PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Carlos Alexandre Hees

Fórmula 85/95 e a efetividade na prestação da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS diante da vedação de retrocesso e da transição demográfica

DOUTORADO EM DIREITO

São Paulo
2016

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Carlos Alexandre Hees

Fórmula 85/95 e a efetividade na prestação da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS diante da vedação de retrocesso e da transição demográfica

DOUTORADO EM DIREITO

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração de Direito Previdenciário, sob a orientação do Prof. Dr. Daniel Pulino.

São Paulo
2016

Banca Examinadora

Professor Dr. Daniel Pulino
Presidente, Orientador e 1º. Examinador

Prof(a). Dr(a). Examinador(a)

Prof(a). Dr(a). Examinador(a)

Prof(a). Dr(a). Examinador(a)

Prof(a). Dr(a). Examinador(a)

Dedicado a Deus, Senhor Todo Poderoso, Criador e Mantenedor do universo, e à minha preciosa e amada família.

AGRADECIMENTOS

Um trabalho como este tem a participação direta ou indireta de diversas pessoas. Por isso, alguns agradecimentos especiais.

Agradeço inicialmente a Deus, criador e mantenedor de toda vida do universo, que me dá forças e saúde para superar as barreiras encontradas em minha vida profissional e pessoal, por esta oportunidade concretizada.

Aos meus pais, Johannes Christiano Hees (*in memorian*) e Ilydia Myrian Hees, artífices do que sou, pelo exemplo de vida, pelo amor, dedicação e apoio, sem medir esforços, para minha formação.

À minha amada esposa, Luciane Weber B. Hees, pelo incentivo constante, companheirismo precioso, auxílio incondicional, carinho, ternura, cuidado, dedicação e imensurável apoio, presentes nas palavras e atitudes demonstradas todos os dias; e aos meus queridos filhos, Guilherme Alexandre e Gustavo César, pela alegria que irradiam, pelo afeto, motivação e pela compreensão nos dias de estudo. Um agradecimento especial por vocês “ressignificarem” e colorirem minha vida a cada dia.

Ao meu orientador, Professor Dr. Daniel Pulino, pela orientação sábia e ponderada, pelo estímulo à pesquisa e pelo espírito sereno. Também à Prof. Dra. Heloisa Derzi, de quem recebi as primeiras orientações no programa de doutorado e ao Prof. Dr. Lélio M. Lellis pelas sugestões e parceria.

Aos Professores Doutores Oswaldo de Souza Santos Filho, Miguel Horvath Júnior e Ionas Deda Gonçalves, ilustres componentes da banca de exame de qualificação, pelas instruções relevantes e salutares ponderações proferidas.

Aos Professores Doutores componentes da banca examinadora, pelo privilégio que me concedem.

Aos demais professores e colegas do programa de pós-graduação *"Stricto Sensu"* em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) que contribuíram e cooperaram com a minha formação.

À instituição UNASP – Centro Universitário Adventista de São Paulo, campus Engenheiro Coelho, pelo apoio e contribuição oferecida, viabilizando as condições para a concretização desse projeto: realização do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito – Doutorado em Direito.

Aos amigos que aqui não foram mencionados, mas que de diversas formas colaboraram para a realização desse sonho. Aos que me auxiliaram na transposição de obstáculos durante a elaboração deste estudo.

A todos, manifesto os meus sinceros agradecimentos.

“O direito é, essencialmente, um esforço humano no sentido de realizar o valor justiça.” *Lourival Vilanova* (1915-2001), filósofo e jurista brasileiro.

“Para o triunfo do mal só é preciso que homens bons não façam nada.”

Edmund Burke (1729 - 1797), filósofo, advogado e político anglo-irlandês.

RESUMO

HEES, Carlos Alexandre. Fórmula 85/95 e a efetividade na prestação da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS diante da vedação de retrocesso e da transição demográfica. 2016. Tese (Doutorado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/Programa de Pós-Graduação em Direito: Direito Previdenciário.

Esta tese é resultado do trabalho de pesquisa e análise reflexiva da legislação previdenciária e suas modificações num contexto de transformações políticas, econômicas e de mudanças na distribuição demográfica. Trata-se de uma pesquisa qualitativa descritiva, conduzida por meio de uma abordagem metodológica bibliográfica, sob os prismas histórico-evolutivo e contextual-atual, por meio de pesquisa documental. Utiliza-se a aplicação do método indutivo ao arrazoar as normas introduzidas no ordenamento pátrio. O envelhecimento da população tem acarretado complexas discussões sobre o financiamento do sistema previdenciário e o debate sobre a vedação do retrocesso social, notadamente após o advento das alterações na legislação pátria, como a promulgação da Lei n.º 13.183/2015, que implanta a regra progressiva da fórmula 85/95, demudando o cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social - RGPS. Portanto, ante esse quadro, é pertinente um olhar minucioso sobre a efetividade na prestação desse benefício diante da vedação de retrocesso e da transição demográfica. O Capítulo I inicia o estudo analisando a evolução da previdência social, até seu contexto atual no Brasil. Destaca-se nessa exposição a questão do risco social como fundamental para compreensão do tema. No Capítulo II, faz-se o estudo das implicações relacionadas com a demografia, o envelhecimento populacional e as políticas públicas voltadas para atender as necessidades fundamentais desse segmento. Por conseguinte, no Capítulo III, passa-se a delinear a conceituação de princípio jurídico bem como trata-se a vedação do retrocesso como princípio do Estado de Direito, sua presença nas normas e doutrina estrangeiro e depois no ordenamento e no entendimento jurisprudencial pátrio. No Capítulo IV, analisa-se a progressão da fórmula 85/95 na legislação previdenciária e os reflexos dessa fórmula para o idoso à luz do princípio da vedação ao retrocesso social. O objetivo desta tese delimita-se e desenvolve-se, em sua essência, na análise da inserção da regra 85/95 na legislação da Previdência Social no Brasil, diante do princípio da proibição do retrocesso social e do envelhecimento populacional. O estudo acadêmico é justificado pela relevância do tema, porquanto a questão da vedação ao retrocesso social é ainda polêmica, notadamente pela divergência da doutrina quanto ao fundamento, conteúdo e alcance do princípio, refletindo na reduzida quantidade de decisões judiciais que abarcam o princípio da vedação ao retrocesso social. E, diante de todo o estudo e reflexão acerca da progressão da nova regra de cálculo da aposentadoria, nos termos da Lei n.º 13.183/2015, conclui-se que as alterações não ofendem o princípio da vedação ao retrocesso social e apresenta alguns elementos determinantes no cálculo de aposentadoria harmônico à evolução da demografia brasileira.

Palavras-chave: Previdência social; aposentadoria por tempo de contribuição; fórmula 85/95; transição demográfica; vedação do retrocesso social.

ABSTRACT

HEES, Carlos Alexandre. Fórmula 85/95 e a efetividade na prestação da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS diante da vedação de retrocesso e da transição demográfica. 2016. Thesis (Doctoral degree). São Paulo, Brazil: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo ⁄ Programa de Pós-Graduação em Direito: Direito Previdenciário.

This thesis is the result of a research and reflective analysis on social security legislation and its amendments in the political, economic and dynamic demographic distribution context. It is a descriptive qualitative research, conducted through a literature methodological approach under the historical-evolutionary perspective, through documentary research It uses the application of inductive reasoning to the standards introduced in the parental order. The aging population has led to complex discussions about the pension financing system and the prohibited social retrogression, especially after changes advent in Brazilian legislation, such as the statute 13.183 / 2015, which implements the progressive 85/95 formula, modifying the retirement calculation for service time of the General Social Security - RGPS. At this point, a close look at the effectiveness in providing this benefit before prohibited retrocession seal and demographic transition is relevant. Chapter I began studying and analyzing the evolution of social security, to its present context in Brazil. It stands the issue of social risk as a key to understand the subject. In Chapter II, it is realized the study of implications related to demography, the aging population and public policies to meet the basic needs of this segment. Therefore, in Chapter III, it passes to diagram the legal principle of conceptualization and the forbidden social retrogression as a Constitutional principle, its presence in rules, foreign doctrine, and parental jurisprudential understanding. In Chapter IV, it is analyzed progression of the 85/95 formula in social security legislation and its consequences for elderly, facing principle of forbidden social retrogression. The objective of this thesis defines itself and develops, in its own essence, the 85/95 rule analysis in Brazilian Social Security legislation, on the principle of social retrogression prohibition and population aging. The academic study is justified because the issue of social retrogression sealing is still controversial, notably by divergence of doctrine as the foundation, content and scope of the principle, reflecting the reduced number of judicial decisions that include principle of prohibited social retrogression. And facing all the study and reflection on the progress of the new retirement calculation rule, in accordance with Law 13.183 / 2015, it is concluded that the changes do not offend principle of forbidden social retrogression and presents some key elements in calculation of retirement to the harmonic development of Brazilian demography.

Keywords: Social security; retirement for service time; 85/95 formula; demographic transition; social retrogression sealing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Progressão da população idosa no Brasil. 73
Figura 2 – Mapa da proporção de população com 60 anos ou mais nos anos de 2015 e 2050. 75
Figura 3 – A velocidade de envelhecimento populacional: número de anos para a população de 65 anos e mais dobrar de 7% para 14%. 76
Figura 4 – Mapa dos países com as melhores condições para se envelhecer. .. 78
Figura 5 – Dados do Brasil na classificação dos países sobre condições para se envelhecer. 79
Figura 6 - Idades médias na concessão de aposentadorias por tempo de contribuição. 171
Figura 7 - Mapa esquemático do estudo 190
Figura 8 - Progressividade da regra 85/95 e evolução da expectativa de vida. 196

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

CAPÍTULO I – PREVIDÊNCIA SOCIAL 18

1.1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL 19

1.1.1. O RISCO SOCIAL 23

1.2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 30

1.2.1 O PRIMEIRO PERÍODO 32

1.2.2. SEGUNDO PERÍODO – APÓS OTTO VON BISMARCK (ALEMANHA) E ELOY MARCONDES DE MIRANDA CHAVES (BRASIL). 40

1.3. CONTEXTO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL DO BRASIL 46

CAPÍTULO II – A DEMOGRAFIA E O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL 59

2.1 ELEMENTOS CONCEITUAIS 61

2.2 ETIMOLOGIA DOS TERMOS CLASSIFICATÓRIOS 66

2.3 A VELHICE NA HISTÓRIA DA HUMANIDADE 67

2.3.1 VELHICE NA CULTURA OCIDENTAL & ORIENTAL 69

2.4. OS IDOSOS NA POPULAÇÃO MUNDIAL 70

2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AOS IDOSOS 80

CAPÍTULO III – PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL 103

3.1. ELEMENTOS CONCEITUAIS DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL. 113

3.2. PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL NAS NORMAS E DOUTRINA INTERNACIONAIS. 138

3.3. O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL NO BRASIL. 156

CAPÍTULO IV – A REGRA 85/95 DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL .. 165

4.1. DO FATOR PREVIDENCIÁRIO À LEI 13.135/2015. 168

4.1.1. A PROGRESSIVIDADE DA FÓRMULA 85/95. 185

4.2. OS REFLEXOS DA FÓRMULA PROGRESSIVA DA REGRA 85/95 PARA O IDOSO E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL. 187

CONCLUSÕES **197**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **203**

ANEXOS **237**

INTRODUÇÃO

No transcurso do Século XX, firmou-se a preeminência da Lei Magna enquanto ferramenta do Direito para sintetizar os ideais políticos, jurídicos e econômicos do Estado e da sociedade com que se relaciona e para compendiar as realidades sociais, às quais se almeja modificar, presentes em determinado território e perante uma população. A Constituição Federal de 1988 é nutrida, em suas aspirações, pelos princípios que buscam garantir a plenitude da dignidade do homem, fundamento da República Federativa do Brasil, como caminho para alcançar o bem-estar e a justiça social.

Nesse contexto, alcançam destaque os direitos e garantias fundamentais com previsão no Título II da nossa Carta Constitucional, dentre os quais aqueles sociais, assim como passam a desempenhar primordial função as normas principiológicas, seja por sua abstração e amplitude, seja por sua flexibilidade que, gradualmente, vem sendo empreendida, especialmente pelo Poder Judiciário, para a efetivação dos mais destacados direitos do homem.

A proteção social, cuja evolução histórica sempre esteve embasada nos mesmos ideais do desenvolvimento dos direitos humanos, tem sua importância e valor consolidados no mundo contemporâneo. É significante destacar a função que estes mecanismos de proteção social têm ocupado atualmente na garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos.

O conjunto de medidas protetivas, que fundamentam a previdência social, busca cobrir riscos sociais e assegurar uma vida digna às pessoas filiadas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e que, perante uma situação de adversidade e/ou de contingência, têm direito a uma prestação previdenciária capaz de garantir, de forma permanente ou temporária, as condições de sobrevivência.

As transformações do sistema de previdência social brasileiro ocorreram num contexto de mudanças na política, na economia e na distribuição demográfica, tanto no Brasil como em todo o mundo. O envelhecimento da população mundial, aumentando o fluxo de pagamento de benefícios em magnitude superior ao do ingresso de recursos, faz surgir inúmeras e complexas discussões sobre a forma de financiar os sistemas previdenciários nos diferentes sistemas de previdência existentes no mundo.

A Previdência Social, como parte integrante do sistema de Seguridade Social, evoluiu significativamente buscando atender uma parcela da população cada vez maior e distribuindo suas prestações de modo a estabelecer um sistema securitário social apropriado, alcançando, de maneira singular, os idosos sujeitos desta pesquisa.

O princípio da vedação ao retrocesso social, implícito na Constituição brasileira de 1988 e possuindo como embasamento os princípios da dignidade da pessoa humana, da confiança e da segurança jurídica, opera como um limite à reforma, resguardando os indivíduos contra a incidência de norma que pretenda restringir um direito social já conquistado, de modo a proibir a propositura de leis propensas a abolir tal direito social. O presente estudo busca refletir sobre o princípio da vedação do retrocesso social aplicado ao Direito Previdenciário, em especial na forma de cálculo do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição do Regime Geral da Previdência Social – RGPS, que antevê a progressão da expectativa de vida da população, situando essa temática não exclusivamente no campo jurídico, mas também no campo social, político e econômico.

A análise do princípio da vedação do retrocesso social mostra-se fundamental para a exposição do que se pretende aqui defender, sobretudo após o advento de alterações na legislação pátria, como a promulgação da Lei nº 13.183 de 4 de novembro de 2015. Esse diploma legal implantou a regra progressiva da fórmula 85/95[1], proporcionando uma alternativa para o cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, permitindo ao trabalhador se aposentar sem a redução aplicada pelo fator previdenciário sobre o valor dos benefícios. Assim, ante esse quadro de modificações, reacende a discussão e a reflexão destas mudanças perante o envelhecimento populacional e o princípio da vedação do retrocesso social.

Ante essas questões, a presente *tese* tem como *objetivo* analisar a inserção da regra 85/95 na legislação da Previdência Social no Brasil, diante do princípio da proibição do retrocesso social e do fenômeno demográfico de envelhecimento populacional.

Justifica-se a escolha deste tema, considerando sua atualidade diante da recente alteração na legislação previdenciária acima anunciada, assim como na

[1] A fórmula 85/95 passou a vigorar após medida provisória publicada pelo governo federal em junho de 2015 e que posteriormente foi inserida na Lei nº 13.183/2015. A chamada regra 85/95, que leva em consideração a soma da idade e o tempo de contribuição do segurado, proporcionará o benefício previdenciário integral nas aposentadorias por tempo de contribuição do RGPS até dezembro de 2018, progredindo, então, até chegar a 90/100 em 31 de dezembro de 2026.

necessidade de sempre se aferir a proteção aos direitos fundamentais, notadamente dos idosos, em qualquer contexto de reforma do sistema.

Um trabalho de pesquisa nessa área mostra-se importante, em razão de o tema possuir relevância social e científica, baseada nas mudanças enfrentadas pelo sistema de proteção social no Brasil, em particular o previdenciário, que devem sempre ser conduzidas em conformidade com o princípio basilar da dignidade da pessoa humana. A importância social está diretamente relacionada com os Direitos Fundamentais que se constitui num atributo para se conquistar a dignidade da pessoa humana. Do ponto de vista da Ciência do Direito, o tema é relevante porque permite identificar se as normas da previdência social, pertinentes aos idosos e a regra progressiva da fórmula 85/95, acolhem os princípios constitucionais ou não.

Nesta tese - denominada *Fórmula 85/95 e a efetividade na prestação da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS diante da vedação de retrocesso e da transição demográfica* – busca-se esclarecer o problema científico respondendo a uma indagação principal: a alteração na legislação previdenciária, inserindo a regra progressiva da fórmula 85/95 no cálculo da aposentadoria, viola ou não o princípio da vedação do retrocesso social? Ademais, procura-se colaborar para: a) uma reflexão do fenômeno demográfico de envelhecimento populacional e sua relação e influência na Previdência Social brasileira; b) a análise do princípio constitucional da vedação do retrocesso social; c) a apreciação de elementos da fórmula de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, do Regime Geral da Previdência Social, alinhada à evolução da expectativa de vida da população brasileira e ao princípio constitucional da vedação do retrocesso social.

A hipótese, dessa pesquisa, reside na afirmativa de que os princípios constitucionais, como elementos do Direito positivo que permitem sua construção enquanto sistema, são veiculadores de direitos basilares, podendo ser classificados como preceitos fundamentais, restando resguardados por instrumentos processuais dos controles de constitucionalidade contra o inadimplemento e a inconstitucionalidade de atos realizados pelo Estado ou por particulares.

Diante da proposição mencionada e da necessária imparcialidade da pesquisa cientifica, pretendemos buscar essa resposta através da pesquisa bibliográfica para aprofundar os elementos conceituais envolvidos nessa temática e verificar se, nas recentes alterações legais, teria sido transgredido ou não o princípio da proibição do retrocesso social.

A *metodologia* empregada configura–se como descritiva, sendo conduzida por meio de pesquisa bibliográfica, sob os prismas histórico-evolutivo e contextual-atual, bem como através de pesquisa documental, com a aplicação do método indutivo, ao analisar, discutir e arrazoar as normas introduzidas pela Lei nº 13.183/2015, numa abordagem qualitativa.

Para percorrer esse caminho é estabelecido o seguinte percurso: o Capítulo I apresenta elementos conceituais da previdência social e de risco social no sistema de seguridade social, assim como expõe um conciso histórico da previdência social no mundo e no Brasil, identificando sua origem e seu processo de desenvolvimento. Ou seja, pretende-se contextualizar e apresentar elementos histórico-sociais da evolução da Previdência Social. Aborda-se no Capítulo II alguns aspectos da demografia, elementos conceituais, a demarcação e a condição do idoso, dados mundiais e as políticas públicas de proteção ao idoso. A análise das políticas públicas de previdência social na efetivação da cidadania dos idosos no Brasil, a partir de uma análise teórico metodológica, é pertinente porque o estudo dos fatores determinantes dessas políticas permite uma melhor compreensão dos resultados das ações governamentais.

No Capítulo III objetiva-se, especificamente, examinar o conteúdo, as funções, a aplicabilidade e analisar os elementos conceituais e pressupostos do princípio da vedação ou proibição do retrocesso social no Brasil e no Direito Comparado.

A abordagem temática dessa tese procura estabelecer uma relação contínua entre os capítulos, relação essa a ser explicitada no Capítulo IV, pois pretende-se correlacionar as alterações na fórmula de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, do Regime Geral da Previdência Social, introduzidas pela Lei nº 13.183/2015, a proteção previdenciária diante da progressão da expectativa de vida da população brasileira e o princípio da vedação do retrocesso social no Brasil. Considerando adequada a preocupação com a sustentabilidade da Previdência Social brasileira, a progressividade indicada pelo governo constante do § 1º do art. 29-C, acrescentado à Lei nº 8.213, de 1991, pela Medida Provisória nº 676, de 2015, justifica-se, efetivamente, se os números levantados e publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no período indicado pela norma jurídica, de fato, apontarem para novo aumento da expectativa de sobrevida da população. Com base nesse estudo, abre-se caminho para a discussão dos elementos da fórmula de cálculo que acompanham a dinâmica da realidade nacional.

O presente estudo, na forma enunciada, pauta-se por aderir ao campo de concentração, denominado Efetividade do Direito, do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Ademais, a investigação científica se vincula e se adequa à linha temática correspondente à linha de pesquisa do Programa de Doutorado por tratar de benefícios previdenciários de prestação continuada no contexto pertinente à “efetividade dos direitos de Terceira Dimensão e tutela da coletividade, dos povos e da humanidade”.

Acredita-se, por conseguinte, que este trabalho possa colaborar para uma reflexão sobre a proibição do retrocesso social em face da demografia brasileira e da progressão da fórmula 85/95, nos termos da Lei nº 13.183/2015, usada no procedimento de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS. Espera-se, ainda, cooperar para uma circunspecção acerca da função do princípio constitucional da vedação ao retrocesso social no Direito Previdenciário pátrio, almejando continuamente a defesa da cidadania, a eficácia das decisões judiciais e a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

CAPÍTULO I – PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Direito a Seguridade Social é um conjunto de princípios, de regras e de instituições encarregado a constituir um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias. Esse sistema é integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade.[2]

O surgimento da seguridade deriva da necessária intervenção dos poderes públicos para enfrentar situações de necessidade, coletivas e individuais, por ausência ou escassez de recursos.[3]

A seguridade social, prevista na Constituição Federal, pode ser conceituada como uma rede protetiva composta pelo Estado e pelos cidadãos, com contribuições de todos, no sentido de instituir "ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna." [4]

Segundo Fernández, a Seguridade Social constitui uma função social do Estado com dois grupos de finalidades imediatas: os objetivos gerais, ou seja, a proteção contra a pobreza, garantindo a continuidade de um certo nível social; e os objetivos específicos que visam proteger contra certas contingências, como doença, maternidade, velhice e desemprego, promovendo os meios necessários para alcançar uma melhora no nível profissional, econômico e cultural.[5]

O Sistema de Seguridade Social foi se desenvolvendo como instrumento de amparo da sociedade quanto ao risco social, constituindo-se sob três fundamentos: a saúde, a assistência e a previdência social. Wagner Balera comenta que o sistema brasileiro de seguridade social almeja implementar suas três funções: a) garantir acesso igualitário e universal ao sistema de saúde; b) proporcionar prestações de

---

[2] Constituição Federal - Art. 194. "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. " BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

[3] RAMOS, Maria José Rodriguez; HERNANDEZ, Juan Gorelli; e PORRAS, Maximiliano Vilchez. Sistema de seguridad social. 10ª ed. Madrid: Tecnos, 2008, p. 32. - "Desde una perspectiva histórica, su aparición deriva de la necesaria intervención de los poderes públicos para hacer frente a situaciones de necesidad, individuales y colectivas, por ausencia de ingresos o insuficiencia de recursos."

[4] IBRAHIM, Fábio Zambitte. A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói, RJ: Impetus, 2011, p.14.

[5] FERNÁNDEZ, Pastorino. Seguridad Social. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad, 1989, p. 29.

previdência àqueles que perderam remuneração em decorrência de riscos cobertos mediante contribuições e; c) proteger os desamparados por meio de programas de assistência social.[6]

A Carta Magna integrou as três áreas sociais mencionadas no sistema de seguridade social, ou seja: a saúde, a previdência social e a assistência social. Raciocinar a seguridade de forma sistemática é fundamental, segundo Claus Wilheim Canaris, pois nela estão presentes as características da ordem e da unidade.[7]

Nesse mesmo sentido, corrobora Sergio Pinto Martins:[8]

> A Seguridade Social engloba um conceito amplo, abrangente, universal, destinado a todos que dela necessitem, desde que haja previsão na lei sobre determinado evento a ser coberto. É, na verdade, o gênero do qual são espécies a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde […].
> A Previdência Social vai abranger, em suma, a cobertura de contingências decorrentes de doença, invalidez, velhice, desemprego, morte e proteção à maternidade, mediante contribuição, concedendo aposentadorias, pensões, etc.
> A Assistência Social vai tratar de atender os hipossuficientes, destinando pequenos benefícios a pessoas que nunca contribuíram para o sistema [...]. A Saúde pretende oferecer uma política social e econômica destinada a reduzir riscos de doenças e outros agravos, proporcionando ações e serviços para a proteção e recuperação do indivíduo.

1.1. A previdência social no sistema de seguridade social

Uma característica marcante da Carta Magna brasileira é a positivação de diversas normas próprias de um Estado de bem-estar Social.[9] Vê-se no seu preâmbulo:

---

[6] BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p.159.

[7] CANARIS, Claus Wilhelm. Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito. Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989. p. 13.

[8] MARTINS, Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 45.

[9] O Estado de bem-estar social, ou Welfare State, é uma forma de organização política e econômica, na qual o Estado é o agente que promove e organiza os aspectos sociais e econômicos. Ele surge no contexto de crise do Estado de Direito liberal-burguês, seguido da evolução do modo de produção capitalista. A questão social é a que vai delimitar os traços característicos do Estado de bem-estar Social, com temas relacionados direta ou indiretamente ao processo produtivo, como relações de trabalho, previdência, saúde e educação. Fábio K. Comparato, referindo-se à Constituição Francesa de 1848, afirma que "não se pode deixar de assinalar que a instituição de deveres sociais do Estado para com a classe trabalhadora e os necessitados em geral, estabelecida no art. 13, aponta para a criação do que viria a ser o Estado do Bem-Estar social, no século XX." COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 182.

> Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. [10]

Nesse contexto, a Ordem Social está implantada, topologicamente, no Título VIII da Constituição Federal de 1988. O art. 193, que introduz esse Título, delimita os objetivos que deverão ser alcançados pelo sistema de seguridade social,[11] afirmando que "a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais." [12] Na sequência, a Seguridade Social tem seu conceito prescrito, mais precisamente em seu artigo 194, e manifesta-se num 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.[13]

Na Constituição Federal anterior, de 1967, a matéria da Proteção Social era abordada no título da Ordem Econômica, em um único artigo (165), onde eram tratados conjuntamente os direitos trabalhistas e previdenciários. Sergio Pinto Martins acrescenta:

> Hoje, o inciso I do art. 22 da Constituição mostra que há distinção entre o Direito do Trabalho e o da Seguridade Social, pois determina que compete privativamente à União legislar sobre o Direito do Trabalho, enquanto o inciso XXIII do mesmo artigo é que prescreve à União legislar sobre a Seguridade Social, mostrando que são matérias distintas. [14]

O Sistema de Seguridade Social tem como escopo mínimo a libertação do homem da miséria e da indigência, assim como consagrar o amparo do cidadão contra os riscos sociais[15] que possam surgir, seja por meio da assistência social, da saúde

---

[10] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

[11] PULINO, Daniel. Previdência Complementar: Natureza jurídico-constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p.25.

[12] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

[13] GONÇALVES, Ionas Deda. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 8.

[14] MARTINS, Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 45.

[15] Termo empregado para designar acontecimentos que geram um desajustamento nas condições de obtenção dos rendimentos decorrentes do trabalho, ou seja, episódio futuro e incerto, cuja constatação independe da vontade do segurado, que, ocorrendo, pode alcançar toda a sociedade, de forma reflexa.

ou da previdência social e pode ser definido como “conjunto normativo integrado por um sem-número de preceitos de diferentes hierarquias e configurações”[16].

Como sistema, a seguridade social deve operar por meio do aparato normativo constitucional, ou seja, regras, princípios e valores devem atuar com o desígnio único e indissociável de seus fins derradeiros, que são a sustentação da ordem social e o combate às necessidades sociais.

Na compreensão jurídica do Sistema Nacional de Seguridade Social cabe citar o conceito desse instituto jurídico, feito por Fábio Lopes Vilela Berbel[17]:

> Desta forma, pode-se dizer, em princípio, que Sistema de Seguridade Social é o conjunto de regras e princípios estruturalmente alocados, com escopo de realizar [...] a proteção plena do indivíduo frente aos infortúnios da vida capazes de levá-lo à indigência, ou seja, a proteção social da infelicidade individual.

Ilídio das Neves define o regime jurídico de seguridade social como o conjunto de disposições legais, imperativas ou facultativas, que determinam a estrutura, o conteúdo e a amplitude do direito à segurança social de determinados grupos ou categorias de pessoas, instituindo direitos e estabelecendo obrigações.[18]

Com o desenvolvimento da humanidade é possível observar a preocupação com os indivíduos e assim foram criadas técnicas de proteção social, as quais devem observar as diferentes necessidades sociais. Nesse contexto, ao longo da história, é possível registrar aspectos significantes deste sistema quando observamos o nível de abrangência oferecido aos indivíduos de cada época. Wagner Balera[19] aborda a extensão desse Sistema apontando que o objetivo do Sistema Nacional de Seguridade Social se confunde com o desígnio da Ordem Social (e, igualmente, com o objetivo da Ordem Econômica, nos termos do caput do art. 170), que esse valor – a justiça social[20] – uma vez efetivado, representa o modelo ideal de sociedade para a qual tende toda a concretização constitucional do sistema.

---

[16] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 5ª Ed. São Paulo: LTr. 2009, p.11.

[17] BERBEL, Fabio Lopes Vilela. Teoria Geral da Previdência Social. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 18.

[18] NEVES, Ilídio das. Direito da Segurança Social. Coimbra: Editora Coimbra, 1996, p. 656.

[19] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 5ª Ed. São Paulo: LTr. 2009. p.15.

[20] O conceito de justiça social foi desenvolvido, numa tradição aristotélica, a partir do conceito de justiça geral de Aristóteles e de justiça legal de Tomás de Aquino. Sob o impacto da tendência igualitária que caracteriza a modernidade, e a influência da ética social cristã, o conceito de justiça social ingressa na Constituição de 1988, em dois artigos cruciais, que estabelecem as bases hermenêuticas para toda ordem econômica e social. Segundo Tércio Sampaio Ferraz Jr., o termo justiça social "em nossa tradição constitucional, deita raízes na Doutrina Social da Igreja. ” Este termo se faz presente no caput do art. 170 e no art. 193. "A ordem econômica deve visar assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social. O objetivo da ordem social é o próprio bem-estar social e a justiça social. A primeira deve garantir que o processo econômico, enquanto produtor, não impeça,

Desta forma, o Sistema de Seguridade Social se apresenta como mecanismo de fixação constitucional para a realização dos propósitos da República, dentre eles o bem-estar e a justiça social para todos.

A Previdência Social pode ser conceituada como a técnica de proteção social[21] que objetiva propiciar os meios imprescindíveis à subsistência da pessoa humana, no momento em que esta não pode obtê-los ou nas ocasiões que não é socialmente desejável que ela os aufira pessoalmente através do trabalho, por motivo de incapacidade, invalidez, maternidade, nascimento, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte.[22]

A função da previdência social não é extinguir um prejuízo decorrente da prestação laboral por meio de indenização, e sim abrandar os efeitos de uma situação de necessidade socialmente relevante. Cinelli, nessa direção, descreve a função da previdência social como “reação a uma situação de necessidade socialmente relevante”.[23]

Wagner Balera[24] também conceitua a previdência social como sendo uma técnica de proteção que depende da articulação entre os diversos atores sociais e o Poder Público.

Ademais, convém verificarmos o entendimento acerca dos direitos fundamentais no âmbito da Previdência Social, no texto do artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos do Homem, que assim preconiza:[25]

> §1. Toda pessoa 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, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

---

mas ao contrário, se oriente para o bem-estar e a justiça sociais. A segunda não os assegura, instrumentalmente, mas os visa, diretamente. Os valores econômicos são valores-meio. Os sociais, valores-fim." FERRAZ JR., Tércio Sampaio. A legitimidade na constituição de 1988. In: FERRAZ JR. et al. Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1989, p. 53.

[21] Proteção social é o conjunto de medidas de natureza social destinadas a atender determinadas necessidades individuais; mais especificadamente, “às necessidades individuais que, não atendidas repercutem sobre os demais indivíduos e em última análise sobre a Sociedade”. LEITE, Celso Barroso. A proteção Social no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Editora Ltr, 1997, p. 20.

[22] MARTINEZ, Wladimir Novaes. A Seguridade Social na Constituição Federal. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1992. p. 83.

[23] “reazione ad una situazione di bisogno socialmente rilevante”. CINELLI, Maurizio. Il rapporto previdenziale. 4ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2007. p. 30.

[24] BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. 1ª ed., São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2004. p.49

[25] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/ documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 18 out. 2015.

> §2. A maternidade e a infância tem direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Da mesma forma, conforme o art. XVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem:[26]

> Toda pessoa tem direito à previdência social, de modo a ficar protegida contra as consequências do desemprego, da velhice e da incapacidade que, provenientes de qualquer causa alheia à sua vontade, a impossibilitem física ou mentalmente de obter meios de subsistência.[27]

1.1.1. O risco social

Conforme exposto no item anterior, a função da previdência social é atenuar os efeitos de uma circunstância de necessidade socialmente relevante, conhecida também como risco social. Perante essa afirmação, compete delimitar o que vem a ser risco social.

As discussões sobre os benefícios previdenciários estão frequentemente em pauta,[28] e a reforma da Previdência ainda se constitui num tema bastante discutido no Legislativo e no Executivo, através de propostas que incluem alterações na aposentadoria por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social. Ao se pesquisar os problemas e os motivos de tantos questionamentos deste benefício, nos deparamos com um assunto essencial no âmbito previdenciário: o risco social.

Os riscos existem de forma constante e encontram-se por toda parte. Os resultados de suas concretizações podem ocasionar afastamento do trabalho, gerar

---

[26] A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem é uma declaração internacional aprovada em 1948 na IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá – Colômbia. Na mesma conferência foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA). Historicamente, este foi o primeiro instrumento internacional que declara direitos humanos, antecipando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada seis meses depois. Destaca-se que a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, assim como os demais tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que tem natureza jurídica de normas infraconstitucionais (supralegais), poderão ser elevados para a condição de normas constitucionais (equivalentes às emendas constitucionais) se forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos por três quintos dos votos dos respectivos membros (EC 45/2004 - § 3° do art. 5.° da CF/88).

[27] Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Bogotá, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/declaracao_americana_dir_homens.htm>. Acesso em: 18 out. 2015.

[28] Como exemplo, podemos citar o Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, instituído pelo Decreto Federal nº 8.443, de 30 de abril de 2015 e a criação de grupos de trabalho (GTs) para discutir e elaborar propostas de reforma da Previdência Social. (Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2016/junho/gt-da-previdencia-cria-grupo-de-tecnico-para-analisar-propostas-para-reforma-da-previdencia>. Acesso em 30 jun. 2016).

danos à saúde, provocar invalidez permanente, provocar a morte e também o desamparo dos familiares dependentes do cidadão.

Niklas Luhmann assinala que as expressões risco e seguridade não podem ser dissociadas, na medida em que o risco é determinado em oposição à noção de segurança.[29]

O estudo do risco social é essencial por ser um requisito do benefício a ser garantido pela Previdência Social, como instrumento de proteção social. Os benefícios previdenciários não teriam motivo de existir se não houvessem os riscos sociais.

> É praticamente impossível estudar a Seguridade Social a partir de seus vários aspectos: jurídicos, econômicos, financeiros, demográficos e, por sua vez, examinar com a mesma atenção a sua função corretiva e preventiva dos riscos sociais, levando com seriedade as pesquisas em todos estes domínios com uma segurança completa.[30]

A expressão risco social é utilizada para designar os fatos que ocorrem na vida dos indivíduos, com certeza ou probabilidade significativa, que provocam algum tipo de desajuste nas condições regulares de vida, principalmente nos aspectos relacionados à obtenção dos rendimentos decorrentes do trabalho, provocando situações de necessidade que precisam ser atendidas.[31] São circunstâncias decorrentes de algum evento fortuito que acarretam a impossibilidade de sustento do segurado e sua família e que não podem ser atendidas pelos próprios indivíduos nesses momentos críticos.[32]

José Manuel Almansa Pastor ensina que:

> Numa visão institucional, o risco especifica os diversos regimes de seguro; em uma visão sistemática, o risco constitui o objeto da relação jurídica de seguro social. Mas ambas as posições concordam em atribuir ao risco social a função de denominador comum dos diferentes seguros sociais e de abstração objetiva das relações jurídicas concretas de segurança social. O risco, para a doutrina tradicional de seguro social, não é nada mais que a possibilidade de que aconteça um fato futuro, incerto e involuntário, que produz um dano ao segurado. No entanto, deixando de lado agora as observações de

---

[29] "[...] el concepto de riesgo sería un concepto que ha de determinarse en oposición a la noción de seguridad." LUHMANN, Niklas. Sociologia del riesgo. 3ª ed. México: Universidad Iberoamericana, 2006, p. 64.

[30] DURAND, Paul. Trad. José Vida Soria. La política contemporánea de Seguridad Social. Espanha: Ministério do Trabalho e Seguridade Social, 1991. p. 49. "Es prácticamente imposible estudiar la Seguridad Social desde sus diversos aspectos: jurídicos, económicos, financieros, demográficos y, a la vez, examinar con la misma atención su función correctiva y preventiva de los riesgos sociales, llevando a cabo la investigación en todos esos campos con una completa seguridade."

[31] VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de Direito Previdenciário. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 04.

[32] ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Comentários à lei de benefícios da Previdência Social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 33-34.

> evento e dano, os traços próprios do risco em sentido estrito são a "futuridade" e a incerteza, que lhe configuram como risco-possibilidade. a) "futuridade" implica que o risco como objeto da relação jurídica de seguro social só é válido quando o fato previsto não seja pretérito nem passado, mas que esteja por acontecer (posição ex ante da relação); b) A incerteza implica o desconhecimento de si que no fato se produzirá, em sentido absoluto, *incertur na et* quando (acidente, enfermidade, etc), e em sentido relativo, *incertud* na (velhice) ou *incertur* quando (morte).[33]

Miguel Horvath Júnior leciona que o risco é o evento vindouro e incerto, que não depende da vontade ou da ação humana, capaz de causar implicações danosas às pessoas. "A diferença entre risco e contingência consiste na ausência do elemento voluntariedade e dano (no sentido de prejudicialidade) em alguns eventos protegidos como, v.g., a maternidade, nos benefícios de encargos familiares".[34]

O risco social tem sua origem na ideia de risco, do seguro privado, como sendo o acontecimento futuro, incerto, involuntário, geralmente observáveis e inesperados, e que causará um prejuízo financeiro.

Heloisa Hernandez Derzi afirma que o evento caracterizador do risco deve conter "o elemento individualizador, ou seja, deve atingir a pessoa do segurado. Ainda que se trate de seguro coletivo, não se deve confundir coletivo com pluralidade de indivíduos reunidos, pois sempre será mantida a individualidade do risco".[35]

> O seguro é técnica de seleção de riscos, é proteção futura contra o infortúnio em detrimento da proteção a cargo da natureza. O risco é um dos elementos do contrato de seguro. O risco do tipo social é aquele que afeta as coletividades, a vida social e a vida relacionada ao trabalho.
> O conceito e o conteúdo de risco social estenderam-se a todas as atividades profissionais. A proteção contra os riscos sociais é a que atinge a vida social. A garantia dos riscos sociais foi instituída para todo aquele que se encontra em situação social e econômica

---

[33] PASTOR, José Manuel Almansa. Derecho de La Seguridad Social. 7ª ed. Madrid: Editorial Tecnos. 1991, p. 218 e 220. "En una visión institucional, el riesgo especifica los diversos regímenes asegurativos; en una visión sistemática, el riesgo constituye objeto de la relación jurídica de previsión social. Pero ambas posiones coinciden em asignar al riesco el papel de común denominador de los diferentes seguros sociales y de abstracción objetiva de las concretas relaciones jurídicas de previsión social. […] El riesgo, para a doctrina tradicional del seguro social, no es más que la posibilidad de que acaezca de un hecho futuro, incierto e involuntario que produce un daño de evaluación al asegurado. Sin embargo, dejando ahora a un lado las notas de evento y daño, los rasgos propios del riesgo en sentido estricto son la futuridad y la incertidumbre, que lo configuran como riesgo-posibilidad. a) La futuridad implica que el riesgo como objeto de la relación jurídica de seguro social solo es válido cuando el hecho previsto no seia pretérito o passado, sino que este por sobrevenir (posición ex ante de la relación); b) La incertidumbre implica o desconocimiento de si el hecho ha de producir-se, ya en sentido absoluto, incertus na et quando (accidente, enfermedad, etc.), ya en sentido relativo, incertud na (vejez) o incertus quando (muerte)."

[34] HORVATH Júnior, Miguel. Os direitos fundamentais e a seguridade social. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/020507.pdf>. Acesso em: 25 abr.2016.

[35] DERZI, Heloisa Hernandez. Os beneficiários da pensão por morte. São Paulo: Lex, 2004, p. 47.

> desfavorável. O seguro dos riscos sociais objetivou a melhora da condição social do trabalhador e de seus dependentes e, pelo raio que atinge, tende a beneficiar o conjunto da sociedade. A noção de risco "se define pela garantia, pela causa ou pelo efeito. " São inúmeros os riscos e os perigos para a existência. A noção de risco social evoca a proteção contra os riscos profissionais, os decorrentes do trabalho, os riscos suscetíveis de provocar inclusive a perda do emprego, a redução ou a diminuição do nível de vida pelo aumento dos "encargos familiares" ou pela insuficiência da renda do trabalho. A segurança contra os riscos sociais e os encargos familiares traduzem o espírito da política da seguridade social.[36]

O francês Paul Durand, em meados do século XX, discutiu de forma mais detalhada o tema dos riscos sociais e sua influência na proteção social. O doutrinador afirma que "la inclinación por el riesgo y el deseo de seguridad representan dos tendencias fundamentales del espíritu humano." [37]

A segurança é ameaçada por diversos riscos inerentes à vida social. Esses riscos podem ser divididos em cinco grupos: riscos oriundos do meio físico; do meio social; dos grupos familiares; de ordem fisiológica e da vida profissional:

> A segurança individual é principalmente ameaçada por riscos que vem do ambiente físico. Eles são dependentes de fenômenos geológicos (terremotos, inundações das marés, erosão, deslizamentos de terras) ou meteorológicas (inundações, geadas, granizo, avalanches nas aldeias de montanha). Estes riscos são sérios em certos países estrangeiros. Mesmo na França desastres naturais causaram danos de amplitude consideráveis: o desabamento de Fourvieres e Red Lyon Cruz, as inundações em 1930 no Sul em 1940 na região de Canigou, em 1948, em Lorena e no vale D'Isere, incêndios nas florestas de Landes, em 1949.
>
> Um segundo grupo de riscos deriva do ambiente social. Eles são, na ordem internacional, o risco de guerra, a fonte de danos e prejuízos para pessoas e bens; na ordem interna, o risco político ligado à mudança eventual de um regime; o risco legal, que pode ocorrer por causa da implementação de uma nova lei, por exemplo, restringindo uma determinada atividade econômica; o risco cambial, causada por mudanças no valor da moeda e criando um clima de insegurança do governo civil e da vida econômica; o risco administrativo, que pode resultar de imperfeições no funcionamento dos serviços públicos; o risco de desigualdade de condições sociais, o que impede o acesso à educação e bem-estar por parte da população.
>
> O terceiro grupo de riscos ligados à organização de grupos familiares. O mais importante vem das despesas da família, que diminuem o nível de vida de toda a família ou riscos como doença, deficiência, afetando o chefe da família, privando este de seus meios de subsistência.
>
> Um quarto grupo é dos riscos fisiológicos. Podem ser a doença (em que se pode adicionar a maternidade), invalidez, velhice, morte. Um

[36] COSTA, Eliane Romeiro. Previdência Complementar na Seguridade Social: o risco velhice e a idade para a aposentadoria. " São Paulo: LTr, 2003. p.135-136.

[37] DURAND, Paul. Trad. José Vida Soria. La política contemporánea de Seguridad Social. Espanha: Ministério do Trabalho e Seguridade Social, 1991. p. 51.

> risco social, para a comunidade, vem constituído pela família fisiologicamente deficiente.
> Finalmente são os riscos da vida de trabalho. Realizar uma tarefa profissional é, certamente, acompanhado por uma série de riscos: o risco de insegurança no trabalho (crise econômica e ataques - no caso de empresários -; bloqueio, greve ou demissão, no caso dos trabalhadores empregados), risco de remuneração inadequada da profissão (não benefícios suficientes no caso do empresário ou agricultor, e de salário, se o trabalhador ou empregado), risco de lesão corporal na execução do trabalho, causados por acidentes ou doenças profissionais. [38]

Wagner Balera,[39] ao conceituar a previdência social, menciona que a sua finalidade é reduzir ao mínimo os riscos sociais, especialmente os mais severos como a velhice, a doença, a invalidez, o desemprego e os acidentes no trabalho. Os riscos cobertos pela seguridade social são financiados pelo Estado e por toda sociedade, visando a manutenção de um patamar mínimo de sobrevivência digna. Não são todos protegidos pela seguridade social. A seletividade é efetivada com fundamento no arbítrio da sociedade.

---

[38] DURAND, Paul. Trad. José Vida Soria. La política contemporánea de Seguridad Social. Espanha: Ministério do Trabalho e Seguridade Social, 1991. p. 57-58. "La seguridad individual, ante todo, amenazada por riesgos que provienen del medio físico. Son los que dependen de fenómenos geológicos (terremotos, inundaciones por mareas, erosión, deslizamiento de tierras) o meteorológicos (inundaciones, heladas, granizo, avalanchas en pueblos de montaña). Estos riesgos son graves en determinados países extranjeros. Incluso en Francia catástrofes naturales han causado daños de considerable amplitud: el deslizamiento de tierras de Fourvieres y de la Cruz Roja de Lyon, las inundaciones de 1930 en el sur, en 1940 en la región de Canigou, en 1948 en Lorraine y el valle D'Isere, los incendios de los bosques de las Landes en 1949.
Un segundo grupo de riesgos proviene del medio social. Son, en El orden internacional, el riesgo de guerra, fuente de daños y perjuicios para personas y bienes; en el orden interno, el riesgo político, ligado a un eventual cambio de régimen; el riesgo legislativo, que puede sobrevenir por causa de la aplicación de una nueva ley, por ejemplo, restrictiva de una determinada actividad económica; el riesgo monetario, provocado por las variaciones del valor de la moneda y que crea un clima de inseguridad del régimen civil y de la vida económica; el riesgo administrativo, que puede resultar de la imperfección en el funcionamiento de los servicios públicos; el riesgo de desigualdad de las condiciones sociales, que impide acceder a la instrucción y al bienestar por parte de ciertos elementos de la población.
El tercer grupo de riesgos se conecta con la organización de los grupos familiares. Los más importantes provienen de las cargas familiares, que hacen disminuir el nivel de vida de toda la familia; o de riesgos tales como la enfermedad, la invalidez..., que afecten al cabeza de familia, privando a este de sus medios de existencia.
Un cuarto orden de riesgos es de orden fisiológico. Son la enfermedad (a la que se puede añadir la maternidad), la invalidez, la vejez, el fallecimiento. Un Riesgo Social, para la colectividad, viene constituido por la familia fisiológicamente deficiente.
Quedan por fin los riesgos de la vida profesional. La realización de una tarea profesional va ciertamente acompañada de un determinado número de riesgos: riesgo de la inseguridad en el empleo (crisis económicas o huelgas – en el caso de los empresarios - ; paro, cierres patronales o despidos, en el caso de los trabajadores asalariados); riesgo de una insuficiente remuneración de la actividad profesional (insuficiencia de beneficios, en el caso del empresario o el agricultor, y de salario, en el caso del obrero o en empleado); riesgo de lesiones corporales en la ejecución del trabajo, provocadas por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. "

[39] BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. 1ª ed., São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2004. p.49

Os riscos sociais abrigados pela Previdência Social são:

I- Cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II- Proteção à maternidade, especialmente às gestantes;

III- Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV- Salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes de baixa renda;

V- Pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Originalmente o risco social era composto pelos riscos fisiológicos comuns e riscos vinculados à atividade profissional (desemprego, acidente de trabalho), quando esses obrigavam o trabalhador a abandonar seu emprego. Essa noção de risco social foi ampliando-se:

> Finalmente, nos modernos sistemas de Seguridade Social, a proteção contra os riscos sociais tende a ser concedida a todas as pessoas no trabalho e mesmo para aqueles que são incapazes de realizar trabalho, como resultado de circunstâncias além de seu controle. Risco social, em seguida, aparece-nos como o que provoca a perda de um emprego, ou diminui o nível de vida de qualquer pessoa que exerça uma atividade profissional, seja qual for a natureza dessa atividade. E a política de Seguridade Social é então projetado para garantir o nível de receitas, vindo do trabalho. Esta definição responde adequadamente à situação atual da legislação francesa e de outros ordenamentos estrangeiros, bem como as concepções da Organização Internacional do Trabalho. Mas se pode afirmar que a evolução chegou ao fim? Não acontecerá no futuro derivações posteriores da noção de risco social?[40]

José dos Reis Feijó Coimbra elenca outras formas de classificação aplicada aos riscos sociais:

> Várias são as classificações que foram sugeridas para tais riscos. Durand os divide em fisiológicos, como a doença, a morte, a maternidade, a invalidez, a velhice; profissionais, tais como acidentes de trabalho e as moléstias profissionais, assim como o desemprego; e os riscos do grupo familiar, assim indicados os encargos de família. Canella os divide em fisiológicos (morte, doença, seja a comum, seja a profissional, a invalidez e a velhice) e econômicos-sociais

[40] DURAND, Paul. Trad. José Vida Soria. La política contemporánea de Seguridad Social. Espanha: Ministério do Trabalho e Seguridade Social, 1991. 1991, p. 60-61. “En fin, en los sistemas modernos de Seguridad Social, la protección contra los Riesgos Sociales tiende a otorgarse a todas las personas que ejercen una actividad profesional e, incluso, a todos los que se encuentran en la imposibilidad de realizar un trabajo como consecuencia de circunstancias ajenas a su voluntad. El riesgo social se nos aparece entonces como aquel que provoca la pérdida de un empleo, o que hace disminuir el nivel de vida de toda persona que ejerce una actividad profesional, cualquiera que sea la naturaleza de esa actividad. Y la política de Seguridad Social tiene entonces por finalidad garantizar el nivel de ingresos que provengan del trabajo. Esta definición responde adecuadamente al estadio actual de la legislación francesa y de otros Ordenamientos extranjeros, así como a las concepciones de la Organización Internacional de Trabajo. Pero, ¿se puede afirmar que la evolución haya llegado a su término? ¿No reservará el porvenir ulteriores derivaciones de la noción de riesgo social? ”

> (desemprego, ônus familiares, reduções de jornada de trabalho e convocação ao serviço militar). Entre nós, Jefferson Dalbert propõe a classificação em riscos profissionais (acidentes de trabalho, doenças profissionais, desemprego), biológicos ou fisiológicos (doenças, invalidez, velhice, morte), e Arnaldo Sussekind aplaude a classificação de Carlos Posada, por sua vez apoiado em S. Aznar: riscos de origem patológica (enfermidade, invalidez, acidente de trabalho), de origem biológica (maternidade, velhice, morte) e de origem econômico- social (desemprego involuntário e os excessivos encargos de família). Finalmente, Armando de Oliveira Assis, recordando a evolução do seguro social, desde a cobertura dos riscos, a que estava sujeito o salário do trabalhador, até à que passou a referir-se, mais amplamente, a todas as eventualidades que gerem para os economicamente débeis um estado de necessidade, divide os riscos cobertos pela previdência social (riscos socais) em: estado de incapacidade do trabalhador, de prover o sustento próprio e de sua família, com o produto de seu trabalho; impossibilidade de ganhar, decorrente de não obter emprego; perda de renda, derivada para a família da morte do trabalhador; e contingências sociais e biológicas que determinam bruscos acréscimos nos encargos econômicos do trabalhador.[41]

Observa-se, portanto, que a concepção de risco social passou a se relacionar, mais diretamente, com o estado de necessidade do segurado, e dos seus dependentes, decorrente de eventos diversos, tais como: acidente, enfermidade, gravidez, morte e velhice. Paralelamente a isto, vê-se que os riscos deixaram de ser limitados ao ambiente laboral e que a expressão risco social passou, muitas vezes, a ser trocada pela noção de necessidades sociais, ou ainda, contingências sociais. Assim, o que se resguarda por meio da Previdência Social é a necessidade social, ou seja, o comprometimento do sustento que as contingências ensejam ao esbulharem a renda ou sobrecarregarem os dispêndios dos sujeitos que sobrevivam do próprio trabalho ou daqueles que deste dependam. [42]

Neste sentido, Armando de Oliveira Assis ensina que:

> Numa nova concepção de risco social como propomos, a noção fundamental será a de que o perigo que ameaça o indivíduo se transfere para a sociedade, ou por outra, se ameaça uma das partes componentes do todo, fatalmente ameaçará a própria coletividade, o que faz com que as necessidades daí surgidas, além e acima de serem apenas do indivíduo, se tornem igualmente necessidades da sociedade. De tal forma, se nos patenteia esse fato, que nos chega a parecer mais apropriado designar o perigo potencial de necessidade social, ao invés de risco social. E aqui queremos chamar a atenção para as características novas da acepção que perseguimos. Hoje em dia, quando se refere ao risco social mesmo dentro das novas

[41] COIMBRA, José dos Reis Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 11ª ed. Rio de Janeiro: Edições trabalhistas, 2001. p.144.

[42] PULINO, Daniel. A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro. São Paulo: Ltr, 2001, p. 40.

> fórmulas de seguridade social, o que se faz é individualizar o risco e, sobretudo, considera-lo como típico, apenas do indivíduo que trabalha e que possui como únicos bens os proventos de sua atividade, isto é, encara-se tão somente o homem de escassos recursos; o risco é dado como um fenômeno intrínseco ao trabalho assalariado. Na concepção que defendemos, o risco se torna socializado, ameaça igualmente o indivíduo e a sociedade, ou quiçá, mais a esta do que àquele. O homem deve ser protegido não porque seja um trabalhador, um produtor de riquezas, mas pelo simples fato de ser um cidadão, de conviver em sociedade. O organismo social deve defendê-lo assim como o organismo humano mobiliza seus recursos para fazer face à infecção que, embora localizada, o põe em perigo. Os males individuais devem ser tratados pela sociedade como focos de infecção. Dessa forma, a consciência chegará a reputar como vergonhoso, como mazelas intoleráveis, a existência de pessoas que não tenha satisfeitas suas necessidades básicas. Fazemos nossas as palavras de Beveridge: devemos considerar a necessidade, a doença, a ignorância e a miséria como inimigos comuns de todos, e não como inimigos com os quais cada um deva tentar concluir uma paz em separado.[43]

A instintiva e crescente preocupação com a proteção frente aos riscos sociais, torna necessário conhecer o contexto histórico dos sistemas de proteção social no mundo, e no Brasil, para relacionar o risco social e os conceitos formulados pelo atual sistema da Previdência Social.

1.2. A evolução histórica da previdência social

A apreciação da história frequentemente fornece valiosos mecanismos para uma melhor interpretação e procura de novos rumos, principalmente em relação ao tema em debate. O histórico da Previdência Social é matéria de grande relevância, consentindo a inteligência de múltiplos institutos securitários existentes e servindo como importante ferramenta para evitar a repetição dos erros do passado. A evolução apresenta com nitidez a participação crescente do Estado, proporcionando uma proteção mais eficaz da sociedade.[44]

No mesmo sentido, Wagner Balera leciona que o estudo da seguridade social contemporânea não tolhe o interesse acerca da “história constitucional que, embora

[43] ASSIS, Armando de Oliveira. Em busca de uma concepção moderna de risco social. Porto Alegre: Notadez. Revista de Direito Social nº 14, 2004, p. 150.
[44] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed. Niterói: Impetus, 2014. p. 45.

seja disciplina não-jurídica (...), nos fornece válidos critérios de interpretação da nova ordem constitucional".[45]

A preocupação com a própria sobrevivência e o receio do futuro é latente à natureza humana. Desde os tempos mais remotos, a proteção contra determinados eventos importunou a humanidade e, já nos primórdios da civilização, existia a preocupação do homem com a proteção social. A previdência se revelava de uma forma rudimentar, buscando atender as necessidades da vida nas ocasiões em que poderiam faltar os suprimentos essenciais.

Fábio Zambitte Ibrahim afirma não ser excesso rotular esta conduta de algo instintivo, já que até os animais tem o costume de guardar mantimentos para dias mais difíceis. O que nos distingue é a complexidade do nosso sistema protetivo.[46]

As técnicas protetivas sociais devem ter pelo menos 4.000 anos, mas foram organizadas e ordenadas gradativamente durante a história.[47] Wladimir N. Martinez também afirma que:

> O desenvolvimento das diferentes técnicas de proteção, especialmente as sociais, com vistas à consolidação da previdência social, pode ser dividido em dois grandes períodos: a) pré-história, dos livros sagrados (Bíblia, Talmud, Corão e outros) e códigos (Manu, Doze Tábuas, Hamurabi e outros), indo até 1883, em termos mundiais, e, brasileiros, até 1923; e b) história propriamente dita, respectivamente após Otto von Bismarck (Alemanha) e Eloy Marcondes de Miranda Chaves (Brasil).
> A primeira fase, compreendendo modalidades securitárias assinaladamente assistenciárias ou mutualistas, tem algumas etapas configuradas: I) primórdios grupais; II) fase greco-romana até o Cristianismo; III) período medieval; IV) viagens marítimas; e V) mutualismo profissional. Não são interregnos estanques, mas temporalmente assinalados, às vezes, se sobrepondo, prevalecendo umas sobre outras. [48]

Segundo Miguel Horvath Júnior "Para combater a indigência, foram desenvolvidos inúmeros modelos de proteção individual e social, a saber: beneficência, assistência pública, socorro mútuo, seguro social e seguridade social".[49]

---

[45] BALERA, Wagner. A seguridade social na Constituição de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 15.
[46] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed. Niterói: Impetus, 2014, p.1.
[47] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo I – Noções de Direito Previdenciário. 5ª ed., São Paulo: LTr, 2013, p.36.
[48] Ibidem. p.293.
[49] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p.22.

Para descrever a evolução histórica da previdência social faremos uso da periodização alvitrada por Wladimir Novaes Martinez,[50] que sintetizou da seguinte maneira: a) primeiro período - pré-história até 1883 (termos mundiais) e 1923 (termos brasileiros). Livros sagrados (Bíblia, Talmud, Corão e outros) e códigos (Manu, Doze Tábuas, Hamurabi e outros); b) segundo período - História, após Otto von Bismarck (Alemanha) e Eloy Marcondes de Miranda Chaves (Brasil).[51]

1.2.1 O Primeiro Período

As proteções de caráter assistencialista estão presentes em codificações antigas, como nos Códigos de Hamurábi e Manu, na Bíblia e na Lei das XII Tábuas. Nessas codificações antigas é possível perceber a preocupação do ser humano com o seu futuro, sua segurança, sua manutenção básica até o fim dos seus dias, assim como a dos seus descendentes após sua morte.

O registro escrito mais antigo é o Código de Hamurabi (1728-1686 a.C.), seguindo-se o Código de Manu e a Bíblia Sagrada. O Código de Hamurabi, descoberto em 1902, por J. de Morgan, na acrópole da capital elamita, Susa. É possível identificar no Código de Hamurabi vários artigos sobre ferramentas protetivas. Seu art. 24 diz: “Se foi uma vida (o que se perdeu), a cidade e o governador pesarão uma mina de prata para a sua família”. Uma mina de prata representava aproximadamente 500 gramas. No art. 198 encontramos que “se alguém arranca o olho de um liberto, mesmo acidentalmente, deve pagar indenização”.[52]

---

[50] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo I – Noções de Direito Previdenciário. 5ª ed., São Paulo: LTr, 2013, p. 293.

[51] Miguel Horvath Júnior divide a história da Previdência Social em quatro fases: O período da formação que inicia em 1883 encerrando em com a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918) e marcado pelas leis aprovadas na Alemanha por Bismarck e a Encíclica (1891). O período da universalização foi marcado pela Tratato de Versalhes de 1919 que estabeleceu a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e corresponde ao período de expansão geográfica da Previdência Social até a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). O período da consolidação ocorreu em meio à Segunda Guerra Mundial até a década de 70. Esse período ficou marcado pelo plano Beveridge (que reestruturou o Sistema inglês de previdência), pela Declaração de Santiago, Declaração de Filadélfia, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração dos Princípios Fundamentais de Direito do Trabalho e de Segurança Social de 1974. O final da década de 70 (século XX) deu início o período da reformulação com o começo gradativo da implantação do conceito de Estado mínimo pela Inglaterra e pelos Estados Unidos. Nesse período houveram muitas reformas nos sistemas de previdência social mundial. HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 56-57.

[52] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo I – Noções de Direito Previdenciário. 5ª ed., São Paulo: LTr, 2013. p. 294.

No Código de Manu, encontramos a obrigação dos juízes de examinarem ex offício os acidentes ocorridos em suas jurisdições. O Faraó Quéops determinou punições para os construtores de sua pirâmide tumular se houvessem acidentes com os trabalhadores. Portanto, já existiam associações para auxílio recíproco.[53]

Na Bíblia Sagrada, ao designar os levitas para servir no Tabernáculo sob a direção dos sacerdotes, Deus providenciou o seu bem-estar.[54]

> Disse mais o Senhor a Moisés: Este será o encargo dos levitas: Da idade de vinte e cinco anos para cima entrarão para se ocuparem no serviço a tenda da revelação; e aos cinquenta anos de idade sairão desse serviço e não servirão mais. Continuarão a servir, porém, com seus irmãos na tenda da revelação, orientando-os no cumprimento dos seus encargos; mas não farão trabalho. Assim farás para com os levitas no tocante aos seus cargos. (Números 8:23-26).

No capítulo IV do livro de Números encontramos a descrição da organização do serviço dos levitas. Ali se declara deverem ser registrados, dos 30 aos 50 anos de idade. “Da idade de trinta anos para cima até aos cinquenta anos, será todo aquele que entrar neste serviço, para fazer o trabalho na tenda da congregação” (Números 8:3). Além disso, outro papel da aposentadoria era dar a todos os levitas a chance de terem serviço no santuário, porque apenas um número limitado de pessoas era necessário. Não existia previsão de aposentadoria para os sacerdotes, os aposentados aos 50 anos não se retiravam de todo o serviço, eles podiam servir de forma voluntária. O Talmud teria disposições sobre perda de navios e obrigação dos outros transportadores de se dividirem para indenizar o proprietário. Na Lei de Rhodes havia regras de provisão profissional e os Fenícios e hindus disseminaram técnicas relativas a empréstimos submetidos a riscos.[55]

Na civilização da Grécia Antiga os cidadãos eram amparados em colônias instituídas para atender as principais necessidades, decorrentes da miséria. Registra-se o aparecimento de associações de mútua ajuda, conhecidas como *éranoi*, onde várias pessoas contribuíam regularmente visando a necessidade de ajuda que poderiam ter no futuro.

Havia a repartição do trigo guardado para que, em tempos de escassez ou catástrofes, o suprimento diário de farinha estivesse garantido. Essas medidas buscavam aliviar o sofrimento popular, o que evidencia a preocupação dos

---

[53] Ibidem. p.295.
[54] BÍBLIA, Revista e Atualizada. Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 2012, p.169.
[55] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo I – Noções de Direito Previdenciário. 5ª ed., São Paulo: LTr, 2013. p.295.

governantes. Existiam associações que buscavam defender os interesses da atividade comum. Os habitantes da capital da Grécia, cidade de Atenas, eram acudidos pelo Estado quando acometidos por doenças e quando não podiam garantir o custeio material da sua própria vida. Os cidadãos que morriam defendendo o Estado eram, do mesmo modo, socorridos na educação dos filhos órfãos.[56]

Setenta anos antes do começo da Era Cristã surgiu a primeira norma de seguridade social em favor dos pobres de iniciativa de Caio Semprónio Graco[57] e ganhou vigor com a *Lex Cassia Terentia Frumentaria*. "Tal lei obrigava o Estado a distribuir cinco medidas de trigo (quarenta e quatro litros) à população pobre que estivesse devidamente cadastrada."[58]

O imperador Trajano[59], no ano 100 AD, adequa uma apropriada fórmula de assistência financeira, mediante determinada quantia mensal, capaz de sustentar trezentas crianças pobres da região de Veleia. Esse episódio está registrado em uma tábua de bronze exposta, atualmente, no Museu Arqueológico de Parma.[60]

Na Roma antiga, existiram as associações chamadas *collegia* ou *sodalitia,*[61] destacando-se no meio delas as *collegia tenuiorum* ou *collegia funeratícia.*[62] Eram associações de homens pobres, cunhando entre seus membros uma solidariedade de interesses e necessidades, com o fim de assegurar um funeral decente a cada membro. As despesas dos funerais e da sepultura eram custeadas mediante um fundo comum mantido com contribuições mensais pagas pelos membros associados[63].

---

[56] DAIBERT, Jefferson. Direito previdenciário e acidentário do trabalho urbano. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 66.

[57] Caio Semprónio Graco foi um político romano do século II a.C. Pertenceu aos *Populares* e seguiu uma agenda política revolucionária que lhe trouxe conflitos com a facção conservadora do senado romano, os *Optimates*.

[58] BALERA, Wagner. MUSSI, Cristiane Miziara. Direito Previdenciário. 10ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 25

[59] Foi imperador em Roma de 98 a 117 dC.. Durante sua administração, o Império Romano alcançou sua maior extensão territorial. Trajano também é lembrado pelas políticas sociais implementadas durante o seu reinado e pelos seus extensos programas de obras públicas.

[60] BALERA, Wagner. MUSSI, Cristiane Miziara. Direito Previdenciário. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 25

[61] Associações formadas com finalidade solidária. Essas corporações de ofício surgiram nos últimos anos do República Romana. Elas foram sancionadas pelo governo central e estavam sujeitas à autoridade dos magistrados. O governo imperial deliberadamente explorava essas alianças no interesse da administração pública e da ordem social.

[62] Associações de sepulturas; associações de funerais.

[63] GOUDSMIT, J. E. The Pandects: A Treatise on the Roman Law and Upon Its Connection with Modern Legislation. Clark - New Jersey, The Lawbook Exchange, Ltd., 2005. p.71 Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=mn9Fh1_egi8C&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22J.+E.+Goudsmit%22&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CBwQ6AEwAGoVChMI3JW84pPeyAIVw5KQCh2WQQEK#v=one page&q&f=false. Acesso em: 25 out. 2015.

Existiam também associações militares que pagavam indenizações aos seus filiados na hipótese de transferência ou baixa.[64]

Na Idade Média o desenvolvimento das associações passou a ser significativo. Por volta do século IX, na Germânia, apareceram as agremiações denominadas de *guilras* que, dentre outras finalidades, buscavam atender interesses comuns e a oferecer recíproca assistência nos casos de enfermidade, incêndio ou viajem.[65]

Hospitais, hospícios, gafarias e albergarias surgiram em Portugal, por iniciativa da nobreza afortunada ou de clérigos, de confrarias, de corporações de mestres, de ordens religiosas e militares, do século XII ao século XV. Monarcas, conselhos municipais e particulares abastados faziam doações para custeio dessas instituições. Diante dos excessos e abusos, D. Diniz instituiu o Provedor das Ceplas, Hospitais, Confrarias e Albergarias, a fim de fiscalizá-las, o mesmo se vendo na Ordenação Alfonsina[66] de 1446.[67]

Com o avanço do cristianismo o espírito caridoso, solidário e humanístico, produziu estímulos à maior parte da humanidade. Nesse contexto, na Inglaterra do reinado de Elizabeth I, editaram-se leis em 1531 e 1536 cuidando dos miseráveis e mendigos, consolidadas em 1601, com a Poor Reliej Act (Lei de Amparo aos Pobres) ou “Poor Law Act”[68], vigente até 1834. Considerado o primeiro documento legislativo de importância relacionado à Previdência Social, começa a regular, juridicamente, a prestação de determinados auxílios e serviços aos indivíduos comprovadamente necessitados. Ela criou uma contribuição obrigatória, coletada da sociedade, designada a financiar os programas cujo objetivo era dar proteção às crianças

---

[64] *Los legionarios romanos depositaban la mitad de los regalos que se les hacía en dinero para servirse de él en la vejez o invalidez*. CANO, Arce Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social. México: Porrua, 1972., p. 40.

[65] CANO, Arce Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social. México: Porrua, 1972. p. 40.

[66] As Ordenações Afonsinas são uma coleção de leis, promulgadas durante o reinado de Dom Afonso V, destinada a regular a vida doméstica dos súditos do Reino de Portugal. São uma das primeiras coletâneas de leis da era moderna, encontram-se divididas em cinco livros e buscavam esclarecer a aplicação do direito canônico e romano. Representam momento importante na evolução do direito português, simbolizando o final da evolução legislativa. Serviram de base para as ordenações seguintes, as Ordenações Manuelinas e Filipinas.

[67] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo I – Noções de Direito Previdenciário. 5ª ed., São Paulo: LTr, 2013. p.297.

[68] Os principais objetivos dessa lei foram: a criação da paróquia como a unidade administrativa responsável pela assistência aos pobres; o fornecimento de materiais como o linho, cânhamo e lã para fornecer trabalho para os pobres (qualquer mendigo que recusasse o trabalho era susceptível de ser colocado numa 'House of Correction'', ou seja, na prisão); o alívio das necessidades dos pobres impotentes, como os velhos e os inválidos, e implementando a responsabilidade legal de seus pais, avós ou filhos pela assistência e manutenção de tais pessoas.

carentes, proporcionar trabalho aos desempregados e acolhimento aos idosos e inválidos[69].

Em 1669, na cidade de Köln da antiga Prússia Renânia, o Código de Minas determinava que fosse concebida uma caixa para amparar os trabalhadores nas ocorrências de invalidez, enfermidade, velhice e morte.

A Seguridade Social nasce, segundo os ensinamentos de Wagner Balera e Cristiane Mussi[70], por intermédio da denominada "questão social" (denúncia dos desequilíbrios sociais), com escopo de prestar assistência aos trabalhadores, por meio de recursos derivados das contribuições, provendo as necessidades básicas destes, quando estiverem diante dos riscos sociais. A manifestação da proteção social aconteceu com o mesmo conteúdo de assistencialismo (caridade), expressa na Lei dos Pobres[71] de 1601, da Rainha Elizabeth I, da Inglaterra.

Uma nova fórmula de seguridade social, expressa pelo caminho do mutualismo, é criada pelos próprios trabalhadores que se congregavam nas sociedades de socorros mútuos. É através dessas associações mutualistas de seguro privado, como metodologia de funcionamento, que se dirigiu ao seguro social obrigatório.

> A partir desses movimentos o Poder Público resolve substituir os particulares e assumir, como tarefa sua, a proteção social. Mas quando surgiu a Seguridade Social? Em 1883, a Lei do Seguro Doença, de iniciativa do Chanceler Bismarck – adotou a técnica do contrato do seguro, nos moldes do seguro privado, de teor obrigatório, sob gestão do Estado. O Estado responde pela proteção dos trabalhadores quando vitimados pelos riscos sociais. Assim, o modelo do contrato de seguro do direito privado é reconfigurado no ambiente do direito público e se expressa no seguro social[72].

Nesse sentido, Miguel Horvath Júnior[73] afirma:

> Até o século XVII, essa proteção era feita pela família, por vizinhos, instituições religiosas, pelo município, pelos companheiros de trabalho, por associações profissionais, pelos proprietários da terra ou

---

[69] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo, Quartier Latin, 2012. p.24.

[70] BALERA, Wagner. MUSSI, Cristiane Miziara. Direito Previdenciário. 10ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 25

[71] A Lei dos Pobres, criada no final do reinado da Rainha Elizabeth, foi estimulada pelas circunstâncias econômicas e pelo aumento populacional da Inglaterra que levou à expansão da pobreza. Os pobres, destituídos de seus direitos, não tinham trabalho, alimentação e moradia, nem condições para alimentar seus filhos, constituindo-se desta forma em um problema de ordem social. A Lei dos Pobres atribuia autoridade legislativa para o estabelecimento de instituições nas paróquias que iriam organizar as casas de trabalho para abrigar os pobres, conceder-lhes assistência e também ter lucros com eles.

[72] BALERA, Wagner. MUSSI, Cristiane Miziara. Direito Previdenciário. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 25.

[73] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito Previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p.23.

> pelas corporações de ofício. Somente no final do século XIX, com a segunda onda da revolução industrial, é que as nações começaram a desenvolver a proteção aos trabalhadores, que, paulatinamente, foi sendo estendida aos demais integrantes da sociedade.

No período medieval, surgiram as corporações de ofício:

> Mais adiante no tempo, dentro do chamado sistema feudal, aparecem os primeiros agrupamentos de indivíduos que, fugindo das terras dos nobres, fixavam-se nas urbes, estabelecendo-se, pela identidade de oficio entre eles, uma aproximação maior, a ponto de surgirem as denominadas corporações de ofício, nas quais se firmavam contratos de locação de serviços em subordinação ao "mestre" da corporação. [74]

Por meio de um sistema de mutualismo, eles realizavam serviços artesanais, entretanto, a proteção destinava-se a somente uma classe da população. A Igreja também teve um papel na ampliação do conceito de proteção social, pois emitiu documentos dedicados a proteção das relações de emprego e da classe mais pobre.[75]

Martinez descreve uma série de sinais nesse período: Na Lei Lombarda, o Édito de Rotário antevia responsabilidade patronal pelo acidente do trabalho. Feijó Coimbra menciona, nas corporações de ofício, a dos peleteros de Marta, em Paris. E segundo E. Martin Saint-Ieón, havia contribuições semanais e benefícios para os doentes. José Manuel Almansa Pastore refere-se às confrarias religioso-benéficas e às gremiais, com caráter mutualista e assistencial que foram sucedidas por irmandades de socorro e montepios. Eduardo Matarazzo Suplicy referindo-se à renda mínima, faz menção a Thomas More, segundo o qual em 1526 foi aplicada em Bruges. Na Inglaterra em 1531 e 1536, estabeleceram-se leis cuidando dos mendigos, consolidadas em 1601, com a Lei de Amparo aos Pobres. A *poor tax* era contribuição compulsória dos londrinos para dar assistência aos pobres. Técnicas assistenciárias eram comuns no século XVIII. Através de iniciativa da nobreza próspera ou de clérigos, Portugal teve hospitais e hospícios. Umas dessas instituições, chamada de mercearias, cuidava de mulheres idosas que não tinham recursos. Monarcas e particulares ricos faziam doações para sustentar essas instituições. Diante dos excessos, D. Diniz estabeleceu o Provedor das Ceplas, Hospitais, Confrarias e Albergarias, para fiscalizá-las. Alega-se a criação, do primeiro hospital termal do mundo em Portugal, em 1484, pela Rainha Leonor, assim como as Irmandades da Misericórdia, em Lisboa. Para se ter uma ideia

---

[74] CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 7ª ed. São Paulo: LTr, 2006, p.33 e 34.

[75] OLIVEIRA, Lamartino França de. Direito Previdenciário. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2005, p.20.

da assistência médica, Dom João II agrupou os 43 hospitais de Lisboa no Hospital Real de Todos os Santos. As Irmandades de Misericórdia (Santas Casas de Misericórdia), incorporaram as mercearias, confrarias, albergarias e hospitais. Acabaram incumbindo-se de todos os hospitais de Portugal. Dom Manuel I estabeleceu novas entidades em cidades vizinhas e em muitas outras cidades lusitanas, estendendo-se ao Brasil, Argentina, índia e Macau.[76]

O Código das Minas, de Colônia (1669), antevia a criação de uma caixa financiada em parte pelos trabalhadores, para ampará-lós na velhice, invalidez e morte. Também não podemos deixar de citar as *cajas de ahorros* populares. Desenvolveram-se como bancos e no Brasil, com nome de Caixa Econômica (1824). Buscando a provisão de fundos contra os infortúnios do povo, as caixas de poupanças, paralelamente desenvolvem-se os montepios, como o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado – MONGERAL,[77] criado em 10 de janeiro de 1835, proposto pelo Ministro da Justiça, Barão de Sepetiba,[78] mutualidades e sociedades de seguros privado. Tempos depois, a técnica de proteção securitária no plano privado, foi incorporada pelo Estado (Previdência Social) criada por Lei.[79]

O Mongeral (1835), instituição privada que perdura até os dias de hoje, classificável como montepio pelos critérios atuais, tinha uma legislação avançada para a época.[80]

> Este movimento mutualista, que proporcionou a criação dos montepios abertos, com ingresso franqueado a qualquer pessoa e sem fins lucrativos, em nada se confunde com as companhias de seguro, as quais, posteriormente, passaram também a atuar em ramo previdenciário, em geral visando o lucro. Os mútuos, no Brasil, desde a colônia, seguiram a tradição portuguesa das Misericórdias, sob influência de D. Leonor de Lencastre, Rainha viúva de D. João II.[81]

As corporações de ofício, protótipos dos sindicatos atuais, surgiram no século XII, na Itália, França (confréries), Alemanha (innungen), Espanha (grêmio) e Inglaterra (friendly society). Receberam um grande golpe com a Lei *Chapelier* (1791), quando o

---

[76] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo IV - Previdência Complementar. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2009. p.297.

[77] Uma das primeiras entidades e que funcionou continuamente como montepio, isto é, previdência aberta sem fins lucrativos.

[78] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo IV - Previdência Complementar. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2009. p.35.

[79] CANO, Arce Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social. México: Porrua, 1972. p.40 e 41.

[80] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo IV - Previdência Complementar. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2009. p.298.

[81] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed., Niterói: Impetus, 2014, p. 54.

Código Penal de 1810 considerou crime a organização sindical e a greve. A Lei Chapelier foi revogada apenas em 25 de maio de 1864.[82]

> Art. 1º- Sendo uma das bases fundamentais da Constituição francesa a Abolição de toda classe de corporações de cidadãos do mesmo estado ou profissão, fica proibido restabelecê-las de fato, sob qualquer pretexto e com qualquer forma.
> Art. 2º- Os cidadãos do mesmo estado ou profissão, os empresários, os que têm estabelecimento aberto, os operários e oficiais de qualquer arte não poderão, quando se encontrarem reunidos, nomear presidente nem secretário sindical, organizar registros, adotar ou deliberar, nem elaborar regulamentos sobre seus pretendidos interesses comuns.[83]

O "*Libro Blanco da La Jubilación*" aponta alguns momentos importantes na França: em 1681, a criação de um plano de aposentadorias para marítimos; em 1790, regime para funcionários do Estado e militares; em 1806, sistema de aposentadoria no Banco da França; em 1824, para os empregados da Imprensa Nacional.

Em 1712, na Inglaterra, um sistema de aposentadoria para os servidores públicos "em que eram cobradas dos funcionários contribuições, para os benefícios pagos; em 1857, em New York, um programa de aposentadoria para polícia; em 1875, a American Express Co. estabelece o primeiro plano de aposentadoria não contributária; em 1880, a *Baltimore & Ohio Rail-Road Co*., uma das ferrovias mais antigas nos Estados Unidos, o primeiro com divisão de encargo; em 1892, a Universidade Columbia cria aposentadoria para os professores privados e em 1893, para professores públicos. Assinala ainda: na Inglaterra, em 1870, a *Cas Líght and Coke Co*. implanta aposentadoria para os seus empregados; em 1908, na Inglaterra, a Lei de Pensão por Velhice, para os septuagenários.

No Brasil, em 1825, José Bonifácio de Andrada e Silva apresentou projeto de lei por meio "do qual se vedava trabalhos insalubres e demasiados a escravos menores de 12 anos, velava pela saúde de escrava grávida ou depois do parto". Na

---

[82] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo IV - Previdência Complementar. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2009. p.298.

[83] Do Original: Artículo 1. Todo complot o atentado para impedir la reunión o producir la disolución de una asamblea primaria o electoral, será castigado con la pena de quince años de presidio. Artículo 2. Quien resultare convicto de haber alejado o echado, con fuerza y violencia, a un ciudadano activo de una asamblea primaria, será castigado con la pena de degradación cívica. UNED. DALBORA, José Luis Guzmán. Código Penal Francés de 1791. In: Revista de Derecho Penal y Criminología, 3ª Época, nº 1 (2009). Disponível em: http://www.pucsp.br/cehal/downloads/relatorios/revista_derecho_penal_criminologia/2009_n1.pdf. Acesso em: 22 dez. 2015.

Bahia, em Salvador, no século XVI, os jesuítas montaram a Água dos Meninos, que almejava educar e acolher crianças órfãs, com contribuições particulares e legados.[84]

Os primeiros povos a se preocupar com o risco do patrimônio, no caso de longas viagens por terra ou mar, foram os hebreus e fenícios, entretanto, Portugal foi um dos primeiros países a legislar sobre o seguro. A primeira companhia de seguros contra riscos marítimos surgiu na época de Dom Fernando (1367-1383). A proteção contra incêndio surgiu na Inglaterra, com a Fire Office, em 1680. Edward Lloyd, em Londres, em 1691, deu início à técnica do seguro. No Brasil, a primeira companhia autorizada a funcionar foi a Companhia de Seguros Boa-Fé, na Bahia, criada em 1808. Em 1828, Dom Pedro I consentiu com o funcionamento da Sociedade de Seguros Mútuos Brasileiros, destinada ao seguro marítimo. Rudolf Aladar Métall afirma que a Áustria foi a criadora de seguro contra doença, invalidez e velhice para os trabalhadores em minas em 1854, mas, na França, existia a aposentadoria para aos servidores do Estado deste 1790.[85]

1.2.2. Segundo período – após Otto von Bismarck (Alemanha) e Eloy Marcondes de Miranda Chaves (Brasil).

No viés previdenciário, o primeiro ordenamento legal foi editado em 1883 na Alemanha, por Otto Von Bismarck, com o estabelecimento do seguro-doença. Conhecido como sistema previdenciário Bismarckiano, destaca-se como primeiro sistema no qual o Estado ficou responsável pela gestão de um benefício custeado por contribuições recolhidas compulsoriamente das empresas. Desse sistema, identificamos dois dos princípios básicos que sustentam a previdência social brasileira: a contributividade (a seguridade é financiada por contribuições específicas que têm destinação própria) e a compulsoriedade (obriga a filiação a regime de previdência social aos trabalhadores que trabalhem).[86]

> Na Alemanha, Otto Von Bismarck introduziu uma série de seguros sociais, de modo a atenuar a tensão existente nas classes trabalhadoras: em 1883, foi instituído o seguro-doença, custeado por contribuições dos empregados, empregadores e do Estado; em 1884,

[84] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo IV - Previdência Complementar. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2009. p.298-299.
[85] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo IV - Previdência Complementar. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2009. p.300.
[86] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed., Niterói: Impetus, 2014, p.43.

> decretou-se o seguro contra acidentes do trabalho com custeio dos empresários, e em 1889 criou-se o seguro de invalidez e velhice, custeado pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo Estado. As leis instituídas por Bismark tornaram obrigatória a filiação às sociedades seguradoras ou entidades de socorros mútuos por parte de todos os trabalhadores que recebessem até 2.000 marcos anuais. A reforma tinha objetivo político: impedir movimentos socialistas fortalecidos com a crise indústria.[87]

Outros países da Europa editaram suas primeiras leis de proteção social. As primeiras leis previdenciárias surgiram na Alemanha, entretanto a primeira Constituição a tratar do tema foi a Carta Mexicana em 1917, seguido da Constituição Alemã de Weimar, em 1919. Também na Alemanha, foi criado o seguro de invalidez e velhice em 1889. A Inglaterra publicou o *Workmen's Compensation Act*, estabelecendo seguro obrigatório contra acidente de trabalho. [88]

Um aspecto fundamental no estudo da evolução histórica mundial é o chamado Plano Beveridge.[89] Em meados de 1941, na Inglaterra, o governo formado por uma coalizão de partidos e comandado pelo primeiro-ministro conservador Winston Churchill encomendou a instauração de um comitê interministerial – o *Committee on Social Insurance and Allied Services* - que tinha como finalidade o planejamento e a formulação de propostas de reformas ao serviço de seguridade social então vigente, o *Nacional Insurance Act* de 1911.[90] Apesar do caráter estritamente pragmático do projeto, durante a elaboração do documento foi efetivado um balanço histórico das medidas assistenciais inglesas, um diagnóstico da situação das famílias e das suas necessidades e um levantamento dos planos de seguridade social existentes no mundo.[91] Esse plano foi apresentado à Câmara dos Comuns inglesa, em 20 de novembro de 1942, por William Beveridge[92] e se tornou a marca da estrutura da

---

[87] MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.4.

[88] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed., Niterói: Impetus, 2014, p.43.

[89] BEVERIDGE, William Henry. O Plano Beveridge, Relatório sobre o Seguro Social e serviços afins. Tradução: Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

[90] LEITE, Celso Barroso. Um Século de Previdência Social: Balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p.43.

[91] Os países incluídos no levantamento do Relatório são: Austrália; Bélgica; Canadá; Dinamarca; Alemanha; Nova Zelândia; Romênia; África do Sul; Suécia; Estados Unidos; Brasil; Bulgária; Chile; Costa Rica; Equador; Espanha; Finlândia; França; Grécia; Holanda; Hungria; Itália; Iugoslávia; Japão; Noruega; Panamá; Peru; Polônia; Uruguai; Tchecoslováquia.

[92] William Henry Beveridge, foi um funcionário público, economista e reformista social britânico. Elaborou durante a Segunda Guerra Mundial o *Report on Social Insurance and Allied Services*, conhecido como Relatório ou Plano Beveridge. Esse importante documento embasa o regime de *Welfare State* britânico, que foi constituído de maneira diferente do que ocorria anteriormente, já que não era uma simples questão de seguridade social visando os "necessitados", mas envolvia toda a sociedade. Com esta iniciativa o governo objetivava fornecer um incentivo ao esforço nacional de guerra, além de garantir, para a população, um nível aceitável de padrão de vida e promover a

seguridade social moderna, com a participação de todas as categorias de trabalhadores e cobrança compulsória de contribuições para financiar as áreas da seguridade social: saúde, previdência social e assistência social. Para alcançar esse propósito a seguridade deveria ser financiada através da arrecadação tributária. Como responsável pela arrecadação o Estado deve oferecer os serviços da seguridade social para os administrados. Apontando algumas críticas ao modelo bismarckiano, o Plano Beveridge credita a proteção social um caráter universal, destinado a todos.

O trabalho desenvolvido por Beveridge continha alguns princípios, que são descritos por Ibrahim[93], como sendo os principais:

1. Inovação absoluta do trabalho, com a rescisão dos conceitos existentes anteriormente, a partir da experiência - o plano precisaria buscar novos horizontes para a proteção social e deixar de lado os paradigmas passados.

2. Ampliar a importância do seguro social como fator de progresso social - para o relatório, as melhorias tão ambicionadas pela sociedade tão-somente seriam possíveis com o melhoramento do sistema previdenciário, por ser este verdadeiro arcabouço de todo o sistema protetivo de um Estado.

3. Cooperação entre pessoa e Estado - os principais interessados no adequado funcionamento do sistema protetivo são aqueles que dele se utilizam e, por isso, devem continuamente participar da administração deste e da formulação de novas estratégias sociais.

4. Novas fases etárias para a aposentadoria – devido ao aumento generalizado da expectativa de vida, o Estado deveria outorgar aposentadorias com idades mais avançadas, de modo a conservar a estabilidade do sistema.

5. Alcance universal - a rede protetiva estabelecida pelo Estado deveria ser de alcance extensíssimo, isto é, acolher toda a sociedade e protegê-la de todo tipo de adversidade e infortúnio. Daí provém o conceito de proteção *from the cradle to the grave*, ou seja, do nascimento até a morte.

6. Preenchimento das lacunas do seguro social pela assistência social - este princípio evidencia a evolução então adotada. A previdência social, mais desenvolvida

solidariedade entre as classes. BEVERIDGE, William Henry. O Plano Beveridge, Relatório sobre o Seguro Social e serviços afins. Tradução: Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

[93] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed., Niterói: Impetus, 2014, p. 50.

que o seguro social, teria mais componentes assistenciais, de modo a atender parcelas excluídas da sociedade, como as pessoas necessitadas e desempregadas.

Após a apresentação dos seus princípios, o relatório menciona suas conclusões. Dentre as de maior importância, pode-se citar:

1 - Seguro social obrigatório – todos devem participar do sistema protetivo, sendo garantido aos carentes um mínimo para sua manutenção. Além disso, todos as pessoas protegidas devem ser atendidas e tratadas de modo equânime, sem requisitos distintos. Os seguros sociais da zona rural e da área urbana deveriam integrar um sistema único.

2 - Adoção da fonte tríplice de custeio - não deve ser obrigação única e exclusiva de uma pessoa o custeio do sistema protetivo. Essa incumbência deve ser de vários sujeitos, que, no caso, são o Estado, as empresas e os trabalhadores.

3 - Unificação do seguro de acidentes do trabalho com o seguro social - conquanto Beveridge reconhecesse as vantagens e conveniências de um sistema privado e autônomo de seguro de acidentes, as desvantagens, como os intermináveis litígios entre empregadores e trabalhadores, eram muito maiores.

4 - Unificação do seguro e da assistência social em único ministério – em função da semelhança de ações entre seguro e assistência social, a conservação de suas estruturas em paralelo para o atendimento da população seria evidente desperdício. Como a assistência social mira o preenchimento das lacunas previdenciárias, a direção única é essencial para alcançar este objetivo.

5 - Ajuntamento das contribuições – todo o conjunto de contribuições existentes deveria ser unificado, de maneira a proporcionar ao beneficiário o requerimento de qualquer benefício. À época do relatório, havia contribuições distintas para benefícios diversos, tornando o custeio muito complexo. Esta mudança ainda provocaria a unificação das *approved societies*[94], que apresentavam contribuições próprias, sendo algo parecido aos institutos de aposentadorias e pensões existentes no Brasil, de 1933 até 1966.

---

[94] The essence of the approved society system is financial responsibility; each society can realise a surplus or a deficiency for its members out of the administration of the contributions collected compulsorily from them. A essência do sistema *approved society* é a responsabilidade financeira; cada sociedade pode perceber um excesso ou uma deficiência para os seus membros para fora da administração das contribuições recolhidas compulsoriamente a partir deles. Beveridge, W. Social Insurance and Allied Services, Cmd 6404, HMSO, London. 1942. Disponível em: <http://www.sochealth.co.uk/national-health-service/public-health-and-wellbeing/beveridge-report/beveridge-approved-societies/>. Acesso em: 5 mar. 2016.

6 - Afastamento da saúde do contexto previdenciário - devido ao seu vasto espectro de atendimento, a saúde deve ser alocada em separado da previdência e assistência sociais, evitando assim o comprometimento do atendimento e gigantismo do órgão responsável pela administração.

7 - Provimento de auxílio para o aprendizado – esse auxílio, não só o de natureza pecuniária, mas também profissional, objetiva a preparação do indivíduo para o ingresso no mercado de trabalho. Adicionalmente a esta ajuda estatal, deveria existir o auxílio-desemprego por tempo ilimitado.

8 - Cancelamento das isenções - toda renúncia de receita precisaria ser revogada, de modo a garantir a entrada de recursos suficientes para a manutenção do sistema securitário, que é necessariamente contributivo. A exclusão de contribuições unicamente provoca a debilidade do regime. As entidades que, de alguma forma, realizam atividades de interesse estatal, deveriam ser incentivadas por meio de outras espécies de subvenção, e não da renúncia de contribuições.

9 - O seguro social estendido a todos os trabalhadores - não exclusivamente os empregados, mas todos os trabalhadores, como os autônomos, devem integrar o sistema securitário.

10 - Estímulo de permanência em atividade - regras que incentivem a permanência do trabalhador no mercado de trabalho devem integrar o sistema previdenciário. Na hipótese do indivíduo deixar para requerer a aposentação numa outra ocasião, seu benefício futuro seria maior".[95]

Castro e Lazzari[96] ressaltam que o Plano Beveridge transformou os sistemas previdenciários, pois abrangia toda a população, tornando-se um sistema universal e proporcionou um inquestionável aprimoramento qualitativo.

Relevante mencionarmos a Organização Internacional do Trabalho (OIT) na perseverança em elaborar procedimentos que busquem a solução do "trabalhismo mundial" e a efetividade dos direitos decorrentes da previdência.[97] Semelhantemente a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) estendeu a todos os povos a

---

[95] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed., Niterói: Impetus, 2014, p. 40.

[96] CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário.14ª ed. São Paulo: LTr, 2012, p.34.

[97] DAIBERT, Jefferson. Direito Previdenciário e Acidentário do Trabalho Urbano. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p.78-79.

proteção previdenciária e o direito à seguridade social, para garantir a proteção e assistência tornando a seguridade social um direito de todos os povos: [98]

> Todo o 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, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (Art. XXV, I).[99]

Os Estados Unidos, após a crise de 1929, adotaram o *New Deal*, esta política deliberava uma intervenção do Estado mais significativa no segmento econômico, com a responsabilidade de atender os setores sociais com investimentos na saúde pública, na assistência social e na previdência social. Em 1935, editaram o *Social Security Act*, criando a previdência social como forma de proteção social.[100]

Wladimir Martinez faz um breve resumo desse período, no qual houve um rápido avanço na edição de aspectos referentes as leis previdenciárias:

> Em 13 de junho de 1883, na Alemanha, é implantado o seguro doença (krankenversicherung); em 6.7.1884, a proteção acidentária (unfallversicherung); e, em 22.6.1889, o seguro contra invalidez e velhice (invalidität und alterversicherung). A partir daí, a previdência social expandiu-se rapidamente. Embora sejam discutíveis os critérios de definição, teriam sido criados planos previdenciários na Áustria, em 1888. França, em 1890. Itália, em 1898. Áustria e Hungria, em 1891. Noruega, em 1909. Luxemburgo, em 1901. Espanha, em 1908. Irlanda e Suíça, em 1911. Com William Lewery e Lloyd George, na Inglaterra, em 1911 (National Insurance Act). Romênia, em 1912. Suécia e Holanda, em 1913. Estônia, em 1917, Tcheco-Eslováquia, em 1919. União Soviética, lugoslávia, Japão e Grécia, em 1922, Bélgica, Itália e Lituânia, em 1925. Dinamarca, em 1933. Estados Unidos, em 1935. Nova Zelândia, em 1938.Com a primazia mexicana em termos constitucionais (1910), desenvolveu- -se na América Latina: Argentina, 1922; Brasil, 1923; Equador, 1935; Peru, 1936; Panamá, 1941; Paraguai, em 1943; República Dominicana, 1947. A Constituição da França de 1848 previa proteção a necessitados (art. 13). (...) A partir de 1941, com a Carta do Atlântico dispondo sobre a seguridade social, muitas declarações internacionais passam a discorrer sobre a matéria. A Declaração de Santiago do Chile, de 16.12.1942, resultou da Primeira Conferência Interamericana de Seguridade Social.[101]

Ainda segundo Martinez:

> É quase impossível resenhar a evolução da previdência social. Primeiro, em razão da infinidade de medidas e instituições com

---

[98] MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 32.

[99] Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 27 jan. 2016.

[100] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed., Niterói: Impetus, 2014, p. 47.

[101] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário - Tomo IV - Previdência Complementar. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2009. p.300 e 301.

> variada gama, quase todas assistenciais e precárias. Segundo, porque nem sempre atendem esses eventos a qualquer classificação moderna das técnicas de proteção social, resultando em tentativas frágeis e efêmeras, sem organização ou sistematização. Pode-se, isso sim, ser colhidos, aqui e ali, exemplos de tentativas particulares ou governamentais, as quais, afinal, acabaram por derivar na técnica protetiva.[102]

Castro e Lazzari[103] complementam afirmando que nos períodos passados, antes de surgirem as primeiras leis de proteção social, a defesa do trabalhador em relação aos riscos no trabalho e perda da condição de subsistência ocorriam através da assistência caritativa individual. Coimbra corrobora com esse pensamento citando que:

> E, se é verdade que essas medidas, como então instituídas, não logravam fazer a adoção do que hoje se rotula de seguridade social, como noção global de proteção ao economicamente débil, não é difícil reconhecer nelas o princípio norteador da solidariedade social, propulsionando o intento de assegurar a esses destinatários a proteção contra certo risco, modo por que se perseguia então, embora de forma gradual e com certo custo, a segurança da vida em sociedade.[104]

A publicação da Lei Eloy Chaves no Brasil que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão (Decreto-Legislativo nº 4.682, de 1923) para os empregados das empresas ferroviárias foi um marco da previdência social brasileira que abordaremos no próximo tópico.

1.3. Contexto histórico da previdência social do Brasil

O contexto histórico da previdência social no Brasil seguiu a mesma lógica das propostas internacionais: origem privada e voluntária.

As primeiras entidades a atuarem na proteção social foram as Santa Casas da Misericórdia, prestando serviços de assistência social. Como entidade de cunho religioso, promovendo assistência aos necessitados, pobres, órfãos e viúvas, a Santa Casa de Misericórdia de Santos foi fundada em 1554, conforme mencionado por Ionas Deda Gonçalves:

---

[102] Idem.

[103] CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário.7ª ed. São Paulo: LTr, 2006. p.36.

[104] COIMBRA, Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 11ª ed. Rio de Janeiro: Edições trabalhistas, 2001. p.1.

> Nesse período identificam-se ainda entidades civis, movidas por fins religiosos ou caritativos, que fornecem assistência aos necessitados, das quais são exemplos importantes as Santas Casas de Misericórdia, notadamente a Santa Casa de Misericórdia de Santos, fundada em 1554.[105]

Com caráter mutualista, criado em 1835 o Montepio Geral dos Servidores do Estado - Mongeral – foi a primeira entidade de previdência privada no país. [106]

O pensamento liberal, no final do século XVIII, entusiasmou o mundo e produziu efeitos no Brasil, principalmente porque o regente D. Pedro I era adepto dessa nova ordem. Na primeira Constituição Brasileira, em 1824 quando o Brasil deixou de ser colônia e se transformou em império, foi inspirada em ideais de igualdade, fraternidade e liberdade, oriundos da Revolução Francesa e na Revolução Americana. Nela podemos encontrar sinais intensos de preocupação social, onde está gravado o primeiro rol de direitos e garantias individuais e a exclusiva disposição relacionada à seguridade social, a do artigo 179,[107] em que se preconizava a criação dos socorros públicos.[108] Essa expressão, socorros públicos, foi copiada da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão e significa: “A Sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, seja fornecendo-lhes trabalho, seja assegurando os meios de existência àqueles que não estão em condições de trabalho” (art. 21)”.[109]

O ato adicional, proclamado pela Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, foi uma modificação à constituição brasileira de 1824 e, em seu artigo 10, estipulava a competência das Assembleias Legislativas para legislar sobre as casas de socorros públicos, conventos etc.

Brasil, Argentina e Uruguai formam o grupo de países pioneiros na constituição de um modelo de proteção social na América Latina. Os sistemas de seguridade foram dispostos, a partir do final do século XIX, sob o pilar contributivo e objetivando proteger a força de trabalho masculina e urbana. Os trabalhadores rurais, domésticos,

---

[105] GONÇALVES, Ionas Deda. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 3.

[106] KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. 4ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007. p.44-47.

[107] Constituição Brasileira de 1824 - Art. 179 – “A inviolabilidade dos Direitos e Civis e Políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: ”

[108] COIMBRA, Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 11ª ed. Rio de Janeiro: Edições trabalhistas, 2001. p.37.

[109] SANTORO, José Jayme de Souza. Manual de direito previdenciário. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Barros, 2004, p. 16.

autônomos e da economia informal ou excluídos do mercado de trabalho, contavam com benefícios de caráter eminentemente assistencial.[110]

A primeira Constituição da República, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, foi a primeira a prever, no Brasil, um benefício previdenciário. O artigo 75, disposição que contemplava o chamado seguro social, garantia a aposentadoria aos funcionários públicos que se tornaram inválidos a serviço da Nação, mesmo sem existir o pagamento de contribuições previdenciárias.[111]

Todavia, a doutrina majoritária considera como o marco da previdência social brasileira a publicação da Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682, de 24/01/1923).[112]

Nesse sentido, Ionas Deda Gonçalves leciona que:

> No Brasil o marco legislativo da Previdência Social é apontado oficialmente como 24 de janeiro de 1923, data em que foi editado o Decreto Legislativo n. 4.682, conhecido como 'Lei Eloy Chaves' (...) que determinava a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários, com o objetivo de amparar esses trabalhadores contra riscos sociais clássicos, como doença, velhice, invalidez e morte. (...) Vale observar que, embora a Lei Eloy Chaves seja apontada como o marco inaugural da Previdência Social no Brasil, a ponto de ser o dia 24 de janeiro considerado oficialmente como o dia da Previdência Social, antes dela algumas manifestações legislativas em matéria previdenciária já existiam. Em 1919 foi editada a Lei n. 3.724 de 15 de janeiro, conhecida como a Lei do Acidente do Trabalho, consagrando a responsabilidade objetiva do empregador no caso de acidente de trabalho.[113]

Portanto, foi o Decreto-Legislativo nº 4.682/1923 que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) para os empregados das empresas ferroviárias, mediante contribuição dos empregadores, dos trabalhadores e do Estado, assegurando aposentadoria aos empregados e pensão aos seus dependentes.[114] O Decreto – Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 em seu art.1º e 2º estabelecia que:

---

[110] MESA-LAGO, Carmelo. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

[111] AMADO, Frederico. Direito previdenciário: coleção sinopses para concursos. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p.67.

[112] Esse ato normativo foi inspirado em um projeto de lei argentino, com as devidas adaptações à realidade nacional da época, que dispunha sobre a criação das CAP. O supracitado Decreto foi trazido pelo Engenheiro William John Sheldon e versava sobre um sistema de proteção social aos trabalhadores vigente na Argentina. IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário. 15ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 51.

[113] GONÇALVES, Ionas Deda. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 2.

[114] KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. 4ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007, p.39.

> Art. 1º Fica criada em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no pais uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.
> Art. 2º São considerados empregados, para os fins da presente lei, não só os que prestarem os seus serviços mediante ordenado mensal, como os operários diaristas, de qualquer natureza, que executem serviço de caráter permanente.[115]

De acordo com o art. 3°, da Lei Eloy Chaves, os fundos das caixas seriam constituídos por:

> a) uma contribuição mensal dos empregados correspondente a 3% dos respectivos vencimentos;
> b) uma contribuição anual da empresa, correspondente a 1% de sua renda bruta;
> c) a soma que produzir um aumento de 1,5% sobre as tarifas da estrada de ferro;
> d) as importâncias das joias pagas pelos empregados na data da criação da caixa e pelos admitidos posteriormente, equivalentes a em mês de vencimentos e pagas em 24 prestações mensais;
> e) as importâncias pagas pelos empregados correspondentes à diferença no primeiro mês de vencimentos, quando promovidos ou aumentados de vencimentos, pagas também em 24 prestações mensais;
> f) o importe das somas pagas a maior e não reclamadas pelo público dentro do prazo de um ano;
> g) as multas que atinjam o público ou o pessoal;
> h) as verbas sob rubrica de venda de papel velho e varreduras;
> i) os donativos e legados feitos à Caixa;
> j) os juros dos fundos acumulados.[116]

Esse marco na legislação pode também ser evidenciado pelo fato do aniversário da previdência ser no dia 24 de janeiro, em alusão à Lei Eloy Chaves.[117]

Na década de 20, o sistema de caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) foi ampliado, sendo instituídas em diversas empresas e diversos ramos, as CAP's eram organizadas por empresas, cada uma possuía sua Caixa. No início da Era Vargas (1930-1945), foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio - responsável pela organização da previdência social brasileira. Na década de 30, as 183 CAP's existentes foram reunidas, com a formação de Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's). Os Institutos foram organizados por categoria profissional, tornando o sistema

---

[115] BRASIL. Decreto Legislativo 4.682, de 24/01/23. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/ decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm> Acesso em 28 jan. 2016.
[116] KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. 4ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007, p.45.
[117] Comemora-se o surgimento da Previdência Social no Brasil no dia 24 de janeiro de 1923, quando o então presidente da República, Arthur da Silva Bernardes, sancionou o Decreto Legislativo nº 4.682 (disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm>). Nesse mesmo dia também se comemora o Dia Nacional do Aposentado, que foi instituído pela Lei nº 6.926, de 30 de julho de 1981.

previdenciário mais sólido. O processo de unificação das CAP's durou até a década de 50, criando diversos institutos de outras categorias profissionais. A partir dessa fusão das CAP's surgiram os Institutos de Aposentadoria e Pensão das seguintes categorias: IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos – 1933; IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciários – 1934; IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários – 1934; IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários – 1936; IAPTEC - Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transporte de Carga – 1938.[118]

A partir da Revolução 1930, a proteção social alcançou um impulso maior. O governo, com o desígnio de obter apoio da massa trabalhadora, antecipou-se às suas reivindicações, produzindo uma legislação social intensamente marcada pelo paternalismo. Essa nova ordem desencadeou reações das forças político-ideológicas dominantes, fazendo com que a Carta Magna de 1934 tivesse vida de apenas três anos. Entretanto, foi nela que o Estado instituiu o amparo previdenciário para o trabalhador, sob o título “DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL”, promovendo a Previdência Social Brasileira, que já surgira em 1923, à condição de disposição constitucional, na qual permanece até os dias atuais.

As diretrizes da Constituição de 1937 foram totalmente opostas ao modelo democrático da de 1934. Embora jamais tenha chegado a vigorar, a Carta de 1937 pregava o autoritarismo e conferia ao chefe do Poder Executivo a direção suprema dos destinos do País. Na tentativa de conservar a aparência de Estado democrático e de direito, a ditadura conservou no texto da Constituição os direitos individuais. Em contrapartida, foram esquecidos os progressos na área de seguridade social. Sob o título “DA ORDEM ECONÔMICA”, duas alíneas pertinentes à seguridade social foram mantidas, mas colocadas como subordinadas à legislação do trabalho. [119] [120]

Na Constituição de 1946, respeitada pelo equilíbrio entre as forças políticas, econômicas e sociais, o instituto retorna com a roupagem como Previdência Social.

---

[118] KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. 4ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007, p.44-45.

[119] SANTORO, José Jayme de Souza. Manual de direito previdenciário. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Barros, 2004, p. 16-18.

[120] A redação das alíneas mencionadas é a seguinte:
“Art. 137 – A legislação do trabalho observará, além de outros, os seguintes preceitos: [...]
l) assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto;
m) a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho”; Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em 16 dez. 2015.

Para acolher a intensa aceleração do processo industrial e a rápida transformação econômico-social do País, passando de rural para urbana, o legislador constituinte redimiu-se do deslize anterior, restaurando o título “DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL”.[121] Cabe ressaltar o fato de que nesta Carta estão presentes os elementos da seguridade social, situando o Estado como tutelador da Previdência Social, dando proeminência constitucional ao pacto entre as partes envolvidas: Estado, empregador e empregado.

A Constituição de 1967 foi produto da ordem revolucionária instaurada no Brasil a partir de março de 1964 e reflete a presença intensa do Estado, sobretudo no que se refere à segurança nacional e à centralização política, econômica e administrativa. Contudo, também se verifica uma preocupação do legislador com o financiamento das prestações assistenciais e previdenciárias e com a conservação dos princípios democráticos, observando-se ênfase nos direitos e garantias individuais e na seguridade social.[122]

A grande transformação ocorreu com a promulgação da vigente Constituição de 1988, estabelecendo o Sistema de Seguridade Social formado por três partes que atuam simultaneamente nas áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência Social e que são custeadas através de um orçamento geral.

Paralelamente, a história da previdência complementar no Brasil pode ser dividida em 3 fases, conforme descrição de Paixão:[123]

a) primeira fase (anterior à legislação específica) - A primeira organização que ofereceu benefícios que hoje estariam classificados como típicos da previdência complementar foi a PREVI (CAPRE à época). Foi criada em 1904 por empregados do

---

[121] A redação mencionada é a seguinte:
“Art. 157 – A legislação do trabalho e a da Previdência Social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores: [...]
X – direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário; [...]
XIV – assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante;
XV – assistência aos desempregados;
XVI – previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;
XVII – obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho.”
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 16 dez. 2015.

[122] SANTORO, José Jayme de Souza. Manual de direito previdenciário. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Barros, 2004, p. 19-21.

[123] PAIXÃO, Leonardo André**.** A previdência complementar fechada: uma visão geral. Disponível em: <http://oabprev.com.br/index.php/portfolio-2/publicacoes/publicacoes/145-previdencia-complementar-aspectos-gerais-artigo/file>. Acesso em: 17 dez. 2015.

Banco da República do Brasil sob a forma de associação “cujo fim é exclusivamente garantir o pagamento de uma pensão mensal ao herdeiro do funcionário que dela fizer parte, na forma estabelecida pelos presentes Estatutos”. Surgiram depois outras entendidas como: Fundação Petrobrás de Seguridade Social – PETROS (1970) e a Fundação CESP (1974).

b) segunda fase (Lei n. 6.435/77) - A Lei n. 6.435, de 15 de julho de 1977, tinha como objetivo disciplinar os fundos de pensão enquanto entidades captadoras de poupança popular, estimulando seu crescimento para que pudessem canalizar investimentos para aplicações em Bolsa de Valores. O sistema brasileiro, na ocasião da confecção da Lei n. 6.435/77, teve a influência do modelo americano pós-guerra, como a criação do regime de previdência da Polícia de Nova York, em 1857. A previdência complementar no Brasil, antes da lei de 1977, limitava-se a montepios e fundações de seguridade social.

c) terceira fase (modernização da legislação) - O movimento de modernização da legislação que rege a previdência complementar começou com a Emenda Constitucional n. 20, de 15.12.1998. Esta emenda reeditou o art. 202 da Constituição Federal, que tratava de outro tema, dedicando-o inteiramente à previdência complementar. A alteração na redação do art. 202 da Constituição Federal exigiu a elaboração de duas leis complementares. Uma, que traz normas gerais sobre a previdência complementar (Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001) e a outra, prevista no § 4o do art. 202, contendo normas especificas para disciplinar “a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar”, e que se tornou a Lei Complementar n. 108, de 29 de maio de 2001.Atualmente a Emenda Constitucional n.41, de 19.12.2003, deu nova redação ao art. 40 da Constituição Federal.

Podemos sintetizar a evolução da previdência social no Brasil listando as principais normas pátrias em ordem cronológica, fundamentadas a partir de dados de

KERTZMAN[124], COIMBRA[125], CASTRO e LAZZARI[126], TSUTIYA[127], MARTINEZ[128], GÓES[129]:

A única disposição pertinente à seguridade social na Constituição de 1824 é a do artigo 179, em que se preconizava a constituição dos socorros públicos. A expressão “aposentadoria” aparece no texto da Constituição de 1891, conforme artigo 75: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”. Realmente esse benefício era “dado” pois não existia nenhuma fonte de contribuição de financiamento para isso.

Em 1919 foi instituído, pela primeira vez no Brasil, o seguro contra acidentes de trabalho de forma compulsória segundo O Decreto Legislativo nº 3.724. Esse decreto estabelecia particularidades sobre os acidentes no trabalho.

O primeiro a instituir no Brasil a previdência social foi o Decreto legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 conhecido como a Lei *Elói Chaves*. Como uma tentativa de apaziguar as manifestações gerais dos trabalhadores foram criadas as Caixas de Aposentadorias e as Pensões para os ferroviários. A referida lei previa os benefícios de aposentadoria por invalidez, a pensão por morte, assistência médica, e a aposentadoria ordinária que era equivalente à aposentadoria por tempo de serviço.

Em 1924, a Constituição Federal, tratou dos socorros públicos em seu artigo 179, inciso XXXI, sendo este o primeiro ato securitário com previsão constitucional. A primeira a estabelecer a tríplice forma de custeio, com a contribuição do Governo, dos empregadores e dos trabalhadores foi a Constituição Federal de 1934. A Carta de 1937 utilizou pela primeira vez o termo “seguro social” sem, no entanto, trazer grandes evoluções securitárias. Instituiu a proteção ao trabalhador, abrangeu também a proteção ao idoso, à gestante e ao inválido.

O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes de Cargas (IAPETC) foi criado pelo Decreto-lei nº 775 em 1938. E a Legião Brasileira da Assistência Social (LBA) pelo Decreto-Lei nº 4.890/42.

---

[124] KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. 4ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007. p. 44-47

[125] COIMBRA, Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 11ª ed. Rio de Janeiro: Edições trabalhistas, 2001.

[126] CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 14ª ed. São Paulo: LTr, 2012.

[127] TSUTIYA, Augusto Massayuki. Curso de direito da seguridade social: custeio da seguridade social, previdência social, saúde, assistência social. São Paulo: Saraiva, 2007.

[128] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário. 3ª ed. São Paulo: LTR, 2005.

[129] GÓES, Hugo Medeiros de. Manual de Direito Previdenciário: teoria e questões. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

A Constituição Federal de 1946 empregou a expressão “previdência social”. Foi garantida pelo constituinte a proteção aos eventos de doença, invalidez, velhice e morte como cita o inciso XVI do art. 157 "previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte". Esta Carta marcou a primeira tentativa de sistematizar as normas de proteção social.

Em 1949 foi editado o Regulamento Geral das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP’s), padronizando a concessão de benefícios. Em 1953, todas as Caixas foram unificadas (Decreto nº 34.586/53), surgindo a Caixa Nacional.

O Ministério do Trabalho e da Previdência Social foi criado em 1960. Nesse mesmo ano, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), houve a unificação dos critérios estabelecidos nos diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP’s) existentes para concessão de benefícios dos diversos Institutos, persistindo ainda a estrutura dos IAP’s. Ou seja, a LOPS estabeleceu um único plano de benefícios, “amplo e avançado, e findou-se a desigualdade de tratamento entre os segurados das entidades previdenciárias e seus dependentes”.[130] No entanto, permaneciam excluídos da Previdência, os trabalhadores rurais e domésticos.

Em 1963, os trabalhadores rurais passaram a gozar de direitos previdenciários, com a criação do FUNRURAL pela Lei Complementar. Foi instituindo o salário-família, através da Lei nº 4.296, para amparo e manutenção dos filhos menores dos segurados, e o décimo terceiro salário, através da Lei nº 4.281, até hoje existente.

A emenda constitucional de 1965 estabeleceu o princípio da precedência, determinando que nenhum benefício poderia ser criado, estendido ou majorado sem a fonte prévia de custeio total.

Com a unificação dos IAP’s em 1967 surgiu o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) criado pelo Decreto-lei nº 72, de 21.11.1966,

A Constituição Federal de 1967 instituiu o auxílio desemprego e a inclusão do salário família, que anteriormente recebia um tratamento infraconstitucional.

Em 1971 a Previdência Social passa a abranger também, de forma efetiva, os trabalhadores domésticos e rurais. E nesse mesmo ano, a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio, instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

[130] OLIVEIRA, Antônio Carlos de. Direito do trabalho e Previdência Social: estudos. São Paulo: LTr, 1996, p. 113.

(PRORURAL). Os empregados domésticos foram incluídos no sistema protetivo em 1972, em função da Lei nº 5.859/72.

Em 1º de maio de 1974 foi editada a Lei nº 6.036, que desmembrou o Ministério do Trabalho e Previdência Social, criando o Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 4 de novembro, a Lei nº 6.125 autorizou a criação da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV).

No ano de 1976 foi aprovada a compilação das normas previdenciárias em um único corpo normativo, criando-se a Consolidação das Leis da Previdência Social pelo Decreto nº 77.077.

O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) foi instituído em 1977. Esse órgão torna-se responsável pela integração das áreas de assistência social, previdência social, assistência médica e gestão das entidades ligadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social. O SINPAS contava com os seguintes órgãos: INPS - Instituto Nacional de Previdência Social - autarquia responsável pela administração dos benefícios; IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - autarquia responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança de contribuições e demais recursos; INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social. LBA - Fundação Legião Brasileira de Assistência - fundação responsável pela assistência social; FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - fundação responsável pela promoção de política social em relação ao menor; CEME - Central de Medicamentos – órgão ministerial que distribuía medicamentos; DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – empresa pública que administra os sistemas de informática previdenciários. Todas estas entidades foram extintas, exceto a DATAPREV, que tem a função de gerenciar os sistemas informatizados do Ministério da Previdência Social.

A Constituição Federal de 1988, considerada como a Constituição cidadã, por estabelecer princípios e direitos não previstos, reuniu as três atividades da seguridade social: saúde, previdência social e assistência social. O estabelecimento do sistema de Seguridade Social, passou a ser um objetivo a ser alcançado pelo Brasil, de forma que as contribuições sociais passaram a custear as ações do Estado nestas três áreas, e não só na Previdência Social. Mas, antes da promulgação da Constituição, surgiu uma disposição legal que determinava a transferência de recursos da Previdência Social para o Sistema Único Descentralizado de Saúde (hoje é o Sistema

Único de Saúde). Atualmente, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), abriga somente a população que mediante a contribuição e de acordo com a lei, fizerem jus aos benefícios.

Em 1990, a Lei 8.029/90 criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que é resultante da junção do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) com o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS). Segundo KERTZMAN,

> A criação do INSS deu-se com a fusão do INPS com o IAPAS. Lembre-se de que o INPS era a autarquia responsável pela administração dos benefícios previdenciários, enquanto o IAPAS era o órgão voltado para o custeio da previdência social, contendo a estrutura de arrecadação, fiscalização e cobrança.[131]

No ano seguinte, 1991, foram instituídos o plano de custeio da Seguridade Social e o plano de benefícios da Previdência Social, através das Leis nº 8.212 e 8.213.

A LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), em 1993, normatizou a Assistência Social e criou o benefício de prestação continuada (BPC).

Em 1995, por meio da Lei n.º 9.032, passou a ser permitida a conversão do período de tempo de serviço especial para comum, não existindo mais a possibilidade de se fazer o contrário. Alguns dispositivos das Leis n.º 8.212 e 8.213/91 que tratam do custeio e dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social foram modificados. As alterações refletiram sobre o valor dos benefícios de auxílio-acidente, aposentadoria especial e pensão por morte.

O Decreto n.º 2.172 de 1997, traz uma nova regulamentação dos benefícios previdenciários, e o Decreto nº 2.173 aborda o novo regulamento de Organização e Custeio da Previdência Social.

Em 1998, a Emenda constitucional de n.º 20/98 apresenta várias modificações ao sistema previdenciário, além de adicionar outras leis regulamentadoras. As principais alterações foram: a exigência do critério idade para quem almeja se aposentar proporcionalmente, ou seja, a partir dos 25 anos, se mulher, e a partir dos 30 anos de contribuição, se homem, exige-se a idade de 48 e 53 anos, respectivamente. Também foi estabelecido um pedágio de 40% do tempo que faltava para se aposentar no momento da promulgação da Emenda.

---

[131] KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. 4ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007. p. 47.

O Decreto nº 3.048 de 1999 aprova o Regulamento da Previdência Social (RPS), substituindo os regulamentos de custeio e benefícios previdenciários. E aprova a Lei n.º 9.876, que instituiu o Fator Previdenciário.

A Assistência Social e a Previdência Social que eram vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social, passaram a ser vinculadas ao Ministério da Previdência Social e ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, respectivamente, em 2003. A Emenda constitucional nº 41/03 estabelece mudanças para o sistema de aposentadoria dos servidores, especialmente no que se refere a forma de cálculo da "integralidade" e ao fim da chamada paridade entre os servidores ativos e inativos.

Em 2005 a Lei nº 11.098 estabelece que o Ministério da Previdência Social ficará responsável pela arrecadação, fiscalização, lançamento e normatização das receitas previdenciárias, criando-se assim a Secretaria da Receita Previdenciária. Mas, a Lei nº 11.457 de 2007, extingue a Secretaria da Receita Previdenciária e suas atribuições passam a ser da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Em dezembro de 2014 foram publicadas as Medidas Provisórias 663 e 664/2014, que procuraram promover alterações nos benefícios do Regime Geral da Previdência Social[132] (Lei n.º 8.213/91) e também na pensão por morte do Regime Próprio dos Servidores Públicos federais (Lei n.º 8.112/90).

Em 2015 a Medida Provisória n.º 676, a Lei n.º 13.135 e a Lei n.º 13.183 alteram diversos artigos da legislação previdenciária e criam a possibilidade de aplicação da fórmula 85/95, cuja apreciação será realizada no Capítulo IV.

Concluindo esse breve resgate histórico, destacamos que as principais leis que regulam as ações de seguridade social no Brasil são: a Lei n.º 8.212/91(Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social – PCSS), a Lei n.º 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), e o Decreto n.º 3.048/99, que aprovou o Regulamento da Previdência Social.[133] As leis que regulam, atualmente, as matérias securitárias são: a Lei n.º 2.618/12 (Previsão legal para criação servidores públicos federais – FUNPRESP), a Lei n.º 8.213/91 (Plano de Benefícios da Seguridade Social – PBSS).

---

[132] Alterou os seguintes benefícios do RGPS: pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, seguro desemprego e aposentadoria por tempo de contribuição.

[133] KERTZMAN, Ivan. Curso Prático de Direito Previdenciário. 4ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007. p. 48.

Verifica-se, nesse contexto histórico apresentado, que a Previdência Social brasileira passou por mudanças conceituais e estruturais, abrangendo aspectos como: o grau de cobertura, o elenco de benefícios oferecidos e a maneira de financiamento do sistema. O estudo dessas fases da história da Previdência Social permite identificarmos os progressos alcançados ao longo de mais de três quartos de século de existência e compreendermos melhor a conjuntura dos fatos analisados nos capítulos vindouros.

CAPÍTULO II – A DEMOGRAFIA E O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL

O ser humano deve ser a referência principal do direito, uma vez que o direito tem como foco fundamental o convívio justo e pacífico entre as pessoas. A modificação da realidade social deve implicar na obrigação de alteração da regulação normativa, ou seja, o estudo da norma deve estar vinculado à realidade empírica, demográfica, social e econômica, fazendo do Direito um instrumento de transformação da realidade e do desenvolvimento humano. No estudo do direito previdenciário essa necessidade de interligação entre o direito e a realidade social fica mais manifesta, uma vez que é a população a destinatária direta das regras previdenciárias e é quem financia esse sistema. As importâncias arrecadadas e pagas pela previdência social devem ser analisadas mediante o conhecimento da realidade da sociedade brasileira.

Demografia é a ciência que tem por finalidade o estudo de populações humanas, focando na apreciação da sua evolução no tempo, do seu tamanho, da sua distribuição espacial, da sua composição e da sua estrutura. Além da preocupação com a dimensão e crescimento da população, é de fundamental importância em Demografia o exame da composição da população por idade, especialmente pela sua repercussão sobre os fenômenos demográficos, sociais e econômicos.[134]

A análise da dinâmica demográfica brasileira das últimas décadas revela importantes transformações, como o aumento da representatividade dos idosos na população e o avanço na expectativa de vida. O fenômeno social do envelhecimento populacional é uma das implicações da transição demográfica, ou seja, consequência do rápido e contínuo declínio das taxas de fecundidade e da queda da mortalidade em todas as idades.[135] A tendência do processo de queda nos níveis de fecundidade[136] no Brasil tem surpreendido pela sua velocidade e pelo seu caráter generalizado.[137] A ampliação da longevidade em idades avançadas também colabora

---

[134] CERQUEIRA, Cezar Augusto; GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves. Conceitos básicos em demografia e dinâmica demográfica brasileira. In: Eduardo Luiz G. Rios-Neto; Juliana de Lucena Ruas-Riani. (Org.). Introdução à demografia da educação. 1ª ed. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, 2004, p. 13-44.

[135] BLOOM, David E. 7 Billion and counting. Science. Washington - EUA, v. 333, n.º 6042, p. 562-569, 2011. DOI: 10.1126/science.1209290

[136] Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1960 e 2010, a fecundidade da população brasileira diminuiu em cerca de 70% (6,28 filhos para 1,90). Na Suécia e na Inglaterra, por exemplo, foram necessárias seis décadas para essa taxa reduzir em 50% (entre 1870 a 1930).

[137] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/SIS_2012.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2016.

para esse fenômeno.[138] Diante dessa realidade, consideramos necessário discutir brevemente sobre esse contexto demografico. Fazendo uso das palavras de Palma e Schons, “não se pode compreender a realidade e o significado da velhice sem que se examine o lugar, a posição destinada aos velhos e que representação se faz deles em diferentes tempos e em diferentes lugares”.[139]

O avanço da população idosa tem sido associado à combinação de alguns fatores, dentre os quais se sobressaem as melhorias das condições de alimentação, os progressos na medicina, o aumento da renda, o controle de vetores causadores de doenças infecciosas e a ampliação dos serviços de saúde para idosos.[140] Para Chris Wilson “o século XX foi, acima de tudo, um século de crescimento da população; o século XXI será um século de envelhecimento populacional. ” [141]

Esse processo tem reflexos nas demandas por serviços públicos, exigindo do governo políticas voltadas à pessoa idosa, e na sustentabilidade da Previdência Social.[142] A composição etária, determinada pelo número ou proporção de indivíduos em cada grupo de idade, tem impacto considerável sobre a situação demográfica e socioeconômica, tanto presente quanto futura. Do ponto de vista econômico, um aumento na razão de idosos significa menos pessoas em idade ativa, para custear mais pessoas em idade inativa.[143]

Portanto, entende-se que a discussão da dinâmica demográfica brasileira é fundamental para uma compreensão mais profunda e contextualizada do objeto desse trabalho, ou seja, a inserção da regra progressiva 85/95, na legislação previdenciária brasileira, como alternativa no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS.

---

[138] CARVALHO, J. A. M.; GARCIA, R. A. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 725-733, maio/jun. 2003.

[139] PALMA, L. T. S.; SCHONS, C. R. (Org.). Conversando com Nara Costa Rodrigues: sobre gerontologia social. 2ª ed. Passo Fundo: UPF, 2000, p. 50.

[140] BLOOM, David E. 7 Billion and counting. Science. Washington - EUA, v. 333, n.º 6042, p. 562-569, 2011. DOI: 10.1126/science.1209290

[141] WILSON, Chris. The Century Ahead. Daedalus Winter 2006, p. 5-8. Disponível em: <http://www.amacad.org/publications/winter2006/Wilson.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2016.

[142] A transição demográfica e o crescente desequilíbrio da respectiva taxa de dependência, constituída pela relação entre o número de pessoas acima de 60 anos e o número de pessoas entre 20 e 59 anos, tornam indispensáveis à viabilidade fiscal dos sistemas públicos não capitalizados, o endurecimento nas condições de aquisição e cortes na qualidade e quantidade dos benefícios. HOLZMANN, Robert. A World Bank Perspective on Pension Reform. Paper prepared for the Joint ilo-oecd Workshop on the Development and Reform of Pension Schemes, Paris, France, December, 1997. p 14.

[143] HAUPT, Arthur.; KANE, Thomas T. PRB’s Population Handbook. 6ª ed. Washington, D.C.: Population Reference Bureau, 2011.

No universo jurídico, a velhice passou a ser protegida a partir da revolução industrial. O amparo à população idosa, como abordado anteriormente no Capítulo I, existia de forma indireta, haja vista que a velhice é frequentemente associada à enfermidade e à morte.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 230, dividiu entre o Estado, a família e a sociedade o dever de proteger as pessoas idosas, determinando a defesa do seu bem-estar, sua integração à sociedade e a garantia do direito à vida com dignidade. Portanto, a velhice se constitui como um direito humano fundamental.

Ao discutir os aspectos relacionados ao envelhecimento é necessário elucidar conceitos e diferentes terminologias usadas, considerando os aspectos históricos, culturais e sociais.

2.1 Elementos Conceituais

Conceitualmente, como aludido anteriormente, o processo de envelhecimento populacional é uma transformação na estrutura etária da população ocasionada por uma maior proporção de idosos em relação ao conjunto total da população.[144]

Diferentemente do citado envelhecimento populacional, que é coletivo, o envelhecimento do ser humano é um processo individual, natural, irreversível e complexo.

O idoso pode ser explicado com diversos elementos conceituais e sob várias dimensões: biológica, cronológica, social, demográfica, cultural, psicológica, ideológica e política. Uma das formas mais simplistas é afirmar que o termo indica uma pessoa com uma vivência de muitos anos. É o resultado de um processo natural que ocorre ao longo de toda a experiência de vida do ser humano.

Cabe ressaltar que o fato de envelhecer não diminui da pessoa a sua condição humana. O conceito de envelhecimento é estabelecido através de duas ideias complementares e contrárias: “diminuição e enfraquecimento; acréscimo e maturação”.[145]

---

[144] CARVALHO, J. A. M.; GARCIA, R. A. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 725-733, maio/jun. 2003.

[145] RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Fundamentos Constitucionais do Direito à Velhice. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2002, p.20.

Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS) uma pessoa é qualificada como idosa cronologicamente, quando tem mais de 65 anos de idade em países desenvolvidos e mais de 60 anos de idade em países em desenvolvimento, independentemente do sexo ou do estado de saúde. O envelhecimento representa as alterações biológicas universais que ocorrem com a idade[146]. No aspecto biológico a velhice é um processo intrínseco à natureza dos seres vivos, é a última fase da vida, antes da morte, tão marcante como o nascimento e a juventude. Entretanto, nessa fase, o vigor natural da juventude, desaparece, surgindo o declínio como consequência das alterações funcionais do corpo. O envelhecimento pode ser caracterizado como "... um processo gradual, pelo que os seus efeitos, imprevisíveis e específicos, começam a sentir-se nos diferentes indivíduos em diferentes momentos durante muitos anos da maturidade e velhice".[147] Papaléo Netto conceitua o envelhecimento da seguinte forma:

> O envelhecimento (processo), a velhice (fase da vida) e o velho ou idoso (resultado final) constituem um conjunto cujos componentes estão intimamente relacionados. [...] o envelhecimento é conceituado como um processo dinâmico e progressivo, no qual há modificações morfológicas, funcionais, bioquímicas e psicológicas que determinam perda da capacidade de adaptação do indivíduo ao meio ambiente, ocasionando maior vulnerabilidade e maior incidência de processos patológicos que terminam por levá-lo à morte. [...] Às manifestações somáticas da velhice, que é a última fase do ciclo da vida, as quais são caracterizadas por redução da capacidade funcional, calvície e redução da capacidade de trabalho e da resistência, entre outras, associam-se a perda dos papéis sociais, solidão e perdas psicológicas, motoras e afetivas. [148]

Portanto, esta fase é caracterizada pelo desgaste do processo fisiológico, pela diminuição progressiva de eficiência das funções orgânicas e pelo declínio das capacidades física e mental, assim como o aparecimento de doenças crônicas, provocadas pela herança genética, por estresse oxidativo e pela diminuição do nível hormonal adequado para manutenção do metabolismo. As limitações das habilidades regenerativas se adicionam com as alterações físicas e emocionais, tornando vulnerável a qualidade de vida dos idosos. Para acompanhar essas mudanças a

---

[146] WHO. World Health Organization. Men, Ageing and Health. Acheiving health across the span. Geneva, 2001. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/66941/1/WHO_NMH_NPH_01.2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2015.

[147] OLIVEIRA, Ana. Factores Determinantes e Barreiras para a prática de actividade física nos idosos; FMH; Lisboa, 2006. p. 25.

[148] PAPALÉO NETTO, M. O estudo da velhice no séc.XX: histórico, definição do campo e termos básicos. In: FREITAS, E. et al. (Orgs.). Tratado de geriatria e gerontologia. Rio de janeiro: Guanabara Kroogan, 2002. p. 10.

“Gerontologia” estuda o processo de envelhecimento e a Geriatria estuda as doenças que afetam as pessoas idosas.

O envelhecimento na atualidade está relacionado com aspectos psicológicos, cronológicos, biológicos e culturais. Esses aspectos são considerados importantes nos estudos e categorizações sobre quem são os idosos. Uma pessoa pode ser classificada como idosa quando chega aos 60 anos, independentemente de seu estado biológico, psicológico e social. Contudo, o conceito de idoso é multidimensional pois a idade e o envelhecimento possuem muitas dimensões e significados que podem extrapolar as dimensões cronológicas.

Uma corrente afirma que a velhice começa “a partir da inexistência de novas ocupações e da ausência de objetivos e planos para a vida futura, e se intensifica através do isolamento, da solidão, das perdas familiares, do casamento dos filhos e da viuvez.”[149] Todavia, “as pessoas idosas não são uma categoria à parte. [...] E reconheçamos que todos os idosos são pessoas individuais, com necessidades e capacidades particulares, e não um grupo em que todos são iguais porque são velhos”.[150]

O envelhecimento, apesar de ser um processo irreversível e natural a todos os seres vivos, apresenta características peculiares para os seres humanos[151]. Ainda segundo Nunes:

> (...) com o envelhecimento ocorrem vários fenômenos físicos que variam de indivíduo para indivíduo e, portanto, é necessário considerar o modo de vida desses indivíduos, sua alimentação, profissão, habitação, etc. Dentre os principais problemas físicos que podem ocorrer frequentemente nos idosos, mas que os jovens não estão livres, pode-se citar: osteoartrose ou artrose, osteoporose, perda de audição, perda da visão, doenças cardíacas, diminuição da memória imediata e da fixação, entre outras[152].

Para Beauvoir[153], o envelhecimento é um fenômeno biológico, que promove também consequências psicológicas. Para a autora, os aspectos fisiológicos e

---

[149] FRIAS, S. R. de. Aposentadoria, tempo livre, lazer e a descoberta do trabalho voluntário. In: VERAS, R. (Org.). Terceira idade: alternativas para uma sociedade em transição. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

[150] BRASIL. Ministério da Previdência Social. Envelhecimento e dependência: desafios para a organização da proteção social. Coleção Previdência Social, v. 28, p. 118, Brasília, 2008.

[151] NUNES, Rosemeri Coelho. Metodologia para o ensino de informática para a terceira idade: aplicação no CEFET/SC. 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

[152] Ibidem

[153] BEAUVOIR, S. A velhice**.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

psicológicos não podem ser considerados separadamente, pois eles se relacionam fortemente.

A principal característica da velhice é o declínio. Esse processo de declínio evidencia-se nos aspectos físicos, mas também existem alterações nos aspectos sociais e psicológicos, que normalmente estão relacionados com o declínio físico. Este declínio é classificado em: a senescência e a senilidade. A senescência é um fenômeno fisiológico, identificado pela idade cronológica. Considerado um envelhecimento no qual o declínio físico e mental é gradativo e compensado pelo próprio organismo. O declínio físico associado à desorganização mental é chamado de senilidade. A senilidade pode ocorrer em qualquer idade, pois, relaciona-se com o declínio do funcionamento físico e cognitivo, afetando consideravelmente a coordenação motora, perda de memória, e a irritabilidade. [154]

Pasetchny e Lima, afirmam que:

> A velhice é um processo social que se vai constituindo nas relações entre a imagem que a sociedade faz do idoso e a imagem que ele projeta. A representação do velho na sociedade determina a atitude dele para com ele mesmo.
> Há dois tipos de envelhecimento: um essencialmente social. O velho é marginalizado, o velho é oprimido. São fenômenos sociais, não esquecidas a biologia, que favorecem esta marginalização e esta opressão. Favorecem, mas não determinam. [155]

A aposentadoria interfere de forma significativa no aspecto psicológico nesta fase da vida. O sentimento de afastamento e solidão, de perda, insegurança e tristeza, se associam aos problemas de saúde, afetando a autoestima. A aposentadoria tende a levar à redução das atividades, o que acarreta problemas de concentração, reação e coordenação. A aposentadoria, algumas vezes, é um fator de desequilíbrio emocional que pode levar o idoso à depressão. De acordo com Oliveira:[156]

> A primeira crise do idoso é a crise de identidade, quando existe a necessidades de estabelecer novas relações consigo mesmo e com o mundo dos valores. Uma segunda crise é de autonomia quando o fundamental é o estabelecimento de novas relações com os demais, com referência à satisfação das próprias necessidades. Por último, a crise da velhice é uma crise de pertencimento que fundamenta a busca de novas relações com a sociedade. Constituem desta forma, três condições necessárias para se alcançar a integridade da personalidade da velhice.

---

[154] PIKUNAS, J. Últimas fases da vida**.** São Paulo: McGraw-Hill, 1979, p. 17.

[155] LIMA, L. J. C.; PASETCHNY, N. Atividades em grupo: uma alternativa para inclusão social na terceira idade. Revista Terapia Ocupacional - USP, v. 9, n. 1, p. 37-42, 1998.

[156] OLIVEIRA, Rita de Cássia. Terceira idade: do repensar dos limites aos sonhos possíveis. São Paulo: Paulinas,1999, p.105.

Entre as classificações de faixas etárias existentes, vamos focar nossos conceitos no que se refere à Terceira Idade e Quarta Idade.[157] No artigo 1° do Estatuto do Idoso (Lei n°10.741/03), estabelece-se a faixa etária da terceira e quarta idade:

> Parágrafo único. O termo idoso compreende:
>
> I – Idoso "quarta idade" pessoas com idade superior a 80;
>
> II – Idoso "terceira idade" pessoas entre 60 (sessenta) anos e 79 (setenta e nove) anos.[158]

A preocupação com a velhice se faz notar desde os Estados soberanos, quando a proteção à velhice "despontou como uma preocupação a partir do Século XIX, diferentemente dos eventos morte e acidente do trabalho, cujas primeiras referências protetoras já são encontradas nas antigas civilizações. "[159]

Para questões legais e jurídicas, foi necessário estabelecer uma idade que defina o segmento "idoso". Atualmente, no Brasil, foi definida no Estatuto do Idoso a idade de 60 anos, sendo que alguns benefícios previdenciários e assistenciais somente são efetivados a partir dos 65 anos de idade.[160]

Apesar dessa divergência de idade, 60 anos para o Estatuto do Idoso e 65 para alguns benefícios previdenciários, entendemos que foi uma forma de estabelecer que alguns benefícios são devidos apenas aos 65 anos. Verifica-se, a título ilustrativo, na Aposentadoria por Idade do RGPS, que não é foco desse estudo, a existência de diferenças de idade, que oscilam de 55 a 65 anos, conforme o gênero do segurado e o vínculo, se é área rural (homens - 60 anos e mulheres – 55 anos) ou urbana (homens – 65 anos e mulheres - 60 anos),[161] o que também não coincide com o conceito de idoso no mencionado Estatuto, que unifica homens e mulheres com 60 anos ou mais.

---

[157] MAZO, Giovana, LOPES, Marize e BENEDETTI, Tânia; Atividade física e o idoso: concepção gerontológica. Porto Alegre: Salina, 2001; p. 52.

[158] BRASIL. Lei n° 10.741 de 1º de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 26 mai. 2016

[159] MOLINA, Juan Antonio Maldonado. La protección de la vejez en España. Valencia: Tirantlo Blanch, 2002, p. 130.

[160] BRASIL. Lei n° 10.741 de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Art. 1° - É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 26 mai. 2016

[161] BRASIL. Lei n°. 8.213 de 24/07/1991. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Art. 48 - A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher. (Redação dada pela Lei n° 9.032, de 1995). § 1º Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11. (Redação dada pela Lei n° 9.876, de 1999).

Tendo a Lei nº 10.741/03[162] fixado a faixa etária para que uma pessoa seja considerada idosa, há que presumir uma adequação de todos os dispositivos legais que fixam faixa etária diversa para situações de proteção à pessoa idosa. Nossa intenção é apenas demonstrar que existe essa divergência na tutela ao idoso. A exclusão de idosos entre 60 (sessenta) e 64 (sessenta e quatro) anos (art. 34 do Estatuto do Idoso), limita o preceito contido no artigo 1°, do mesmo Estatuto, que define quem é idoso, assim como o art. 203, V, da Constituição Federal.

2.2 Etimologia dos Termos Classificatórios

A velhice não é um estado, mas um processo constante e inacabado. Podemos afirmar que não existe um ser velho, mas um ser envelhecendo. O termo *envelhecer* deriva do idioma Latim, *vetulus,* de *vetus,* "remoto, antigo, idoso, velho" e surgiu no Século XIII. O sufixo *mento* vem também do idioma Latim, *mentu,* formador de substantivos derivados de verbos.[163] A palavra envelhecimento e a noção desta etapa distinta no ciclo da vida dos indivíduos, apareceu no Século XIV. Isto ocorreu devido a novos estudos e pesquisas na área da medicina sobre o corpo envelhecido e a institucionalização das aposentadorias. Até o século XIX, a velhice tinha como característica a incapacidade de produzir, de trabalhar. O indivíduo então era denominado velho (*vieux*) ou velhote (*veillard*) e não desfrutava de nenhum *status* social.[164]

Em 1999, a OMS instituiu o termo "envelhecimento ativo", que é "processo de otimização das oportunidades de saúde, participação e segurança, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida à medida que as pessoas ficam mais velhas"[165].

O termo "idoso" é usado quando se pretende categorizar pela duração do seu ciclo vital[166], mas foi adotado inicialmente para instituir uma visão menos

---

[162] BRASIL. Lei n° 10.741 de 1º de outubro de 2003. Estatuto do Idoso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 26 mai. 2016

[163] VIEIRA**,** Waldo; 700 Experimentos da Conscienciologia. Instituto Internacional de Projeciologia. Rio de Janeiro: 1994, p. 685.

[164] PEIXOTO, C. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho velhote, idoso terceira idade. Em: Barros, M. L. de (org.), Velhice ou Terceira Idade? Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.1998. p.15-16.

[165] OMS. Envelhecimento ativo: um Projeto de Saúde Pública. In: Anais do 2º Encontro Mundial das Nações Unidas sobre Envelhecimento; 2002, Madrid, Espanha. Madrid: OMS, 2002.

[166] NERI, A. L. O fruto dá sementes: processos de amadurecimento e envelhecimento. In: _____. (Org.). *Maturidade e velhice:* trajetórias individuais e socioculturais. Campinas: Papirus, 2001.

estereotipada da velhice. Desta forma, “problemas dos velhos” passaram a ser chamados como “necessidades dos idosos”[167]. Definitivamente esta substituição dos termos velho ou velhice por idoso ou “melhor idade” já indica preconceito, pois, se assim não fosse, não haveria necessidade dessa troca[168].

A expressão “maturidade” se constitui em outro nome que foi utilizado para substituir a palavra “velhice”, com a intenção de ocultar a passagem do tempo e suas transformações vitais[169].Novas terminologias vêm surgindo para nomear as pessoas em idade mais avançada. Como por exemplo, a “terceira e quarta idade” é uma maneira de ajustar a velhice a circunstâncias culturais, psicológicas e sociais.

2.3 A velhice na história da humanidade

Por muitos anos, o processo de envelhecer significou o fim do caminho da vida, a conclusão dos objetivos, a exclusão de muitas atividades. Mas atualmente, com os avanços científicos, este quadro mudou e novos objetivos são traçados, novos horizontes podem ser alcançados e muitos conhecimentos podem ser adquiridos.

A juventude eterna é tema antigo dos sonhos míticos. O livro de Genesis, da Bíblia, comenta que os homens no antigo testamento viviam em média 120 anos. No Egito, existem relatos da obrigação dos filhos terem que cuidar de seus idosos, e para os egípcios, “viver 110 anos era considerado o prêmio de uma vida equilibrada e virtuosa”[170]. No século VIII a.c. os gregos descreveram uma raça dourada, com indivíduos que viviam centenas de anos sem envelhecer e que morreriam. Galeno, médico grego, acreditava que as pessoas nasciam com uma quantidade de calor interno e que este calor iria se dissipando com o passar dos anos e a velhice seria o fim desta dissipação de calor. Aristóteles, filósofo grego, compartilhando desta ideia

---

[167] PEIXOTO, C. Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho velhote, idoso terceira idade. Em: Barros, M. L. de (org.), *Velhice ou Terceira Idade?.*Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.1998.p.17.

[168] NERI, A. L. Teorias Psicológicas do Envelhecimento (2002). Em*:* Freitas, E. V. & Cols. (Orgs.) *Tratado de Geriatria e Gerontologia*. Rio de Janeiro-RJ: Guanabara Koogan.2002.p.32-37.

[169] SAD, I. Revisão de vida, autoconhecimento e autoaceitação: tarefas da maturidade. In: NERI, A. L. (Org.). Maturidade e velhice: trajetórias individuais e socioculturais. Campinas: Papirus, 2001.

[170] LEME, L. E. G**.** A Gerontologia e o problema do envelhecimento: Visão histórica. Em: Papaléu Neto, M. *Gerontologia*(pp. 12-23). São Paulo: Atheneu. 1996.p.14.

de Galeno, buscava por métodos que evitasse a perda do calor para prolongar a vida[171].

É possível observar, na história da humanidade, que o ciclo da vida, dividido em nascer, viver e morrer, tem modificado a sua duração. Na época do Homem primitivo, as pessoas eram consideradas idosas com 20 anos, já na idade Média, a idade na qual se alcança a velhice mudou para os 40 anos, no século XX para os 60 anos e atualmente é aproximadamente 79 anos.[172]

A Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas (ONU) utilizam o critério biológico para classificar o envelhecimento: Meia – idade (45 a 59 anos), Idoso (60 a 74 anos), Ancião (75 a 89 anos) e Velhice extrema (90 anos em diante). Existe outra divisão nos estágios de envelhecimento que são baseadas na idade e no nível de independência funcional dos idosos, são considerados: jovens idosos (65 – 75 anos), idosos - idosos (acima de 75 anos) e idosos mais idosos (com mais de 85 anos)[173].

Se compararmos a velhice do passado com a do presente, perceberemos que no passado a velhice era considerada como a “idade de ouro”, e os mais idosos eram os mais respeitados na sociedade. Hoje, é nítido que este quadro mudou[174]. A velhice e a aposentadoria passaram a ser relacionadas com um conjunto de situações negativas, como a diminuição da força física e mental, a degradação da saúde e o detrimento das relações sociais fundamentadas num mundo de trabalho.

O advento da Revolução Industrial, no final do século XVIII, acarretou o desprestígio dos idosos ocasionando uma desestruturação social no organograma da época. A capacidade de produção de bens materiais passou a ser mais valorizada que o ser humano. Começou nesse contexto a instalar um conceito negativo de velhice, considerando que o idoso, por não ser mais produtivo economicamente, passa a perder espaço. Nas comunidades mais conservadoras os homens idosos mantiveram-se ativos, mas as classes que dominavam não se preocupavam com os idosos pobres, que muitas vezes acabavam abandonados ou asilados. No século XX, com a sociedade da informação e da urbanização, a figura patriarcal desapareceu.

---

171 AZEVEDO, A L. Velhice e seus processos sócio-históricos. Lisboa: Argumento.2001.

172 INE; Tábua Completa de Mortalidade para Portugal: 2006 – 2008, 2009. Disponível em: <http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=56512592&DESTAQUESmodo=2>. Acesso em 19 ago. 2015.

173 DEBERT, G.G. A reinvenção da velhice. 1ª ed. Edusp, São Paulo, 1999, p. 93-186.

174 Idem.

Cada vez mais a produção e o comércio se tornou o foco. Apenas funções de pouca importância são atribuídas aos idosos e a importância da experiência de vida, que no passado era muito valorizada, agora parece ser desconhecida. Sobre os idosos recai o peso da inutilidade e decadência. [175]

Os idosos, considerados a parte não produtiva da sociedade, passaram a ser encarados como um “peso” para o Estado. Essa situação passou a ser questionada na sociedade contemporânea: “Considerando todos os fatores de discriminação e desrespeito que ocorreram [...], vários movimentos foram lançados na tentativa de reavaliar o papel do velho dentro das sociedades”. Então, a partir de 1970, a conjuntura começou a tomar outra direção. É nesse contexto que torna-se fundamental a elaboração de normas e políticas públicas sobre a questão do envelhecimento.[176]

2.3.1 Velhice na cultura ocidental & oriental

O processo de envelhecimento apresenta diferenças específicas e bastantes significativas quando comparamos as crenças culturais.

Na cultura oriental, considerada mais tradicional, a velhice ainda é entendida como um sinônimo de sabedoria. Os idosos são tratados com respeito e recebem um status de prestígio entre os membros de sua comunidade.

O taoísmo, na China, preconiza o encontro do “verdadeiro caminho” que é viver tanto até tornar-se imortal, aprendendo a conservar as energias vitais através da alimentação sem carne e álcool, rica em frutas e muita meditação[177].

Diversamente do que podemos observar na cultura oriental, a velhice no ocidente significa muitas vezes a perda de status, poder e prestígio. Isto é reforçado pela diminuição da capacidade produtiva.[178] A aposentadoria, a despeito de ser um direito e muitas vezes ser desejada, acarreta uma imagem de improdutividade e de inutilidade para o trabalho. Portanto, a aposentadoria e a velhice são confundidas

---

[175] PALMA, L. T. S.; SCHONS, C. R. (Org.). Conversando com Nara Costa Rodrigues: sobre gerontologia social. 2. ed. Passo Fundo: UPF, 2000, p. 52-53.

[176] PALMA, L. T. S.; SCHONS, C. R. (Org.). Conversando com Nara Costa Rodrigues: sobre gerontologia social. 2. ed. Passo Fundo: UPF, 2000, p. 53.

[177] AZEVEDO, A L. Velhice e seus processos sócio-históricos. Lisboa: Argumento.2001.

[178] BENDASSOLLI, P. F..O ethos do trabalho: sobre a insegurança ontológica na experiência atual com o trabalho. São Paulo, USP, Instituto de Psicologia, Tese de doutorado, 2006.

como um mesmo fenômeno.[179] Todavia, é indispensável ressaltar que essa visão pode não ser totalmente válida nos dias atuais, pois alguns profissionais são mais valorizados pela experiência. [180]

Comparando, então, a cultura oriental com a ocidental, percebemos que para os orientais o idoso é considerado detentor de sabedoria e conhecedor das crenças, enquanto que na sociedade ocidental os idosos são excluídos, não recebem funções e não recebem respeito diante dos conhecimentos adquiridos durante sua vida[181].

De certa forma, podemos perceber esta opressão através de mecanismos institucionais como os asilos, também por meio de aspectos psicológicos como a discriminação e mecanismos científicos com pesquisas que demonstram deterioração física, deficiência nas relações entre outras[182].

Os valores culturais dominantes são determinantes do modo "como uma sociedade encara as pessoas idosas e o processo de envelhecimento".[183]

De todo o exposto, relevante é compreender que o processo do envelhecimento humano é um movimento complexo. A velhice envolve questões políticas que devem ser discutidas e ter regulamentada a proteção de seus direitos e benefícios, sob a égide do princípio da dignidade humana.

2.4. Os idosos na população mundial

O mundo está envelhecendo rapidamente. Na próxima década, o número de pessoas com mais de 60 anos de idade deve ultrapassar um bilhão. As projeções das Nações Unidas[184] são de que "uma em cada 9 pessoas no mundo tem 60 anos ou

---

[179] SANTOS, M. F.. Identidade e aposentadoria. São Paulo, EPU, 1990.

[180] Na legislação brasileira a velhice pode ser conceituada como a incapacidade do segurado em exercer atividades que lhe garantam a subsistência ou que lhe impeça o exercício de suas atividades habituais. SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. Direito Previdenciário Avançado. 2ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005, p. 170.

[181] BROCHSZTAIN, C. O Susto ao espelho: um estudo psicológico do envelhecer. Revista Kairós, São Paulo, (1), ago.1998, pp.93-102.

[182] CHAUÍ, M. Os trabalhos da Memória. Em: Bosi, E. Memória e Sociedade: lembranças de velhos. São Paulo-SP: Companhia das Letras.1994.p. 17-36.

[183] OMS. Envelhecimento ativo: um Projeto de Saúde Pública. In: Anais do 2º Encontro Mundial das Nações Unidas sobre Envelhecimento; 2002, Madrid, Espanha. Madrid: OMS, 2002. p20.

[184] United Nations Commission on Population and Development. 2014. "Assessment of the status of implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development: Framework of Actions for the Follow-up to the Programme of Action of the International Conference on Population and Development (ICPD) Beyond 2014." Report of the Secretary-General; Fortyseventh session 7-11 April 2014. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

mais, e estima-se um crescimento para 1 em cada 5 por volta de 2050". Em 2050, pela primeira vez na história moderna da humanidade, haverá mais idosos que crianças menores de 15 anos.

A população mundial está passando por esse significativo processo, resultando num aumento da porcentagem de idosos na população mundial, desde meados do século XX. Esse processo de envelhecimento da população[185], que começou nas regiões mais desenvolvidas do mundo e prosseguiu nos países em desenvolvimento, tornando-se mais evidente em escala global, foi tratado na II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, ocorrida em Madrid em 2002.[186] As projeções demográficas na época evidenciaram uma tendência inequívoca de envelhecimento que continuou, sem dúvida, durante o século XXI. Todavia, a intensidade e profundidade de envelhecimento podem variar consideravelmente entre os países e regiões[187].

Na metade do século passado, a maioria dos idosos já vivia em países do Terceiro Mundo. Muitos relacionam a velhice com os países desenvolvidos da América do Norte ou da Europa, mas, desde 1960, a maioria das pessoas com mais de 65 anos vivia nos países do Terceiro Mundo[188].

Segundo a publicação Mudança Demográfica no Brasil no Início do Século XXI, "a população com 60 anos ou mais de idade passa de 14,2 milhões, em 2000, para 19,6 milhões, em 2010, devendo atingir 41,5 milhões, em 2030, e 73,5 milhões, em 2060. " Estima-se, para os próximos 10 anos, um incremento anual de mais de 1 milhão de idosos. Esse envelhecimento populacional é resultado da rápida e contínua queda da fecundidade, assim como de uma diminuição na mortalidade em todas as faixas etárias. [189]

---

[185] Conceitualmente o processo de envelhecimento populacional é uma mudança na estrutura etária da população que resulta em uma maior proporção de idosos em relação ao conjunto da população.

[186] Como resultado da II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, realizada em abril de 2002 pela Organização das Nações Unidas em Madrid, na Espanha, temos a Declaração Política e o Plano de Ação Mundial para o Envelhecimento que tem se constituído, no Brasil, como referencial para o direcionamento das ações da Secretaria Especial dos Direitos Humanos que, juntamente como a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso têm promovido o combate à discriminação, à negligência, ao abuso e aos maus tratos à velhice. Disponível em: <http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf>. Acesso em 15 nov. 2014.

[187] UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). World Population Ageing 2013. ST/ESA/SER.A/348.

[188] PERIODICAL ON AGEING 84. (United Nations). New York, 1(1) 1985.

[189] BORGES, G. M.; CAMPOS, M. B.; SILVA, L. G. C. Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas. In: ERVATTI, L. G.; BORGES, G. M.; JARDIM, A. P. Mudança Demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população. IBGE, 2015, p. 146.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicam que o Brasil possui cerca de 21 milhões de pessoas com 60 anos ou mais, o que representa mais de 13,7% da população brasileira.[190] Esse indicador deverá saltar para 18,6% em 2030 e 33,7% em 2060, conforme as projeções oficiais do IBGE. O grupo populacional que mais cresce na população brasileira é o de idosos, com índices de crescimento de mais de 4% ao ano. O Brasil já é considerado um dos dez primeiros em número de idosos no mundo.

A população idosa, portanto, está aumentando em todo o mundo, e em vários países já ultrapassou 7% do total de habitantes[191]. Em virtude desse processo, projetos e estudos estão sendo realizados para identificar as necessidades dessa população.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS)[192] no ano de 2025 serão 1,2 bilhão de pessoas com 60 anos ou mais e 2 bilhões em 2050. [193] Por volta de dois terços das pessoas idosas vivem em países em desenvolvimento; em 2025, serão 75%. Já o IBGE aponta um crescimento mais acentuado do número de idosos nos países em desenvolvimento até 2050, e que, com a diminuição das taxas de fecundidade e o aumento da expectativa de vida da população brasileira, que a população idosa poderá exceder 30 milhões de pessoas, quase 13% da população, nos próximos 20 anos.[194]

---

[190] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015, p. 42.

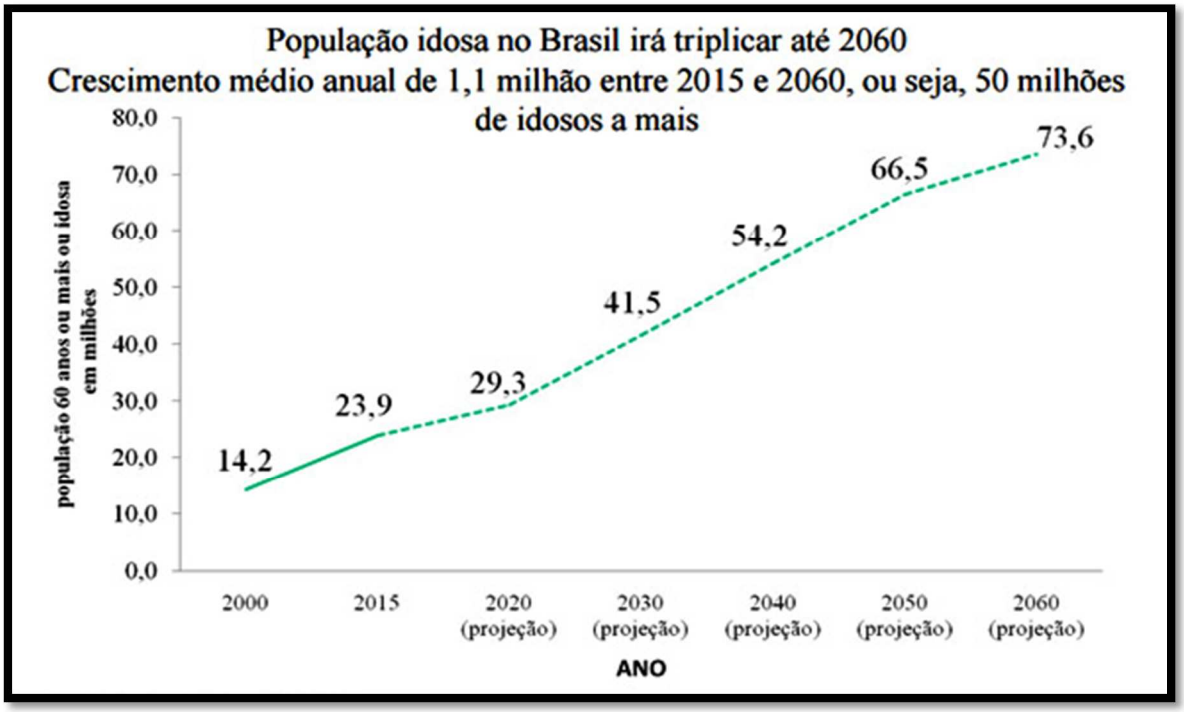
[191] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem Populacional. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice. Acesso em 15 nov. 2014.

[192] A Organização Mundial da Saúde é uma agência especializada em saúde, fundada em 7 de abril de 1948 e subordinada à Organização das Nações Unidas. Sua sede é em Genebra, na Suíça. A OMS tem suas origens nas guerras do fim do século XIX. Após a Primeira Guerra Mundial, a Sociedade das Nações criou seu comitê de higiene, que foi o embrião da OMS. Segundo sua constituição, a OMS tem por objetivo desenvolver ao máximo possível o nível de saúde de todos os povos. A saúde sendo definida nesse mesmo documento como um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não consistindo somente da ausência de uma doença ou enfermidade. O Brasil tem participação fundamental na história da Organização Mundial da Saúde, criada pela ONU para elevar os padrões mundiais de saúde.

[193] OMS. Salud mundial: retos actuales. Recuadro 1.3 El envejecimiento de la población. 2003, p.20.

[194] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem Populacional. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice. Acesso em 21 fev. 2014.

Figura 1 - Progressão da população idosa no Brasil.



Fonte: Projeção Demográfica do IBGE de 2013, adaptado pelo autor.[195]

Em 2005, na América do Norte, a taxa de atividade no mercado de trabalho de homens com 65 anos foi de 18 % e no Brasil a taxa foi de 31%. A participação dos idosos no mercado de trabalho é influenciada pelo maior aceso às ações de saúde, pela expectativa de sobrevida que aumentou, pela educação, pela necessidade de manutenção dos padrões de vida e pela falta de impedimentos legais às atividades laborais dos aposentados. Alguns aspectos podem dificultar o acesso do idoso no mercado do trabalho: discriminação por idade, dificuldade de adaptação às tecnologias e as legislações trabalhistas que determinam menor porcentagem de ocupação no nos postos de trabalho por idosos.[196]

O envelhecimento da população, ainda que traga profundas implicações e importantes desafios para a sociedade, não deve ser considerado essencialmente como um problema. Esse fenômeno tem efeitos intensos sobre diversos processos econômicos, políticos e sociais. O primeiro é a prioridade à promoção do bem-estar do crescente número e proporção de idosos na maioria dos países do mundo. Outros

---

[195] BRASIL. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/apresentacoes-2015/RevisadaPR_ministroapresentacaofator.ppt>. Acesso em: 18 jan. 2016.

[196] QUEIROZ, Vívian dos Santos. (UFRGS); RAMALHO, Hilton M. Brito. (UFPB); MONTE, Paulo Aguiar do. (UFPB). A inserção do idoso no mercado de trabalho. Evidências a partir da duração do desemprego no Brasil. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2012/docs/sim2_mesa1_a_insercao_idoso_mercado_trabalho_evidencias.pdf. Acesso em: 10 nov. 2015.

efeitos e desafios impostos são os gastos com cuidados de saúde que podem ser cada vez mais expressivos, e a possibilidade de os eleitores idosos influenciarem as escolhas políticas no sentido de favorecer seus interesses. A preocupação com as condições imprescindíveis à conservação da qualidade de vida dos idosos tem crescido, assim como os temas conexos a "políticas públicas e a ações de proteção e cuidado específicos para idosos vêm adquirindo relevância inédita na agenda pública".[197]

A realidade demográfica em curso, ligada à mudança da magnitude da população mundial de pessoas mais jovens em relação às mais velhas, apresenta riscos, como a necessidade da população mais jovem ter que pagar mais para cobrir os custos de aposentadorias das crescentes populações de idosos. Entretanto, a alteração de proporcionalidade em curso para grupos etários mais velhos junto com o decaimento na fecundidade e o aumento da expectativa de vida que a provocam também oferecem oportunidades, como o consumo de bens e serviços por idosos que muitas vezes têm mais renda disponível do que jovens. Essa crescente demanda por serviços oferece oportunidades significativas de investimento e coopera para o crescimento econômico.

Visando a promoção do bem-estar dos idosos, o *Madrid International Plan of Action on Ageing* [198](MIPAA), aprovado na Segunda Assembleia Mundial sobre Envelhecimento das Nações Unidas, enfatizou que as pessoas idosas devem ser capazes de participar e se beneficiar dos frutos do desenvolvimento, para fazer avançar a sua saúde e bem-estar, e que as sociedades devem proporcionar ambientes propícios aos idosos.

Nesse mundo que está envelhecendo rapidamente, aonde já há mais adultos com mais de 60 anos do que crianças menores de 5 anos, que em 2030 terá mais

---

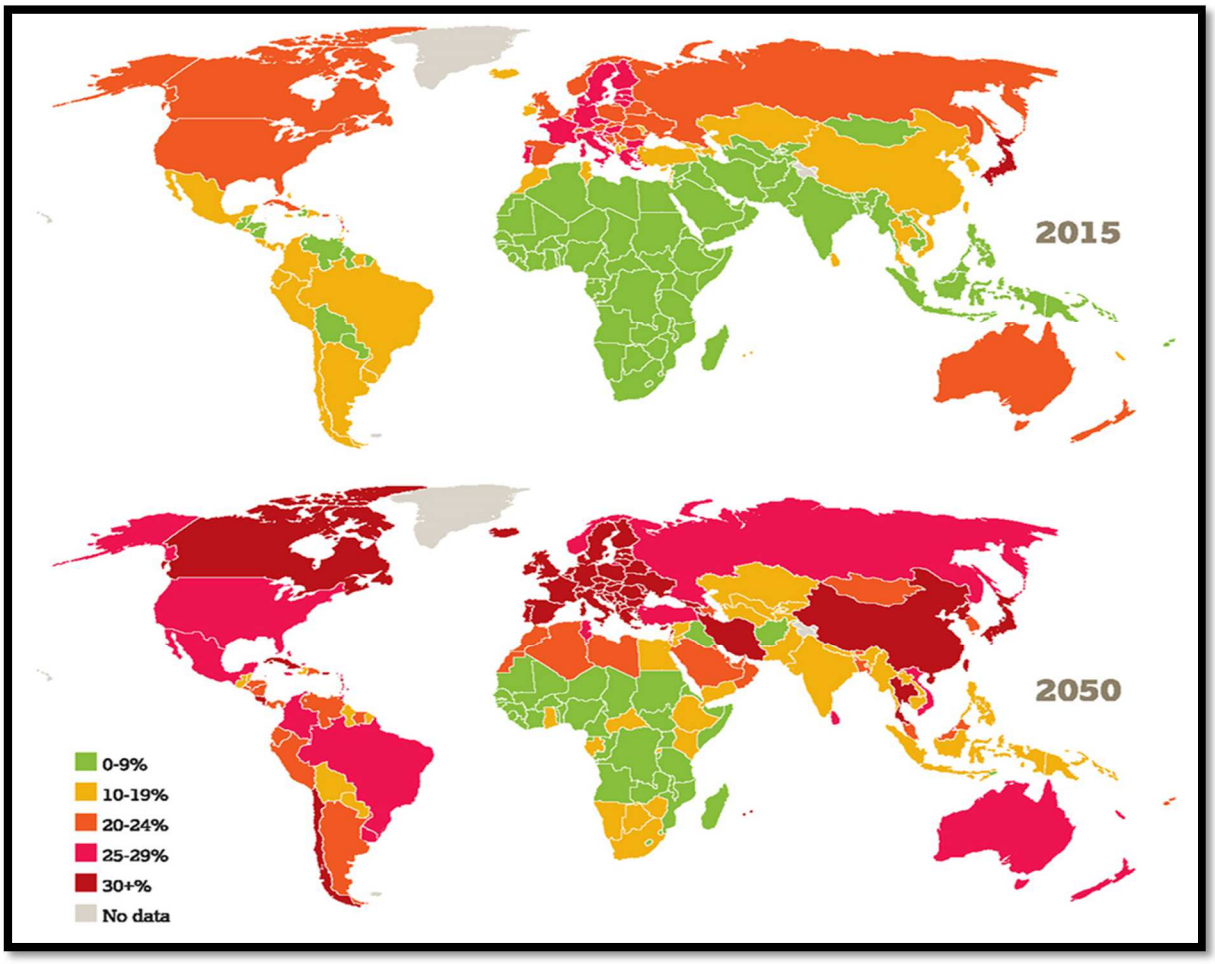
[197] IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. nº 13, 2007. Edição especial. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BPS_13_completo13.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2015.

[198] Plano Internacional de Ação sobre o Envelhecimento de Madrid - plano de ação global para governos e sociedade civil, entre outros grupos, para a construção de uma sociedade para todas as idades. Ele foi acordado por 159 governos, mas não é juridicamente vinculativo, sendo a sua aplicação voluntária. O Plano de Madrid faz recomendações sobre questões fundamentais que podem melhorar a vida das pessoas mais velhas, dentre as quais pode-se destacar: os governos devem promover a implementação das convenções sobre direitos humanos e outros instrumentos de direitos humanos; as pessoas mais velhas devem ter a possibilidade de trabalhar durante o tempo que quiserem e puderem fazê-lo; os idosos devem ter o mesmo acesso aos cuidados preventivos e curativos e de reabilitação como os indivíduos de outros grupos etários; as pessoas mais idosas devem ter acesso a uma habitação digna, receber auxílio quando necessitam de cuidados e ser livres de negligência, abuso e violência.

pessoas acima de 60 anos do que com menos de 10 anos e onde o número de idosos vai mais que dobrar até 2050, é importante investigar sobre como os diferentes países estão respondendo ao direito das pessoas a ter uma qualidade de vida e um rendimento seguro na vida adulta. As informações sobre este envelhecimento são essenciais para um estudo abrangente e de qualidade. Analisando a participação de pessoas com mais de 60 anos na população total, por região do planeta, estima-se que em 2050 chegará a aproximadamente 34% da população na Europa, o maior percentual entre as regiões, e a somente 10% na África.[199]

Os mapas seguintes mostram a proporção da população mundial com 60 anos ou mais em 2015 e 2050 e evidenciam a velocidade do envelhecendo.

Figura 2 – Mapa da proporção de população com 60 anos ou mais nos anos de 2015 e 2050.



Fonte: Global AgeWatch Index 2015, adaptado pelo autor.[200]

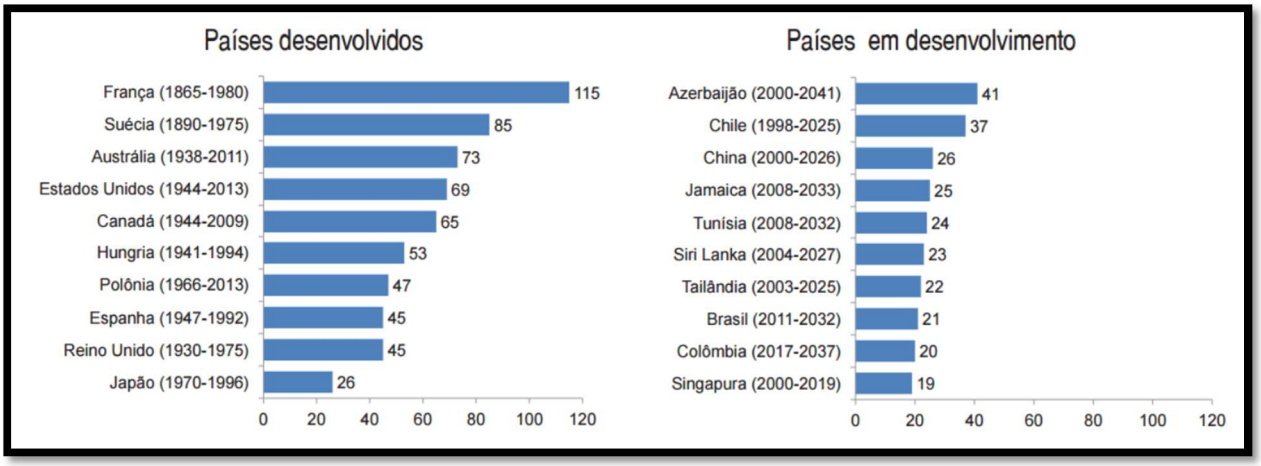
Os países desenvolvidos têm uma maior proporção de idosos, entretanto, a velocidade do envelhecimento é maior nos países em desenvolvimento. Na França,

[199] ONU. World Population Prospects: the 2010 revision. New York: Unites Nations, 2011.
[200] Disponível em: <http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/population-ageing-map/>. Acesso em 27 jan. 2016.

por exemplo, o tempo para que sua população com idade igual ou superior a 65 anos majorasse de 7% para 14% da população total, foi de mais de um século. No Brasil esse crescimento ocorrerá em apenas duas décadas, segundo projeções do National Institute of Aging, como demonstrado no quadro a seguir.

O declínio da fecundidade e a crescente longevidade estão conduzindo a um envelhecimento rápido da população. Estamos numa fase benéfica, na qual há mais trabalhadores do que crianças e idosos. Mas, em breve, atingiremos uma pirâmide invertida, com maior número de pessoas idosas. É a fase na qual está a Europa e a América do Norte. Nos países europeus o número de nascimentos não tem superado o número de mortes. Acreditamos que essa situação foi gerada, dentre outros fatores, devido ao elevado poder aquisitivo, a preocupação com a qualidade de vida, a urbanização e a nova postura da mulher na sociedade e no mercado de trabalho, colocando a família em segundo plano.[201]

Figura 3 – A velocidade de envelhecimento populacional: número de anos para a população de 65 anos e mais dobrar de 7% para 14%.



Fonte: National Institue of Aging, 2007.[202]

O Índice Global AgeWatch (*Global AgeWatch Index*)[203], concebido e desenvolvido pela HelpAge International[204], em conjunto com a Organização das

[201] FREITAS, Eduardo de. A população da Europa está envelhecendo - *Brasil Escola*. Disponível em: <http://brasilescola.uol.com.br/geografia/a-populacao-europa-esta-envelhecendo.htm>. Acesso em 19 jun. 2016.

[202] NATIONAL INSTITUTE OF AGING. National Institutes of Health, US Dept. of Health & Human Services, US Dept. of State. Why Population Aging Matters: A Global Persp.

[203] Disponível em: http://www.helpage.org/global-agewatch/global-rankings/. Acesso em 16 out. 2015.

[204] A *HelpAge International* é uma organização não governamental (ONG) que atua, em todo o mundo, auxiliando as pessoas mais velhas a reivindicar seus direitos, desafiar a discriminação, superar a pobreza e buscar uma vida digna, segura, ativa e saudável. Cinco organizações, no Canadá, na Colômbia, no Quênia, na Índia e no Reino Unido, formaram a *HelpAge International* em 1983, visando fornecer uma rede de apoio a pessoas idosas em todo o mundo. Atualmente ela possui 101 organizações afiliadas e trabalha com mais de 200 outros parceiros em mais de 70 países. Disponível em http://www.helpage.org/. Acesso em 17 set. 2014.

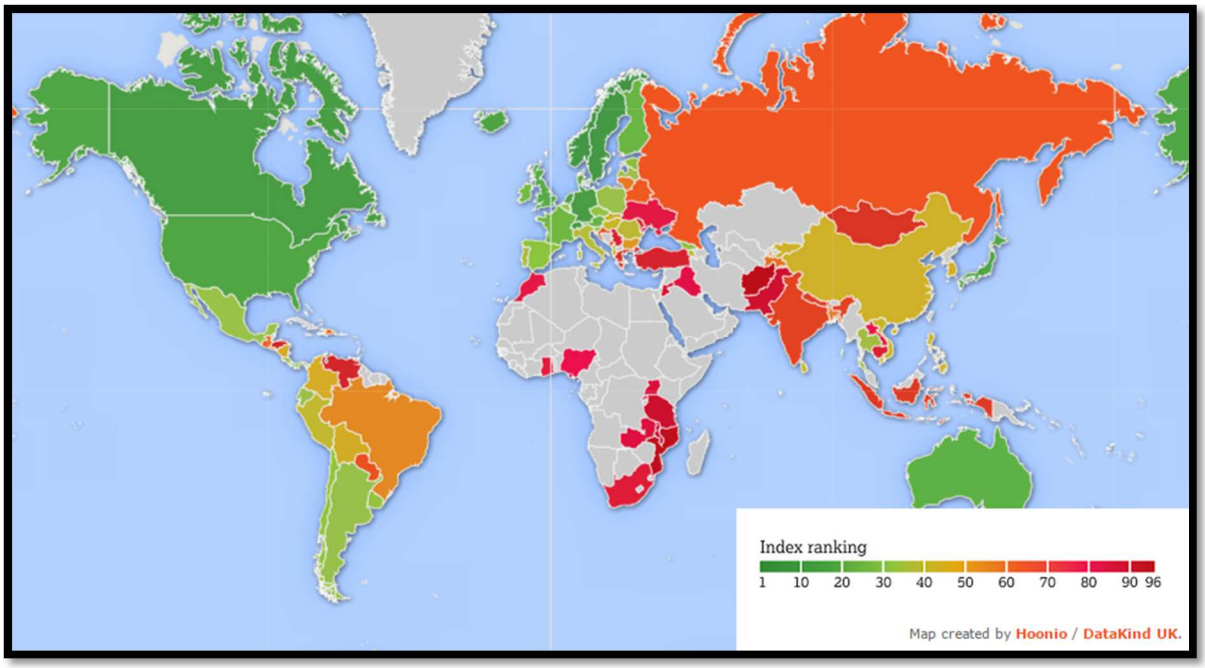
Nações Unidas (ONU), apresenta dados, pioneiros em termos globais, sobre a extensão e o impacto do processo de envelhecimento da população mundial e o quão bem os países estão apoiando suas populações idosas, a partir de conjuntos de informações internacionais elaborados pelo Departamento das Nações Unidas de Assuntos Econômicos e Sociais, o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde, Organização Internacional do Trabalho (OIT), da UNESCO e da Gallup World Poll. Na sua elaboração, o índice valeu-se de um grupo consultivo de mais de 40 especialistas, independentes, no desenvolvimento humano, no envelhecimento, na proteção social e na saúde. Esses dados, que englobam 89% da população mundial com idade acima de 60 anos, em 91 países, são fundamentais para a formulação de políticas públicas e disponibilização de serviços para os idosos.

Nos levantamentos realizados em 2013, 2014 e 2015, o *Global AgeWatch Index* determinou o ranking dos países pelo quão bem sua população idosa está se saindo[205]. O índice classifica os países para identificar onde as pessoas mais velhas vivem melhor e onde enfrentam maior dificuldade. Baseia-se em quatro campos que são elementos fundamentais do bem-estar das pessoas mais idosas: garantia de renda, saúde, emprego/educação e ambiente propício. Os países receberam notas entre zero (mínima) a cem (máxima), em cada um desses quesitos, definindo assim a posição no ranking geral.

Partindo do exame dos indicadores do levantamento, houve a classificação dos países com as melhores condições para se envelhecer. Quanto maior a pontuação, resultante da média das notas recebidas por cada país, melhor a qualidade de vida das pessoas idosas. As cores em um espectro do verde escuro ao vermelho escuro representam o ranking de 1 a 96. O cinza é usado para países onde não há dados suficientes para incluí-los no índice.

[205] Disponível em: http://www.helpage.org/global-agewatch/reports/global-agewatch-index-2013-insight-report-summary-and-methodology/. Acesso em 17 set. 2015.

Figura 4 – Mapa dos países com as melhores condições para se envelhecer.



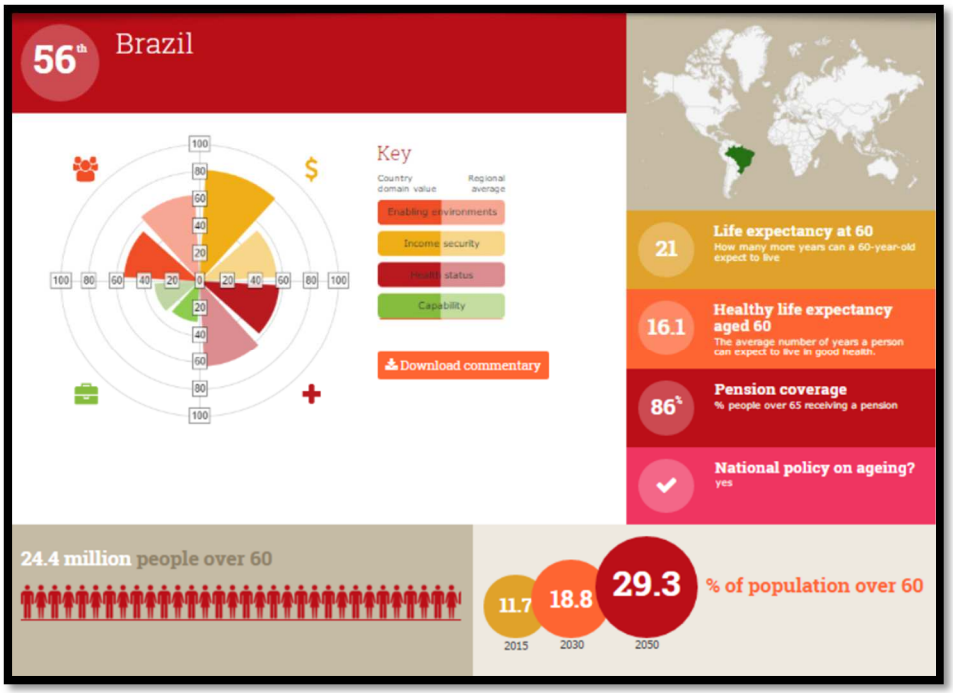
Fonte: Global AgeWatch Index 2015[206]

Na classificação, a Suíça lidera o Índice de 2015, seguida da Noruega e da Suécia. Semelhantemente aos levantamentos anteriores, feitos em 2013 e 2014, todos os 10 países melhor classificados estão na Europa Ocidental, América do Norte e Austrália, além do Japão.

No Índice Global AgeWatch 2013 o Brasil obteve uma média de 58,9 pontos e ficou com a 31ª posição. O estatuto do idoso, adotado em 2003, teve influência positiva na nota e recebeu elogios. O quesito “Emprego e Educação”, que analisou o grau de instrução dos idosos e o número de pessoas entre 55 e 64 anos empregadas, foi a pior avaliação. O Brasil foi o mais bem colocado entre os países emergentes do bloco Brics, composto também por China, Rússia, Índia e África do Sul. Todavia, no relatório do Global AgeWatch 2015, o Brasil obteve uma média de 46,2 pontos e ficou com na 56ª posição, dentre os 96 países analisados.

[206] Disponível em: http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/global-rankings-map/. Acesso em 19 nov. 2015.

Figura 5 – Dados do Brasil na classificação dos países sobre condições para se envelhecer.



Fonte: Global AgeWatch Index 2015, adaptado pelo autor.

O Brasil obteve o seu melhor desempenho no campo da segurança de renda, com elevada cobertura da Seguridade Social. Segundo o levantamento realizado, 86% dos idosos com mais de 65 anos recebem algum benefício previdenciário ou assistencial, 8,8% das pessoas com mais de 60 anos tem uma renda menor que a metade da renda média do país e apresentou a maior taxa de bem-estar, em relação aos demais países sul americanos. É considerado moderado na área da saúde, com uma expectativa média de 21 anos de vida aos 60 anos de idade (um ano a menos do que a média regional), dos quais espera viver 16,1 anos em boa saúde e avaliado como ruim no campo das aptidões, devido estar abaixo das médias regionais, apresentando 52,3% da população, com idade entre 55 e 64 anos, empregadas e no coeficiente de escolaridade exibe apenas 21,1% da população com mais de 60 anos com o ensino secundário ou superior.[207]

Países da América Latina, como Chile, Uruguai e Argentina ocuparam a 21ª e 27ª e 31ª posição, respectivamente. O Afeganistão foi considerado o pior país para se envelhecer.

As mudanças recentes mais significativas no Índice Global de AgeWatch estão no campo da segurança de renda, especialmente na América Latina.

---

[207] Disponível em: http://www.helpage.org/global-agewatch/population-ageing-data/country-ageing-data/?country=Brazil. Acesso em 19 out. 2015.

A principal razão para essa mudança é o aumento do número de pessoas que recebem um benefício do sistema de Seguridade Social. Isso reflete uma tendência mundial recente, onde vários países, com população majoritariamente com renda baixa ou média, têm aumentado a cobertura previdenciária.

Nos países desenvolvidos, o envelhecimento populacional ocorreu em um cenário socioeconômico favorável, o que permitiu a expansão dos seus sistemas de proteção social. Nos países em desenvolvimento e, especificamente, no caso brasileiro, o acelerado processo de envelhecimento está ocorrendo em meio a uma conjuntura recessiva e a uma crise fiscal que dificultam a expansão do sistema de proteção social para todos os grupos etários e, em particular, para os idosos.

O envelhecimento das populações tem sido um tema frequente na mídia e entre os economistas e formuladores de políticas públicas.[208]

2.5 Políticas públicas voltadas aos idosos

O envelhecimento de sua população é uma pretensão natural da sociedade, assim como é também importante aspirar uma melhoria da qualidade de vida daqueles que já envelheceram ou que estão no processo de envelhecer.

O avanço do envelhecimento populacional é vastamente reconhecido como uma das principais conquistas sociais do século XX. Todavia, reconhece-se que este envelhecimento traz grandes desafios para as políticas públicas, como o de garantir que o processo de desenvolvimento econômico e social aconteça de forma ininterrupta, baseado em princípios capazes de assegurar tanto um patamar econômico mínimo para a sustentação da dignidade humana, quanto a equidade entre os grupos etários na partilha dos direitos, recursos e responsabilidades sociais.

Os programas sociais direcionados ao enfrentamento do processo de envelhecimento das populações dos países desenvolvidos começaram a ganhar expressão na segunda metade do século XX. Esses programas tinham por finalidade a conservação do papel social dos idosos e/ou a sua reinserção, bem como a prevenção da perda de sua autonomia.

---

[208] A expressão “políticas públicas” designa todas as atuações do Estado, abrangendo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 26.

No Brasil, assim como em vários outros países em desenvolvimento, o assunto do envelhecimento populacional soma-se a uma extensa lista de demandas sociais não-resolvidas, tais como a miséria e a exclusão de crescentes contingentes da população.

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) estabeleceu como metas relacionadas ao idoso:

> a) Promover a inserção, a qualidade de vida e a prevenção de agravos aos idosos, por meio de programas que fortaleçam o convívio familiar e comunitário, garantindo o acesso a serviços, ao lazer, à cultura e à atividade física, de acordo com sua capacidade funcional.
> b) Apoiar a criação de centros de convivência e desenvolver ações de valorização e socialização da pessoa idosa nas zonas urbanas e rurais.
> c) Fomentar programas de voluntariado de pessoas idosas, visando valorizar e reconhecer sua contribuição para o desenvolvimento e bem-estar da comunidade.
> d) Desenvolver ações que contribuam para o protagonismo da pessoa idosa na escola, possibilitando sua participação ativa na construção de uma nova percepção intergeracional.
> e) Potencializar ações com ênfase no diálogo intergeracional, valorizando o conhecimento acumulado das pessoas idosas.
> f) Desenvolver ações intersetoriais para capacitação continuada de cuidadores de pessoas idosas.
> g) Desenvolver política de humanização do atendimento ao idoso, principalmente em instituições de longa permanência.
> h) Elaborar programas de capacitação para os operadores dos direitos da pessoa idosa.
> i) Elaborar relatório periódico de acompanhamento das políticas para pessoas idosas que contenha informações sobre os Centros Integrados de Atenção e Prevenção à Violência, tais como: quantidade existente; sua participação no financiamento público; sua inclusão nos sistemas de atendimento; número de profissionais capacitados; pessoas idosas atendidas; proporção dos casos com resoluções; taxa de reincidência; pessoas idosas seguradas e aposentadas; famílias providas por pessoas idosas; pessoas idosas em abrigos; pessoas idosas em situação de rua; principal fonte de renda das pessoas idosas; pessoas idosas atendidas, internadas e mortas por violências ou maus-tratos.[209]

O objetivo do estabelecimento dessas metas é proporcionar amparo ao idoso, preservando a sua dignidade.

---

[209] BRASIL. Coordenação Geral dos Direitos do Idoso. Pessoa Idosa. Ações programáticas. Disponível em: <http://www.sedh.gov.br/acessoainformacao/acoes-e-programas/pessoa-idosa>. Acesso em: 15 jan. 2016.

A política de Previdência Social no Brasil tem início na Constituição Federal, com a preocupação de proteger o cidadão que trabalhou durante toda a vida e que por idade avançada precisa da proteção do Estado, como garantia de sobrevivência e o mínimo de qualidade de vida.

No sistema protetivo nacional, relacionado à Previdência Social, os fundamentos jurídicos da proteção à idade encontram-se na Constituição Federal de 1988, em seu art. 201[210], ordinariamente na Lei n°. 8.213/1991, art. 48[211] e sua regulamentação no Decreto n°. 3.048/1999, art. 51[212]. No que se refere à Assistência Social, encontram-se previstos na Constituição Federal de 1988, art. 203[213] e no art. 2°, I, da Lei n°. 8.742/1993[214]. Além desses dispositivos, devemos listar o Estatuto do Idoso, consubstanciado na Lei n° 10.741, de 01 de outubro de 2003.

A Assembleia Geral da ONU (Organização das Nações Unidas) convocou a primeira Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento em 1982. Nesse encontro foi produzido o Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento, com 62 pontos, onde são abordadas a ação em assuntos como saúde e nutrição, proteção de consumidores idosos, habitação e meio ambiente, família, bem-estar social, segurança de renda e emprego, educação e a coleta e análise de dados de pesquisa.

O propósito da Assembleia Mundial era dar início a um programa internacional de ação que garantisse a segurança social e econômica dos idosos e discutir

---

[210] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Art.201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: * (Redação pela Emenda Constitucional 20/98 - D.O.U. 16.12.98)
I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; * (Redação pela Emenda Constitucional 20/98 - D.O.U. 16.12.98).

[211] BRASIL. Lei n°. 8.213/1991 - Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher. (Redação dada pela Lei n° 9.032, de 1995). § 1o Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11. (Redação dada pela Lei n° 9.876, de 1999).

[212] BRASIL. Decreto n°. 3.048/1999 - Art. 51. A aposentadoria por idade, uma vez cumprida a carência exigida, será devida ao segurado que completar sessenta e cinco anos de idade, se homem, ou sessenta, se mulher, reduzidos esses limites para sessenta e cinquenta e cinco anos de idade para os trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea "a" do inciso I, na alínea "j" do inciso V e nos incisos VI e VII do caput do art. 9°, bem como para os segurados garimpeiros que trabalhem, comprovadamente, em regime de economia familiar, conforme definido no § 52 do art. 94 (Redação dada pelo Decreto n° 3.265, de 1999).

[213] BRASIL. Constituição Federal (1988). Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

[214] BRASIL. Lei n°. 8.742/1993. Lei Orgânica da Assistência Social - Art. 2° - A assistência social tem por objetivo: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

oportunidades para que os idosos pudessem contribuir para o desenvolvimento de seus países. Na resolução de 35/129, datada de 11 de dezembro de 1980, a Assembleia Geral revelou o seu desejo de que, como decorrência da Assembleia Mundial, “as sociedades reajam mais plenamente ante as consequências socioeconômicas do envelhecimento das populações e ante as necessidades especiais das pessoas de idade”. Assim foi estabelecido o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento. As principais metas do Plano de Ação Internacional são: “fortalecer a capacidade dos países para abordar de maneira efetiva o envelhecimento de sua população e atender às preocupações e necessidades especiais das pessoas de mais idade, e fomentar uma resposta internacional adequada aos problemas do envelhecimento com medidas para o estabelecimento da nova ordem econômica internacional e o aumento das atividades internacionais de cooperação técnica, em particular entre os próprios países em desenvolvimento.”[215]

Segundo Sergio Antônio Carlos, doutor em Serviço Social e Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) “este plano foi o primeiro documento da ONU sobre a questão do envelhecimento de repercussão mundial”. Este documento é muito citado pelos pesquisadores da área mas de difícil acesso, por isso é que o incluímos dentre os principais documentos relacionados com a Política do Idoso e disponibilizaram o texto traduzido no site da universidade.[216] De acordo com esse documento, o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento instituiu os seguintes objetivos:

---

[215] Organização das Nações Unidas (ONU). Plano de Ação Internacional de Viana sobre Envelhecimento: Relatório da I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento. Viena, Áustria; 1982.

[216] Partimos da versão espanhola publicado pelo Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) da Secretaria de Estado de Política Social, Famílias y Atención a la Dependência y a la Discapacidad, Del Ministério de Educación, Política Social y Deportes do Governo Espanhol que está disponível no seguinte endereço: <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/asamblea-planviena-01.pdf>. Esta tradução foi realizada pelo IMSERSO e não consta como oficial da ONU. No decorrer da tradução do documento percebemos que algumas frases estavam truncadas ou não tinham um sentido claro. Fomos então buscar o texto oficial na ONU. Em “United Nation: programme on ageing” encontramos a versão em inglês que pode ser acessada em: http://www.un.org/ageing/vienna_intlplanofaction.html Na comparação com o texto em espanhol percebemos que está versão não continha o preâmbulo que foi localizado no texto publicado em: http://www.monitoringris.org/documents/norm_glob/vipaa.pdf. Portanto, esta é uma tradução livre do documento aprovado na I Assembleia Internacional sobre o Envelhecimento realizada em Viena em 1982. O hipertexto sobre o “Plano de Ação Internacional de Viena sobre o Envelhecimento” traz o texto integral que pode ser acessado linearmente ou através de suas subdivisões. Todos os documentos ou endereços eletrônicos referidos no Plano podem ser buscados através do texto. Esta facilidade só foi possível graças a colaboração dos escritórios da ONU do Brasil e da Argentina. Disponível em: CARLOS, Sérgio Antônio. Plano de Ação Internacional de Viena Sobre o Envelhecimento**.** Disponível em: http://www.ufrgs.br/e-psico/publicas/humanizacao. Acesso em 05 mar. 2016.

> a) fomentar a compreensão nacional e internacional das consequências econômicas, sociais e culturais que o envelhecimento da população tem no processo de desenvolvimento;
> b) promover a compreensão nacional e internacional das questões humanitárias e de desenvolvimento relacionadas com o envelhecimento;
> c) propor e estimular políticas e programas orientados à ação e destinados a garantir a segurança social e econômica às pessoas de idade, assim como lhes dar oportunidades de contribuir para o desenvolvimento e compartilhar de seus benefícios;
> d) apresentar alternativas e opções de política que sejam compatíveis com os valores e metas nacionais e com os princípios reconhecidos internacionalmente em relação ao envelhecimento da população e às necessidades das próprias pessoas de idade;
> e) estimular o desenvolvimento de ensino, capacitação e pesquisa que respondam adequadamente ao envelhecimento da população mundial e fomentar o intercâmbio internacional de aptidões e conhecimento nesta esfera.[217]

O foco dos objetivos eram a segurança econômica e social dos idosos e descobrir as possibilidades de integração do mesmo. A Conferência dos Direitos Humanos realizada em Teerã em 1968 foi uma referência para assembleia de Viena. Isso se deve ao fato de que devido a fragilidade dos idosos numa situação de conflito a preocupação com esse segmento exigia um olhar especifico. Quer dizer, a preocupação com o idoso aparece como consequência de tendências demográficas e de uma situação de conflito. No mundo, "vivia-se um momento marcado pelas tensões da Guerra Fria e, no regional, predominavam os regimes de exceção"[218]. Nesse contexto foram elaborados os princípios do Plano de Ação Internacional sobre o envelhecimento que são:

> a) o objetivo do desenvolvimento é melhorar o bem-estar de toda a população sobre a base de sua plena participação no processo de desenvolvimento e de uma distribuição equitativa dos benefícios dele derivados. O processo de desenvolvimento deve realçar a dignidade humana e criar igualdade entre os distintos grupos de idade para compartilhar os recursos, direitos e obrigações da sociedade. Todas as pessoas, independentemente de idade, sexo ou crenças, devem contribuir segundo suas capacidades e receber ajuda segundo suas necessidades. Nesta perspectiva, o crescimento econômico, o emprego produtivo, a justiça social e a solidariedade humana são elementos fundamentais e indivisíveis do desenvolvimento, como o são a conservação e o reconhecimento da identidade cultural;
> b) diversos problemas das pessoas de idade podem encontrar sua verdadeira solução em condições de paz, segurança e a cessação da

[217] CARLOS, Sérgio Antônio. Plano de Ação Internacional de Viena Sobre o Envelhecimento. Disponível em: http://www.ufrgs.br/e-psico/publicas/humanizacao. Acesso em 05 mar. 2016.
[218] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 254 e 255.

corrida armamentista, e mediante uma reorientação, para as necessidades do desenvolvimento socioeconômico, dos recursos destinados a fins militares;
c) os problemas humanitários e de desenvolvimento das pessoas de idade podem resolver-se melhor em situações em que não prevaleçam a tirania nem a opressão, o colonialismo, o racismo, a discriminação por motivos de raça, sexo ou religião, o Apartheid, o genocídio, a agressão e a ocupação estrangeiras e outras formas de dominação estrangeira, e nas situações em que se respeitem os direitos humanos;
d) no contexto de suas próprias tradições, estruturas e valores culturais, cada nação deverá adequar-se às tendências democráticas e às mudanças resultantes. As pessoas de todas as idades devem participar da criação de um equilíbrio entre elementos tradicionais e inovadores para fins de um desenvolvimento harmonioso;
e) a contribuição que é valiosa para a sociedade, do ponto de vista espiritual, cultural e socioeconômico das pessoas de idade, deve ser reconhecida e mais incentivada. Os gastos relacionados com o envelhecimento deverão ser considerados um investimento duradouro;
f) a família, em suas diversas formas e estruturas, é uma unidade fundamental da sociedade que vincula as gerações, e deverá manter-se, fortalecer-se e proteger-se de acordo com as tradições e costumes de cada país;
g) os governos e, em particular, as autoridades locais, as organizações não-governamentais, os voluntários individualmente e as organizações de voluntários, incluídas as associações de idosos, podem contribuir de maneira especialmente importante para prestar apoio e atenção às pessoas de idade avançada na família e na comunidade. Os governos devem apoiar e fomentar as atividades voluntárias deste tipo;
h) um importante objetivo do desenvolvimento social e econômico é uma sociedade integrada do ponto de vista da idade, em que se tenham eliminado a discriminação e a segregação por motivos de idade e se incentivem a solidariedade e o apoio mútuo entre as gerações;
i) o envelhecimento é um processo que dura toda a vida e deverá ser reconhecido como tal. A preparação de toda a população para as etapas posteriores da vida deverá ser parte integrante das políticas sociais e abranger fatores físicos, psicológicos, culturais, religiosos, espirituais, econômicos, de saúde, dentre outros;[219]
j) o Plano de Ação deverá ser considerado no contexto mais amplo das tendências sociais, econômicas, culturais e espirituais do mundo, a fim de obter uma vida justa e próspera, tanto material como espiritualmente, das pessoas de idade;
k) o envelhecimento, além de ser um símbolo de experiência e sabedoria, pode servir também para que o ser humano se aproxime mais de sua realização pessoal, de acordo com suas crenças e aspirações;
l) as pessoas de idade deverão participar ativamente na formulação e aplicação das políticas, incluídas especialmente as que lhes afetam;

[219] Organização das Nações Unidas (ONU). Plano de Ação Internacional de Viana sobre Envelhecimento: Relatório da I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento. Viena, Áustria; 1982.

> m) os governos, as organizações não-governamentais e todos os interessados têm uma responsabilidade especial para com os idosos mais vulneráveis, em particular as pessoas pobres, muitas das quais são mulheres, e das zonas rurais;
> n) é necessário que prossigam os estudos de todos os aspectos do envelhecimento.[220]

Os principais resultados do Plano de Viena foram: inserir nas pautas internacionais as questões relacionadas ao envelhecimento, despertar para necessidade de repensar o idoso como cidadão participante e ativo sem desconsiderar suas necessidades e características especificas, criar meios de oferecer autonomia através de meios físicos ou financeiros, entre outros. O foco da atenção era o idoso de países desenvolvidos, mas alguns países em desenvolvimentos também incorporaram a questão do envelhecimento modificando suas constituições. Esses países foram: Venezuela (1999), Equador (1998), Brasil (1988), Bolívia (1994) e Peru (1993). Porém, todas as recomendações e propostas do plano dependiam de recursos que não foram previstos. Esses recursos eram necessários para promover a independência do idoso com provisão de aposentadorias, assistência à saúde entre outras demandas que o Plano de Viena abordou.[221] Isso acarretou duas linhas pensamentos, de um lado o idoso era visto como uma ameaça ao futuro das economias, e o outro lado considerava que os idosos poderiam contribuir para o desenvolvimento econômico e social: “Muitas pessoas idosas são uma fonte viva de recursos e contribuem para o bem-estar das suas famílias e comunidades”.[222] Esses pensamentos resultaram em diferentes políticas como por exemplo, essa última perspectiva, são as que buscam reforçar a capacidade das pessoas idosas contribuírem para com a sociedade.[223]

Antes do Plano de Ação Internacional de Viena Sobre o Envelhecimento de 1982, a questão do envelhecimento não era preocupação das assembleias gerais e era abordada de forma secundária pela Organização Internacional do Trabalho (OIT),

---

[220] CARLOS, Sergio Antônio. Plano de Ação International de Viena Sobre o Envelhecimento. Disponível em: http://www.ufrgs.br/e-psico/publicas/humanizacao/prologo.html. Acesso em: 05 mar. 2016.

[221] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 256.

[222] HELPAGE INTERNATIONAL (ed.). Ageing and development: the message in HelpAge International. The ageing and development report. Poverty, independence and the world´s older people. Londres, 1999.

[223] LLOYD-SHERLOCK, P. Ageing, development and social protection: a research agenda. Texto apresentado em UNRISD Meeting on Ageing, Development and Social Protection, Valência, Espanha, 1-4 de abril de 2002.

pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pela Organização para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) como uma de suas atividades[224]. Além disso, podemos citar outros marcos importantes no que se refere as políticas públicas direcionadas aos idosos.

Em 1960, duas iniciativas tiveram papel fundamental no desenvolvimento das políticas brasileiras para os idosos. A primeira foi a criação da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia em 1961 com o objetivo de "estimular iniciativas e obras sociais de amparo à velhice e cooperar com outras organizações interessadas em atividades educacionais, assistenciais e de pesquisas relacionadas com a Geriatria e Gerontologia".[225] A outra iniciativa foi em 1963 com a ação de um grupo coordenado pelo Serviço Social do Comércio (Sesc) preocupados com o desamparo dos idosos. Esse trabalho revolucionou a assistência social ao idoso.[226]

O ano de 1968 caracteriza-se como um período de expansão das práticas assistenciais realizadas pelo Estado. Nessa época foi assinada a primeira medida normatizadora de assistência aos idosos, o "amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade". Somente em 1979 essa assistência social se estendeu também para os idosos que não eram filiados à previdência.[227]

Em 1974, a Lei nº 6.179 criou a Renda Mensal Vitalícia, por meio do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e de decretos, leis, portarias, referentes à aposentadoria, instituindo amparo previdenciário para maiores de setenta anos e inválidos.[228] Esse benefício era destinado aos incapacitados para o trabalho, que não exerciam atividade remunerada, não recebiam rendimento superior ao valor da renda mensal fixada, não eram mantidos por outra pessoa e não tinham outro meio de prover ao próprio sustento.

Em 1977 foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), (Lei nº 6.439) integrando: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS),

---

[224] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 254.

[225] SBGG. Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia. Disponível em: http://ww38.sbgg.com.br/ Acesso em: 02 mar. 2016.

[226] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 264.

[227] BRASIL. Portaria nº 25, de 09 de novembro de 1979. Disponível em: www.sdh.gov.br/assuntos/ pessoa.../copy2_of_DOCUMENTOS_LEGAIS. Acesso em: 02 mar. 2016.

[228] RODRIGUES, Nara. Política Nacional do Idoso: retrospectiva histórica. Estudo Interdisciplinar do Envelhecimento. 2001;3 (1):149-58.

o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS). A intensão era a unificação da assistência previdenciária.[229]

Em 1982, o Plano de Ação Internacional sobre o Envelhecimento, acima citado, foi um marco nas Políticas sobre os idosos pois reafirmam-se nele os princípios da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal de Direitos Humanos (resolução 217 A (III) da Assembleia Geral), dos Pactos Internacionais de Direitos humanos (resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral) e da Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento no Social (resolução 2542 (XXIV) da Assembleia Geral), da Declaração e o Programa de Ação sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (resoluções 3201 (S-VI) e 3202 (S-VI) da Assembleia Geral) e da Estratégia Internacional do Desenvolvimento para a Terceira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento (resolução 35/56 da Assembleia Geral), assim como as resoluções 34/75 e 35/46 da Assembleia Geral, em que se declara a década de 1980 a Segunda Década para o Desarmamento.[230] A questão relativa ao envelhecimento dos indivíduos e ao envelhecimento das populações tem relação direta com a obtenção de seus objetivos, por isso, é necessário apontar os seguintes planos mundiais:

> a) o Plano de Ação Mundial sobre População;
> b) o Plano de Ação Mundial para a realização dos objetivos do Ano Internacional da Mulher;
> c) o Programa de ação para a segunda metade da Década das Nações Unidas para a Mulher;
> d) a Declaração de Alma-ata (sobre atenção primária da saúde);
> e) a Declaração de Princípios da Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT);
> f) o Plano de Ação para o Meio Humano;
> g) o Programa de Ação de Viena sobre a Ciência e a Tecnologia para o Desenvolvimento;
> h) o Programa de Ação para a Década da luta contra o Racismo e a Discriminação Racial e o Programa de Ação para a segunda metade dessa mesma década;
> i) o Plano de Ação de Buenos Aires para promover e realizar a cooperação técnica entre os países em Desenvolvimento;

---

[229] BRASIL. Lei n. 6.439, de 1 de setembro de 1977. Brasília; 1977. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf. Acesso em 05 mar. 2016.

[230] CARLOS, Sergio Antônio. Plano de Ação Internacional de Viena Sobre o Envelhecimento. Disponível em: http://www.ufrgs.br/e-psico/publicas/humanizacao/prologo.html. Acesso em 05 mar. 2016.

> j) o Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho relativo à norma mínima da previdência social;
> k) o Convenção nº 128 e a Recomendação nº 131 da Organização Internacional do Trabalho relativos a benefícios de invalidez, velhice e sobreviventes;
> l) a Recomendação nº 162 da Organização Internacional do Trabalho relativa aos trabalhadores de idade avançada;
> m) o Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural;
> n) o Programa Mundial elaborado como consequência do Ano Internacional dos Impedidos;
> o) a Declaração de Caracas, aprovada no Sexto Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente;
> p) a Recomendação sobre o desenvolvimento da educação de adultos, aprovada pela Conferência Geral da UNESCO, em sua 19ª Reunião (Nairóbi, 1976);
> q) o Convenção nº 157 da Organização Internacional do Trabalho relativo a manutenção dos direitos à previdência social, 1982.[231]

Todos esses planos abordam aspectos humanitários relativos ao envelhecimento.

A origem do sistema de proteção social no Brasil, como já abordado no capítulo anterior, remonta ao período colonial, com a criação de instituições de caráter assistencial como a Santa Casa de Misericórdia de Santos. Podem ser identificados outros antecedentes do atual sistema como os montepios civis e militares e outras sociedades beneficentes, a regulamentação do direito à aposentadoria dos empregados dos Correios (Decreto 9.912-A, de 26 de março de 1888), e as primeiras políticas previdenciárias de iniciativa estatal para trabalhadores do setor privado que surgiram no início do século XX, com as leis de criação do seguro de acidentes do trabalho em 1919 e a primeira caixa de aposentadorias e pensões em 1923 (Lei Eloy Chaves). Nos anos 1930, o Brasil já contava com uma política de bem-estar social, que incluía previdência social, saúde, educação e habitação.[232]

Como citado no primeiro capítulo, em 1988 foi promulgada a Constituição Cidadã, quando pela primeira vez uma constituição brasileira assegurou ao idoso o direito à vida e à cidadania:

---

[231] CARLOS, Sergio Antônio. Plano de Ação Internacional de Viena Sobre o Envelhecimento. Disponível em: http://www.ufrgs.br/e-psico/publicas/humanizacao/prologo.html. Acesso em: 05 mar. 2016.

[232] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 264.

> A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhe o direito à vida. § 1. Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares. - § 2. Aos maiores de 65 anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos (CF, art. 230, 1988).[233]

O Sistema Único de Saúde (SUS) [234], foi criado em 1990, garantindo a saúde como direito fundamental do homem e dever do Estado. O idoso é inserido como beneficiário pois a lei não aponta distinção de idade. As Nações Unidas, na Assembleia Geral de 1991 inseriu 18 princípios para a proteção da população idosa. Estes princípios podem ser agrupados em: independência, participação, cuidados, auto realização e dignidade.

> A promoção da independência requer políticas públicas que garantam a autonomia física e financeira, ou seja, o acesso aos direitos básicos de todo ser humano: alimentação, habitação, saúde, trabalho e educação. Por participação, busca-se a manutenção da integração dos idosos na sociedade. Isso requer a criação de um ambiente propício para que possam compartilhar seus conhecimentos e habilidades com gerações mais jovens e de se socializarem. Os cuidados referem-se à necessidade do desfrute pelos idosos de todos os direitos humanos e liberdades funda- mentais, através do cuidado familiar ou institucional. Auto realização significa a possibilidade de os idosos fazerem uso de oportunidades para o desenvolvimento do seu potencial, por meio do acesso a recursos educacionais, culturais, espirituais e recreativos. Por último, o quesito dignidade requer que se assegure aos idosos a possibilidade de vida digna e segura, livre de toda e qualquer forma de exploração e maus-tratos.[235]

Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/93, que regulamenta o capítulo II da Seguridade Social da Constituição Federal, A LOAS inverte a cultura tradicional dos programas oriundos da esfera federal e estadual, e permite o reconhecimento de outros contextos de riscos à saúde do idoso. A LOAS também menciona o benefício de prestação continuada, (art. 20) que é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso carente.[236]

> Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios

---

[233] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

[234] BRASIL. Lei Orgânica de Saúde. Lei nº 8.080. Brasília. 1990. Disponível em: www.saúde.gov.br. Acesso em: 02 mar. 2016.

[235] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 257.

[236] FERNANDES, M. T. DE O. ;SOARES, S.M. O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. 2012. p.1497. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v46n6/29.pdf. Acesso em 25 jan. 2016.

> de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

A Lei nº 8.842/1994 que estabelece a Política Nacional do Idoso (PNI), foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 1.948/96, que cria o Conselho Nacional do Idoso. Sua finalidade é assegurar os direitos sociais[237] que garantam a promoção da autonomia, a integração e a participação efetiva do idoso na sociedade. Determina o limite mínimo de 60 anos para que uma pessoa seja considerada idosa. Alguns princípios da Lei nº 8.842/1994 são: direito de cidadania, participação na comunidade, proteção da dignidade do idoso, bem-estar e direito à vida.

No Brasil, o aspecto do envelhecimento populacional agrega-se a diversas questões sociais que precisam ser resolvidas. Nesse contexto ocorreu o marco histórico dos direitos do idoso no Brasil, foi a criação do Conselho Nacional do Idoso e da promulgação da Política Nacional do Idoso em 1994. O objetivo é "assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade" (art. 1). O documento é composto por 22 artigos e seis capítulos que contemplam aspectos como: os direitos à cidadania, respeito, não discriminação, participação, capacitação, cultura, esporte, lazer, saúde, educação, previdência, trabalho, habitação e assistência social.[238]

Em 1995 a preocupação do governo brasileiro com a dinâmica populacional e suas consequências para o desenvolvimento econômico conduzem ao estudo e mapeamento das alterações da pirâmide populacional e outras transformações no quadro demográfico do país. A criação, naquele ano, da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento demonstrou, embora de forma insipiente, interesse no estudo do envelhecimento populacional entre outros desafios demográficos. Nesse sentido, a primeira presidente da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, Elza Berquó, afirma: "(...) ainda que minoritário, o crescimento da população idosa requer adequação do aparato médico-hospitalar e recursos da seguridade social". [239]

---

[237] Os elementos conceituais dos direitos sociais, que tem por objetivo garantir condições materiais imprescindíveis, serão abordados no próximo capítulo.

[238] RIBEIRO. Helene. Documentos Legais. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/legislacao/copy2_of_DOCUMENTOS_LEGAIS.pdf.> Acesso em 12 fev. 2016.

[239] BERQUÓ, Elza. Algumas considerações demográficas sobre o envelhecimento da população no Brasil. In: Seminário Internacional sobre Envelhecimento Populacional – uma agenda para o fim do século. Brasília: MPAS/SAS, 1996. p. 16-34.

Em 1996 a Lei n° 8.842 é regulamentada pelo Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. Em comemoração ao Ano Internacional da Pessoa Idosa (1999) o Comitê das Nações Unidas enfatizou que cada país deveria definir uma política voltada aos idosos. Para isso, deveriam fundamentar-se em ações que solucionassem as necessidades dos idosos. [240]

Foi implantada a Política Nacional da Saúde do Idoso pela Portaria 1.395/1999 do Ministério da Saúde (MS) em 1999. Essa Portaria estabelece diretrizes para nortear os programas, planos e projetos destinados à população idosa. Essas diretrizes são: a promoção do envelhecimento saudável, assistência às necessidades de saúde do idoso, a capacitação de recursos humanos especializados, a manutenção da capacidade funcional, o apoio ao desenvolvimento de cuidados informais, e o apoio aos estudos e pesquisas. [241]

Em Madrid, no ano de 2002 foi realizada a II Assembleia Mundial sobre Envelhecimento e foi elaborado o Plano Internacional do Envelhecimento. O objetivo do Plano é servir de orientação às medidas normativas sobre o envelhecimento. As propostas visavam fortalecer as políticas destinadas aos idosos.

> A Declaração Política e o Plano de Ação Mundial para o Envelhecimento constituem importante referencial para o direcionamento das ações da Secretaria Especial dos Direitos Humanos que, juntamente como a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso têm promovido o combate à discriminação, à negligência, ao abuso e aos maus tratos à velhice. O desafio de viver com dignidade, uma vida socialmente ativa durante todo o percurso do envelhecimento, é uma realidade que envolve a todos nós.[242]

O Plano Internacional do Envelhecimento de Madrid foi fundamentado em três princípios básicos:

1) Participação ativa dos idosos na sociedade, no desenvolvimento, no trabalho e na erradicação da pobreza - o envelhecimento não é um processo que esgota os recursos da sociedade. O envelhecimento pode significar uma acumulação de capital humano, social e econômico. No aspecto político, pode-se enfatizar a adequação das

---

[240] RIBEIRO. Helene. Documentos Legais. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/legislacao/copy2_of_DOCUMENTOS_LEGAIS.pdf.> Acesso em 12 fev. 2016.

[241] FERNANDES, M.T. DE O.;SOARES, S.M. O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. 2012. p.1497. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v46n6/29.pdf. Acesso em 12 mar. 2016.

[242] Plano de ação internacional sobre o envelhecimento, 2002 / Organização das Nações Unidas; tradução de Arlene Santos, revisão de português de Alkmin Cunha; revisão técnica de Jurilza M.B. de Mendonça e Vitória Gois. – Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. p.9.

instituições para que o aumento da população idosa seja propulsor do bem-estar social. Para isso, as políticas de trabalho, integração e seguridade social são fundamentais.

2) Saúde e bem-estar na velhice- são necessárias políticas de melhorias na saúde. Podemos destacar os aspectos relacionados com a promoção à saúde, o acesso universal a saúde pública ao longo da vida, a preocupação com os fatores ambientais, econômicos, sociais entre outros, no aparecimento de enfermidades, programas de capacitação profissional para áreas de geriatria, gerontologia e de serviços sociais.

3) Criação de um ambiente adequado ao envelhecimento – requer políticas voltadas para a família e a comunidade que promovam um envelhecimento seguro e a solidariedade intergeracional. As políticas públicas devem ser fundamentadas na colaboração entre o Estado e a sociedade civil, para oferecer acesso ao entorno físico, aos serviços, recursos, e à proteção ambiental. Dessa forma, os idosos podem contribuir para o bem-estar social e participarem com dignidade.[243]

No Plano Internacional do Envelhecimento de Madrid consta os seguintes aspectos: 1. Políticas de envelhecimento 2. Planejamento governamental para o Envelhecimento 3. Quem é o idoso 4. Plano de ação. 5. Emprego 6. Condição de vida 7. Previdência social 8. Saúde 9. Moradia 10. Acessibilidade 11. Discriminação 12. Serviço de Apoio.[244] Diante das diversidades regionais no processo de envelhecimento e das condições socioeconômicas e culturais, o Plano de Madrid, foi elaborado considerando as especificidades e necessidades dos idosos das diversas regiões:

> Os cinco textos regionais realçam a importância da contribuição das pessoas idosas no trabalho voluntário, no de subsistência e remunerado, no cuidado com os membros da família etc. A família foi vista em todos os documentos como a fonte de apoio natural para as pessoas idosas, sendo o lócus em que elas encontram segurança emocional e apoio. Isso é verdade tanto para os países que contam com um sistema de cuidados de longa duração bem estruturados, quanto os que não contam. Observam-se pequenas variações nos textos regionais no que diz respeito à solidariedade intergeracional. Cada um dos documentos regionais apresenta as suas ênfases particulares. (...) Para a América Latina, a principal preocupação é com

[243] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 259.

[244] Plano de ação internacional sobre o envelhecimento, 2002 / Organização das Nações Unidas; tradução de Arlene Santos, revisão de português de Alkmin Cunha; revisão técnica de Jurilza M.B. de Mendonça e Vitória Gois. – Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003. p.2.

> a proteção dos direitos humanos e com a necessidade de provisão das necessidades básicas da população idosa: acesso a renda, cobertura integral dos serviços de saúde, educação e moradia em condições dignas.[245]

Um dos diferenciais do Plano de Madrid refere-se ao reconhecimento da contribuição dos idosos para com a sociedade. Quando o envelhecimento é acolhido como um êxito, o aproveitamento da competência, experiência e dos recursos humanos dos grupos de pessoas mais velhas é admitido com naturalidade, como um benefício para o desenvolvimento de sociedades humanas maduras e plenamente integradas.

O documento contém 35 objetivos e 239 recomendações para a adoção de medidas dirigidas aos governos nacionais, que deveriam definir as responsabilidades de cada parte envolvida, mas reforçando a necessidade de parcerias com a sociedade civil, com o setor privado e a cooperação internacional.[246]

Segundo as Nações Unidas, “corresponde a cada país desenvolver os mecanismos necessários à promoção de um nível de bem-estar social adequado ao número adicional de anos de vida da população idosa”. A política, de implementação do Plano de Madrid depende de recursos. O plano não previu recursos para cumprir as metas, apesar de ter previsto a dificuldade dos países pobres de se integrarem na proposta.

Existe uma contradição entre a política de seguridade social da maioria dos países desenvolvidos com a proposta de participação social ativa dos idosos. Isso pode ser notado quando nos reportamos a atuação do idoso no mercado de trabalho. Foi verificado que nos países da União Europeia o aumento de expectativa não correspondeu ao aumento na vida ativa. Por exemplo: No período entre os anos de 1950 e 1990 a expectativa de vida teve um acréscimo de 6 anos, mas a aposentadoria foi reduzida em 6,3 anos. A cobertura dos benefícios é praticamente de 100%.[247] Esse contexto, apresenta-se contrastando com a situação de países que estão em processo de desenvolvimento, nos quais a aposentadoria ainda é considerada um luxo, como

---

[245] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 262.

[246] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 262.

[247] LLOYD-SHERLOCK, P. Ageing, development and social protection: a research agenda. Texto apresentado em UNRISD Meeting on Ageing, Development and Social Protection, Valência, Espanha, 1-4 de abril de 2002.

nos casos dos países do sul africano, onde menos de 10% da população tem acesso a seguridade social. Nesse caso, o benefício e a cobertura constituem-se em baixos valores que obriga o idoso a continuar ativo no mercado de trabalho. Fazendo uma comparação entre os idosos com mais de 64 anos que trabalham nos países desenvolvidos e a situação na África, encontramos uma diferença significativa: na África 40,5% trabalham e nos países desenvolvidos apenas 10%. A atuação no mercado de trabalho de idosos está vinculada a aspectos como: sua saúde, sua capacidade funcional, condições do mercado de trabalho no país e legislação vigente, aposentadoria compulsória, discriminação no ambiente de trabalho, baixa qualificação da mão-de-obra. [248]

Foi realizada, em 2003 a Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento da América Latina e Caribe, no Chile. Nessa conferência foram estabelecidas estratégias com o objetivo de implantar as metas propostas na II Assembleia Mundial sobre Envelhecimento em Madrid. “Na área da saúde, a meta geral foi oferecer acesso aos serviços de saúde integrais e adequados à necessidade do idoso, de forma a garantir melhor qualidade de vida com manutenção da funcionalidade e da autonomia”.[249]

No mesmo ano, entra em vigor no Brasil a Lei n. 10.741, aprovando o Estatuto do Idoso que visa regular os direitos assegurados aos idosos.[250]

O Estatuto é constituído por 118 artigos abordando sobre diversos aspectos dos direitos fundamentais e das necessidades dos idosos. A mudança tem foco na previsão sobre o estabelecimento de crimes e sanções administrativas para o não cumprimento dos ditames legais. Nas ações propostas pelo estatuto, duas expõem uma natureza controversa. De um lado a proibição da discriminação do idoso nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados para os maiores de 60 anos:

> Art. 15. É assegurada a atenção integral à saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS, garantindo-lhe o acesso universal e igualitário, em conjunto articulado e contínuo das ações e serviços, para a prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que

[248] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 262.

[249] FERNANDES, M.T. DE O. ;SOARES, S.M. O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. 2012. p.1497. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v46n6/29.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

[250] FERNANDES, M.T. DE O. ;SOARES, S.M. O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil. 2012. p.1497. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/reeusp/v46n6/29.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2016.

> afetam preferencialmente os idosos. (...) § 3º É vedada a discriminação do idoso nos planos de saúde pela cobrança de valores diferenciados em razão da idade (Estatuto do Idoso/ Grifo nosso).[251]

E estabelece também a exclusão para fins de aferição dos critérios de elegibilidade do recebimento por parte de outros idosos membros da família do benefício assistencial no cômputo da renda familiar:

> Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.
> Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas (Estatuto do Idoso).[252]

A exclusão no cálculo do recebimento dos benefícios de prestação continuada da renda da família é considerada um avanço social, pois se coloca como um aspecto positivo no que se refere a cidadania e autoestima dos idosos. Mas, a eliminação da discriminação etária nos planos de saúde traz como consequência o encarecimento "pois os aumentos dos custos decorrentes do envelhecimento dos segurados passarão a ser compartilhados com os demais participantes dos planos". No entanto, a regra não define quais benefícios serão desconsiderados na apuração da renda familiar. Isso tem causado diferentes interpretações e aumentado significativamente os processos judiciais na solicitação do benefício.[253]

A redução da idade para requerer o benefício assistencial, igualando a idade com a requerida para a aposentadoria por idade dos trabalhadores urbanos do sexo masculino, não foi bem aceita pelos economistas do setor público. Isso pode ser um fator de desincentivo para a contribuição ao sistema previdenciário, especialmente os de baixa renda que não possuem uma renda estável para dispor de 20% mensalmente para contribuírem para o sistema previdenciário. Outros aspectos como ações referentes ao meio ambiente, desenvolvimento sustentável e defesa do consumidor também se articulam com o envelhecimento. A partir da Agenda 21[254], os idosos, são

---

[251] BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Estatuto do Idoso. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm> Acesso em: 11 mar. 2016.

[252] BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Estatuto do Idoso. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm> Acesso em 11 mar. 2016.

[253] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 270-271.

[254] Documento elaborado por governos e instituições da sociedade civil de 179 países aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), em 1992, no Rio de Janeiro.

vistos como “parceiros para o desenvolvimento sustentável”. E sobre a defesa dos consumidores idosos, algumas iniciativas foram tomadas como a “Lei Federal 8.926, de 8 de agosto de 1994, que tornou obrigatória a inclusão de advertências e recomendações nas bulas de medicamentos sobre seu uso por pessoas com mais de 65 anos de idade”.[255]

Além do Estatuto do Idoso, a Política Nacional do Idoso e a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa são dispositivos legais que norteiam e garantem os direitos das pessoas idosas no Brasil.

A Política Nacional do Idoso (PNI)[256], Lei n. 8842/94, foi instituída em 1988, trata-se de uma política nacional voltada especificamente para os Idosos e tem por objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, oferecendo condições para sua autonomia, integração e participação na sociedade. A Política Nacional do Idoso tem cinco princípios estabelecidos:

> I - a família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida;
> II - o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos;
> III - o idoso não deve sofrer discriminação de qualquer natureza;
> IV - o idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política;
> V - as diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos poderes públicos e pela sociedade em geral, na aplicação desta Lei. (Lei nº 8.842/1994, p. 06)

A Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa[257] (PNSPI) fundamenta a ação do setor saúde na atenção integral à população idosa e em processo de envelhecimento, conforme estabelecido na Lei Orgânica de Saúde nº. 8080/90[258] e a Lei nº. 8842/94,11 regulamentada pelo Decreto nº. 1948/96. O objetivo da PNSPI é:

> Recuperar, manter e promover a autonomia e a independência dos indivíduos idosos, direcionando medidas coletivas e individuais de saúde para esse fim, em consonância com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. É alvo dessa política todo cidadão e cidadã brasileiros com 60 anos ou mais de idade.

---

[255] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 272.

[256] BRASIL. Política Nacional do Idoso – Declaração Nacional dos Direitos Humanos – Programa Nacional de Direitos Humanos. Imprensa Nacional; 1998.

[257] BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria no 1.395 do Gabinete do Ministro da Saúde. Dispõe sobre a Política Nacional de Saúde do Idoso do Ministério da Saúde. Diário Oficial da União 1999. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/3idade/portaria1395gm.html>. Acesso 12 mar. 2016.

[258] Preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral.

Para viabilizar e atender essas questões a Lei n 8.842/94 (PNI) propõe que sejam incluídos nos currículos dos cursos de educação superior da área da Saúde a Geriatria e Gerontologia, para atender os idosos objetivando um envelhecimento saudável.[259]

O Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)[260] foi instituído em 2002 na estrutura básica do Ministério da Justiça, por meio do decreto nº 4.227. Esse conselho tem como competência elaborar, implementar, acompanhar e avaliar a política nacional do idoso observando as diretrizes presentes no Estatuto do Idoso. Também deve apoiar e avaliar os conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal, propor modificações nas estruturas públicas e privadas para melhorar e favorecer o atendimento ao idoso, e acompanhar a execução de propostas orçamentárias da União. Entre diversas atividades o CNDI incentiva debates e pesquisas sobre programas destinados aos idosos.

A Portaria MPAS/SEAS nº 73, de 10 de maio 2001 [261]- Estabelece as normas de funcionamento de serviços de atenção ao idoso no Brasil. Essa portaria integra a regulamentação da Política Nacional do Idoso e dispõe de novas modalidades de atenção ao idoso. Essas propostas devem ser adequadas à realidade de cada município, desde que a participação do idoso, da família, da sociedade, dos fóruns e dos conselhos nas formas de organização dos serviços de atenção ao idoso, a saber: família natural; família acolhedora; residência temporária; centro dia; centro de convivência; casa lar; república; atendimento integral institucional; assistência domiciliar/atendimento domiciliar, sejam envolvidas.

A Portaria MS/SAS nº 249, de 16 de abril de 2002[262], aprova as normas referentes ao cadastramento de Centros de Referência em Assistência à Saúde do

---

[259] BRASIL. Lei nº 8.842, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Política Nacional do Idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1994.

[260] BRASIL. Decreto 4.227, de 13 de maio de 2002. Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1996.

[261] BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de política do idoso. PORTARIA MPAS/SEAS Nº 73, DE 10 DE MAIO DE 2001. NORMAS DE FUNCIONAMENTO DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO AO IDOSO NO BRASIL. Brasília, DF. Disponível: http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/index.php?pag=polit. Acesso 18 abr. 2015

[262] BRASIL. Portaria nº 249 de 12 de abril de 2002. Aprova as Normas para Cadastramento de Centros de Referência em Assistência à Saúde do Idoso. Diário Oficial da União nº 72. Ministério da Saúde Brasília,2002. Disponível em:http://www.coffito.org.br/site/index.php/resolucoes/portarias-to/620-portaria-n-249-de-16-de-abril-de-2002.html. Acesso em: 08 mar. 2016.

Idoso e a Portaria MS/GM nº 702, de 16 de abril de 2002[263], cria mecanismos para organizar e implantar as Redes Estaduais de Assistência à Saúde do Idoso. Essas redes são compostas por hospitais gerais e centros de referência em assistência à saúde do idoso.

O Programa Nacional de Cuidadores de Idosos, foi instituído pela Portaria Interministerial MPAS/MS nº 5.153, de 7 de abril de 1999[264]. Essa Portaria considera o acelerado processo de envelhecimento, a necessidade de promover alternativas aos idosos para uma melhor qualidade de vida, reduzir o percentual de idosos institucionalizados entre outros aspectos.

O Decreto nº 5.109, de 17 de junho de 2004 dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Este é um órgão colegiado de natureza deliberativa, faz parte da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, e tem como objetivo elaborar as diretrizes para a formulação, implementação e avaliação da execução da Política Nacional do Idoso.

A Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010 instituiu o Fundo Nacional do Idoso, que visa financiar os programas e as ações relativas ao idoso para assegurar os seus direitos sociais e promover condições para sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

O Plano de Ação para o Enfrentamento da Violência Contra a Pessoa Idosa[265] é resultado do esforço conjunto do governo federal, do Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos (CNDI) e de diversos movimentos sociais. Esse plano pretende definir estratégias de ação para prevenção e enfrentamento da violência contra a pessoa idosa.

O Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, regulamenta o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º

---

[263] BRASIL. Portaria GM/MS nº 702, de 12 de abril de 2002. Cria mecanismos para organização e implantação de Redes Estaduais de Assistência à saúde do Idoso, no âmbito do Sistema Único de Saúde.Disponível em:http://www.camara.gov.br/sileg/integras/239984.pdf. Acesso em: 08 mar. 2016.

[264] BRASIL. Portaria interministerial nº 5.153 de 7 de abril de 1999. Institui o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos. Diário Oficial da União n. 66. Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília, 1999. Disponível em: http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/pdf/ProgramaNacionalde CuidadoresdeIdosos.pdf. Acesso em: 08 mar. 2016.

[265] BRASIL. Plano de ação para o enfrentamento da violência contra a pessoa idosa. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/ programas/pdf/plano-de-acao-para-o-enfrentamento-da-violencia-contra-pessoa-idosa>. Acesso em 05 dez. 2015.

de outubro de 2003. É garantido ao idoso (65 anos ou mais), o valor de um salário mínimo mensal, desde que comprove não possuir condições para sua manutenção.

As políticas de renda para o idoso (a previdência e assistência social), a saúde, os cuidados de longa permanência e as políticas de integração social, possuem muitas interfaces. Segundo Camarano e Pasinato, a questão da saúde e da renda atuam na promoção de maior independência física, psicológica e financeira dos idosos. Os cuidados de longa permanência são necessários para os que apresentam limitação física, mental ou econômica. E as políticas de integração social transcorrem todas essas questões. [266]

Existem três regimes de previdência social[267] e um de assistência social. Durante a década de 1990, foram realizados ajustes ao sistema de previdência social, redefinido alguns parâmetros de acesso aos benefícios, e atrelando o recebimento do benefício à contribuição.

A Política Nacional de Saúde do Idoso foi criada pelo Ministério da Saúde em 1999 e considera que:

> O principal problema que pode afetar o idoso, como consequência da evolução de suas enfermidades e de seu estilo de vida, é a perda de sua capacidade funcional, isto é, a perda das habilidades físicas e mentais necessárias para a realização de suas atividades básicas e instrumentais da vida diária.[268]

Em 2001, a Secretaria de Estado de Assistência Social estabeleceu normas de funcionamento de serviços sociais de atendimento ao idoso brasileiro, “promovendo a integração intersetorial e a corresponsabilidade do Estado, da sociedade e da família”.[269]

Políticas públicas destinadas à educação complementar, integração social, esportes, cultura e turismo dos idosos fazem parte de uma proposta de envelhecimento saudável e ativo como recomendado pelos Planos de Ação para o

---

[266] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 272.

[267] O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) de caráter contributivo dirigido aos trabalhadores urbanos e rurais da iniciativa privada, o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), também de caráter contributivo, para os servidores públicos e a Previdência Complementar.

[268] Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.395 de 9 de dezembro de 1999. Aprova a Política Nacional de Saúde do Idoso e dá outras providências. Diário Oficial da União 1999, p.15.

[269] BRASIL. Portaria nº 73 de 10 de maio de 2001. Secretaria de Estado de Assistência Social do MPAS. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/marg/portar/2001/portaria-73-10-maio-2001-325960-norma-seas.html. Acesso em: 08 mar. 2016.

Envelhecimento de Viena e Madrid. A incorporação de estratégias de ação nessas áreas carece de planos mais concretos e para isso:

> São necessárias políticas que promovam melhorias na saúde desde a infância e que se prolonguem ao longo da vida. Dentre elas, citam-se a promoção à saúde, o acesso universal aos serviços de saúde pública ao longo da vida e, em decorrência, a consideração da importância de fatores ambientais, econômicos, sociais, educacionais, dentre outros, no aparecimento de enfermidades e incapacidades. São necessários, também, programas de capacitação de profissionais nas áreas de geriatria, gerontologia e de serviços sociais. Finalizando, para que as políticas voltadas para o envelhecimento populacional possam ser efetivas é necessário que elas apresentem uma abordagem integrada em seus diversos setores específicos: saúde, economia, mercado de trabalho, seguridade social e educação.[270]

Corroboram com esse posicionamento, Camarano e Pasinato, quando afirmam que “para que as políticas voltadas para o envelhecimento populacional possam ser efetivas é necessário que apresentem uma abordagem integrada em seus diversos setores específicos: saúde, economia, mercado de trabalho, seguridade social e educação.”[271] O distanciamento entre as propostas das políticas públicas e a realidade dos idosos no Brasil ainda é significativa, demonstrando ser necessário fomentar o debate sobre a temática.

Outrossim, há que se rememorar que a Constituição Federal de 1988 implantou um Estado Social e Democrático de Direito[272] vocacionado para atuar num progressivo projeto de igualdade material, onde o Estado se posicionou como ícone central na efetivação da justiça social, incumbido da promoção dos direitos sociais e da formulação de políticas públicas voltadas para a gradativa supressão das desigualdades.

Neste capítulo, discorreu-se sobre a demografia, o envelhecimento populacional, os elementos conceituais e históricos da velhice, e a importância dos idosos na população mundial e na demarcação das políticas públicas. Diante desse contexto, compete mencionar que as condições provenientes da dinâmica

---

[270] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 288 e 289.

[271] CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. p. 262.

[272] O Estado Democrático de Direito pode ser determinado como uma organização política do poder, assentado em determinados princípios elementares e na declaração e garantia dos direitos fundamentais, cuja concretização é sua finalidade e motivo de criação. TOLEDO, Cláudia. Direito adquirido e estado democrático de direito. São Paulo: Landy, 2003, p.114.

demográfica devem ser seriamente consideradas na definição das políticas públicas. Uma redefinição de prioridades na alocação de recursos, visando o novo padrão demográfico e afiançando maiores ganhos sociais e econômicos, é uma necessidade urgente.

> O bônus está presente somente no lado demográfico da equação população-desenvolvimento. No caso brasileiro, muitas das oportunidades já foram perdidas, porque políticas apropriadas não foram implementadas a tempo.
> Outra oportunidade gerada pela TEE[273] irá se revelar durante as quatro primeiras décadas deste século: enquanto a parte mais madura da população em idade ativa (25 ou mais anos de idade) crescerá a taxas positivas, aquela mais jovem (15 a 24 anos) diminuirá em termos absolutos. Várias vantagens relacionadas a esta situação foram apontadas. Este dividendo, entretanto, só será plenamente aproveitado, se altos níveis de emprego, com aumento de produtividade, forem alcançados. Uma condição necessária, mas não suficiente, para a conquista do equilíbrio social, econômico e intergeracional é a capacitação da força de trabalho. Por esta razão, a qualificação intelectual, técnica e profissional deve se constituir em prioridade das políticas relacionadas à população jovem. A sociedade deve despertar para o fato de que os jovens de hoje serão aqueles que terão que sustentar, no futuro, o contingente de idosos, que crescerá rapidamente e comporá uma proporção crescente da população total do país.[274]

No Capítulo III, abordar-se-á o princípio da vedação de retrocesso social para, na sequência, estudar as relações entre a aplicação deste princípio, a transição demográfica e a fórmula 85/95 da Lei n.º 13.183/2015.

---

[273] Transição da Estrutura Etária

[274] WONG, Laura L. Rodríguez; CARVALHO, J. A.. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. Revista brasileira de estudos de população. São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan/jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br /scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982006000100 002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jun. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982006000100002.

CAPÍTULO III – PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL

Os princípios são o verdadeiro alicerce da ordem jurídica constituída. A palavra em si já sugere a ideia de início ou fundamento sobre o qual algum sistema se estrutura. Os princípios são elementos de integração do sistema, são os grandes vetores axiológicos do ordenamento e têm a sua origem no pacto social.[275] Princípio, segundo Dworkin, é um "padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade".[276]

Roque Antônio Carrazza conceitua princípio como um enunciado coerente, implícito ou explícito, que, "por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam".[277]

Princípios gerais de direito são conceituados por Teresa Arruda Alvin Wambier assim:

> Princípios são em nosso entender "normas fundantes". Intuímos a existência de princípios examinando um ordenamento jurídico neles inspirados, principalmente porque nem sempre são expressamente formulados. Desempenham, portanto, além de outros papéis, o de regras interpretativas, já que se o ordenamento positivo, de certo modo, se cria e se estrutura a partir de princípios, a estes deve o intérprete recorrer quando extrai o sentido a regra positiva, para, com isso, dar coesão, unidade e imprimir harmonia ao sistema.[278]

Inicialmente foi negado aos princípios o predicado de legítimas normas jurídicas. Eram apresentados como exortações morais. Dworkin, citado anteriormente, não atribui plena eficácia aos princípios jurídicos. Esse entendimento

---

[275] Ruy S. Espíndola avalia que na ciência jurídica tem-se empregado o termo princípio para mencionar a formulação dogmática de conceitos estruturados sobre o direito positivo, para indicar determinado tipos de normas jurídicas e para constituir os postulados teóricos, as proposições jurídicas construídas independentemente de uma ordem jurídica concreta ou de normas legais vigentes. ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de Princípios Constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 55.

[276] DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 36.

[277] CARRAZZA, R. A. Curso de direito constitucional tributário. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 33.

[278] WAMBIER, Teresa Arruda Alvin. Controle das decisões judiciais por meio de recursos de direito estrito e da ação rescisória: recurso extraordinário, recurso especial e ação rescisória: o que é uma decisão contrária à lei? São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 58-59.

advinha da forma vaga que apresentam seu conteúdo e da ausência de prenúncio de uma sanção que derivasse direta e prontamente de seu descumprimento.

Posteriormente, entendeu-se que os princípios[279] são normas jurídicas dotadas de maior generalidade que as regras, e reconheceu-se o caráter imperativo dos mesmos.

Paulo Bonavides, numa abordagem das fases de juridicidade dos princípios, afirma:

> A primeira – a mais antiga e tradicional – é a fase jusnaturalista; aqui, os princípios habitam ainda esfera por inteiro abstrata e sua normatividade, basicamente nula e duvidosa, contrasta com o reconhecimento de sua dimensão ético-valorativa de ideia que inspira os postulados de justiça. [...]
> A segunda fase da teorização dos princípios vem a ser a juspositivista, com os princípios entrando já nos Códigos como fonte normativa subsidiária ou, segundo Gordillo Cañas, como "válvula de segurança", que "garante o reinado absoluto da lei". [...]
> A terceira fase, enfim, é a do pós-positivismo, que corresponde aos grandes momentos constituintes das últimas décadas deste século. As novas Constituições promulgadas acentuam a hegemonia axiológica dos princípios, convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais.[280]

Os princípios jurídicos são os fundamentos das normas dentro da hierarquia piramidal, conforme leciona Lourival Vilanova,[281] que também entende serem os princípios verdadeiras normas[282] e, portanto, dotados de juridicidade.

Eduardo García de Enterría relata que os princípios gerais do Direito constituem a ideia principal de uma instituição positiva, presidindo o seu funcionamento. Consequentemente, raciocinar e ponderar em Direito, interpretar as normas jurídicas, aplicar o Direito, não é nada mais que operar e interagir com esses

---

[279] Para José Joaquim Gomes Canotilho, princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de "tudo ou nada"; impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a "reserva do possível", fática ou jurídica. CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1123.

[280] BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 259-264.

[281] VILANOVA, Lourival. As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 230-232.

[282] Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior afirmam que os princípios jurídicos são normas hierarquicamente superiores às regras, pois determinam o sentido e o alcance destas. ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p.46.

princípios, ao redor dos quais se ordena todo o particularismo das regras e dos atos concretos.[283]

Celso Antônio Bandeira de Mello[284] afirma que os princípios jurídicos estabelecem o "mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência", justamente por determinar a racionalidade e a lógica do sistema normativo, conferindo-lhe um sentido harmônico.[285]

Os princípios constitucionais, como elementos do Direito positivo que admitem sua construção enquanto sistema, são veiculadores de direitos basilares, merecendo, por vezes, emprego direto ou em conjunto, podendo ser qualificados como preceitos fundamentais, restando resguardados por instrumentos processuais dos controles de constitucionalidade. [286]

Nesse contexto de sistema[287], é imperativa a concepção distinta de regras[288] e princípios.[289] Enquanto as regras delineiam comportamentos, sem se ocupar

---

[283] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho. Madrid: Civitas, 1984, p. 81.

[284] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 53.

[285] Eduardo García de Enterría declara, nesse mesmo sentido: "los principios generales del Derecho son una condensación de los grandes valores jurídicos materiales que constituyen el substratum del Ordenamiento y de la experiencia reiterada de la vida jurídica. No consisten, pues, en una abstracta e indeterminada invocación de la justicia o de la conciencia moral o de la discreción del juez, sino, más bien, en la expresión de una justicia material especificada técnicamente en función de los problemas jurídicos concretos y objetivada en la lógica misma de las instituciones". GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. Curso de derecho administrativo. 14ª ed. Madrid: Civitas, 2008, p. 484.

[286] LELLIS, Lélio Maximino. Princípios Constitucionais do Ensino e efeitos de sua infração pelo Estado, 2010, Tese de Doutorado em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, p. 2.

[287] Geraldo Ataliba leciona: "princípios são linhas mestras, os grandes nortes, as diretrizes magnas do sistema jurídico. Apontam os rumos a serem seguidos por toda a sociedade e obrigatoriamente a perseguidos pelos órgãos do governo (poderes constituídos). Eles expressam a substância última do querer popular, seus objetivos e desígnios, as linhas mestras da legislação, da administração e da jurisdição. Por estas não podem ser contrariados; têm que ser prestigiados até as últimas consequências. " ATALIBA, G.. República e Constituição. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 7.

[288] "As regras são normas que são sempre satisfeitas ou não satisfeitas, contendo determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível e, estando presentes tais condições, exigem que seja feito exatamente aquilo que elas ordenam". CARNEIRO, Wálber Araujo. Hermenêutica jurídica heterorreflexiva: uma teoria dialógica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 163.

[289] Para Gustavo Zagrebelsky, a distinção essencial entre princípios e regras é a seguinte: [...] las reglas nos proporcionan el criterio de nuestras acciones, nos dicen cómo debemos, no debemos, podemos actuar en determinadas situaciones específicas previstas por las reglas mismas; los principios, directamente, no nos dicen nada a este respecto, pero nos proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas pero que a priori aparecen indeterminadas. Los principios generan actitudes favorables o contrarias, de adhesión y apoyo o de disenso y repulsa hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto. Puesto que carecen de 'supuesto de

diretamente dos fins que os comportamentos descritos procuram realizar, os princípios estabelecem determinadas conjunturas ideais, finalidades a serem alcançadas, sem especificarem necessariamente as ações que devem ser exercitadas para a obtenção desses fins. Humberto Ávila[290] esclarece ainda que:

> as regras são normas imediatamente descritivas, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada, os princípios são normas imediatamente finalísticas, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos. Os princípios são normas cuja qualidade frontal é, justamente, a determinação da realização de um fim juridicamente relevante, ao passo que característica dianteira das regras é a previsão do comportamento.
> [...] tanto os princípios quanto as regras fazem referência a fins e a condutas: as regras preveem condutas que servem à realização de fins devidos, enquanto os princípios preveem fins cuja realização depende de condutas necessárias.

Para Robert Alexy, tanto regras quanto princípios são espécies do gênero *norma*,[291] porque ambos proferem o que deve ser e podem ser estabelecidos por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição.[292] Os princípios e as regras são razões para juízos concretos de 'dever-ser', ainda que de duas espécies distintas de normas. Um aspecto determinante na distinção entre regras e princípios[293], segundo o mesmo autor, é que os princípios são normas que

---

hecho', a los principios, a diferencia de lo que se sucede con las reglas, sólo se les puede dar algún significado operativo haciéndoles –reaccionar- ante algún caso concreto. Su significado no puede determinarse en abstracto, sino sólo en los casos concretos, y sólo en los casos concretos se puede entender su alcance. ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho Dúctil. Madrid: Trotta, 1999, p. 110.

[290] ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p.63 e 65.

[291] A tese principal de Robert Alexy no livro Teoria dos Direitos Fundamentais destaca que as normas de direito fundamental podem ter o caráter de regra e também de princípio. Quando possuem esse caráter de princípio, tais normas devem ser percebidas como mandados de otimização que preceituam que o objeto protegido pelo direito fundamental se realize na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. A natureza principal desta tese e a inovação que representa a definição dos princípios como mandados de otimização foram apreendidas pela doutrina quando se refere à teoria de Alexy como a "teoria dos princípios". Os direitos fundamentais são compreendidos, nesta teoria, como princípios dotados de capacidade irradiadora sobre todo o ordenamento jurídico, possuidores de uma vocação expansiva e constituindo mandados de otimização consentâneos com a busca da plenitude da dignidade da pessoa humana. ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.85-179.

[292] ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 87.

[293] No mesmo sentido: Marcelo Galuppo declara que "princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes. Portanto, os princípios são mandados de otimização, que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus, e que a medida devida de seu cumprimento não só depende das possibilidades reais, como também das jurídicas [...]. De outro lado, as regras são normas que só podem ser cumpridas ou não. Se uma regra é válida, então deve-se (sic) fazer

ordenam que algo seja efetivado no maior nível de concretização possível,[294] nos limites das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, "mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas". [295]

Virgílio Afonso da Silva elucida, de maneira resumida, os posicionamentos de Ronald Dwordin e Robert Alexy sobre princípios e regras.

> Dwordin argumenta que, ao lado das regras jurídicas, há também os princípios. Estes, ao contrário daquelas, que possuem apenas a dimensão da validade, possuem também uma outra dimensão: o peso. Assim, as regras ou valem e são, por isso, aplicáveis em sua inteireza, ou não valem, e, portanto, não são aplicáveis. Quanto aos princípios, essa indagação acerca da validade não faz sentido. No caso de colisão entre princípios, não há que se indagar sobre problemas de validade, mas somente de peso. Tem prevalência aquele princípio que for, para o caso concreto, mais importante, ou, em sentido figurado, aquele que tiver maior peso. Importante é ter em mente que o princípio que não tiver prevalência não deixa de valer ou de pertencer ao ordenamento jurídico. Ele apenas não terá tido peso suficiente para se decisivo naquele caso concreto. Em outros casos, porém, a situação pode inverter-se. (...)
>
> Segundo Alexy, princípios são normas que estabelecem que algo deve ser realizado na maior medida possível, diante das possibilidades fáticas e jurídicas presentes. Por isso são eles chamados de mandamentos de otimização. Importante, nesse ponto, é a ideia de

---

exatamente o que ela exige, nem mais nem menos. Portanto, as regras contêm determinações no âmbito fático e juridicamente possível. " GALUPPO, Marcelo Campos. Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, n.143. 1999, p. 192. e José Afonso da Silva explica que "as *normas* são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, a pessoas ou a entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem. Os *princípios* são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas, são (como observam Gomes Canotilho e Vital Moreira) 'núcleos de condensações' nos quais confluem *valores* e *bens* constitucionais. Mas, (...) os princípios, que começam por ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional. " SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 91-92.

[294] A natureza de mandamentos de otimização conferida aos princípios pode ser esclarecida quando se percebe que princípios podem ser equiparados a valores. Uma concepção axiológica traz uma referência não no nível do dever-ser (deontológico), mas no nível do que pode ou não ser considerado como bom. Todavia, a despeito de dizer que princípios podem ser equiparados a valores, Robert Alexy articula que princípios e valores diferenciam-se em virtude de seu caráter deontológico, no primeiro caso, e axiológico, no segundo. Os princípios, como normas, apontam para o que se considera devido, ao passo que os valores apontam para o que pode ser considerado melhor. ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 148-153.

[295] ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 90.

> que a realização completa de um determinado princípio pode ser – e frequentemente é – obstada pela realização de outro princípio. Essa ideia é traduzida pela metáfora da colisão entre princípios, que deve ser resolvida por meio de um sopesamento, para que se possa chegar a um resultado ótimo. Esse resultado ótimo vai sempre depender das variáveis do caso concreto.[296]

Miguel Horvath Júnior esclarece:

> Enquanto as regras estabelecem o que é devido e o que não é devido em circunstâncias nelas próprias determinadas, os princípios estabelecem orientações gerais e, por isso, necessitam de uma atividade ulterior de concretização que os relacione a casos específicos.[297]

Princípios e regras exercem um papel diferenciado e relevante na manutenção do equilíbrio entre segurança, estabilidade e justiça. Na medida em que difundem efeitos jurídicos determinados, almejados pelo legislador, as regras cooperam para uma maior previsibilidade do sistema jurídico. Por outro lado, a justiça geralmente depende de normas mais flexíveis, nos moldes dos princípios, que admitam uma adequação mais livre às ilimitadas possibilidades do caso concreto e que possam conferir ao intérprete uma determinada liberdade de amoldar o sentido geral do efeito pretendido. Ana Paula de Barcellos esclarece:

> Princípios e regras desempenham cada qual um papel diferenciado, porém da maior importância para manter esse equilíbrio. Com efeito, é possível identificar uma relação, no âmbito do sistema romano-germânico ocidental, entre a segurança, a estabilidade e a previsibilidade e as regras jurídicas. Isso porque, na medida em que veiculam efeitos determinados, pretendidos pelo legislador de forma específica, as regras contribuem para a maior previsibilidade do sistema jurídico. A justiça, por sua vez, depende em geral de disposições mais flexíveis, à maneira dos princípios, que permitam uma adaptação mais livre às infinitas possibilidades do caso concreto e que sejam capazes de conferir ao intérprete liberdade de adaptar o sentido geral do efeito pretendido, muitas vezes impreciso e indeterminado, às peculiaridades da hipótese examinada. Nesse contexto, portanto, os princípios são espécies normativas que se ligam de modo mais direto à ideia de justiça ou, ao menos, são instrumentos mais capazes de produzir justiça no caso concreto. Assim, como esquema geral, é possível dizer que a estrutura das regras facilita a realização do valor segurança, ao passo que os princípios oferecem melhores condições para que a justiça possa ser alcançada. Esse modelo é naturalmente simplificador, já que há princípios que propugnam exatamente, dentre outros, o valor segurança - como o princípio da legalidade-, da mesma forma que inúmeras regras são, na verdade, a cristalização de soluções requeridas por exigências de

---

[296] SILVA, Virgílio Afonso da, Princípios e Regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção, in: Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, n. 1, p. 610.

[297] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 93.

> justiça. Tudo isso, porém, não afasta a utilidade do modelo para esclarecer uma parcela da realidade. [298]

Para Humberto Ávila a proposta conceitual de princípios é dada como normas elementarmente prospectivas e com anseio de "complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação de correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção." Ele complementa, afirmando que "os princípios são normas imediatamente finalísticas. Eles estabelecem um fim a ser atingido".[299]

Luís Roberto Barroso esclarece a importância prática dos princípios no ordenamento jurídico constitucional, dizendo:

> Cabe-lhes, em primeiro lugar, embasar as decisões políticas fundamentais tomadas pelo constituinte e expressar os valores superiores que inspiraram a criação ou reorganização de um dado Estado. Eles fincam os alicerces e traçam as linhas mestras das instituições, dando-lhes o impulso vital inicial.
> Em segundo lugar, aos princípios se reserva a função de ser o fio condutor dos diferentes segmentos do Texto Constitucional, dando unidade ao sistema normativo. Um documento marcantemente político como a Constituição, fundado em compromissos entre correntes opostas de opinião, abriga normas à primeira vista contraditórias. Compete aos princípios compatibiliza-las, integrando-as à harmonia do sistema.
> E, por fim, na sua principal dimensão operativa, dirigem-se os princípios ao Executivo, Legislativo e Judiciário, condicionando a atuação dos poderes públicos e pautando a interpretação e aplicação de todas as normas jurídicas vigentes. [300]

Nesta pesquisa, utilizar-se-á o conceito organizado por Robert Alexy para se tirar as conclusões almejadas. Serão entendidos, os princípios, como mandados de otimização ou espécies de normas jurídicas que determinam que algo seja realizado na melhor medida possível. Assim, a despeito da existência de argumentos contrários, filia-se à conceituação dos princípios de direito como normas de conduta que orientam o magistrado na interpretação da norma, do ato ou negócio jurídico, e como mandamentos de otimização, dirigentes de uma regulação jurídica existente ou admissível.

A Constituição cidadã de 1988 consagrou-se como garantidora da prestação dos direitos sociais num Estado Social e Democrático de Direito. O Estado assumiu

---

[298] BARCELLOS, Ana Paula de. Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 186-187.

[299] ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p.70.

[300] BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 156.

posição fundamental na efetivação da justiça social e no desenvolvimento de políticas públicas volvidas para a gradual supressão das desigualdades existentes e adotou comportamento ativo na efetivação dos direitos fundamentais[301], objetivando o bem-estar social dos indivíduos.

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais,[302] são prestações positivas expressas em normas constitucionais e proporcionadas, direta ou indiretamente, pelo Estado, permitindo melhores condições de vida aos mais fracos. “Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento da igualdade real”, proporcionando condição mais compatibilizada com o exercício efetivo da liberdade.[303]

Os direitos fundamentais sociais foram abrigados pela Constituição Federal de 1988 como autênticos direitos fundamentais. A Carta Magna brasileira prevê expressamente, no artigo 6º, a existência de direitos fundamentais sociais, assim como explicita seu conteúdo e maneira de prestação, nos artigos 196, 201, 203, 205, 215, 217, entre outros. “Também não faz distinção entre os direitos e deveres individuais e coletivos (capítulo I do Título II) e os direitos sociais (capítulo II do Título II), ao estabelecer que os direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (artigo 5º, § 1º, CF/88). ” [304]

Alexandre de Moraes, afirma que o direito social é norma de ordem pública, inviolável e imperativa, competindo ao Estado a efetivação de tal direito:

---

[301] Direitos fundamentais, nas palavras de José Afonso da Silva, constitui a expressão que, “além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas”. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 37-38.

[302] Nessa direção, diz o STF: “Enquanto os direitos [fundamentais] de primeira geração (direitos civis e políticos) — que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais — realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) — que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas — acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, nota de uma essencial inexauribilidade.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 07 jul. 2016.

[303] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 286-287.

[304] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STA 175-AgR / CE. Disponível em: <http://redir. stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 07 jul. 2016.

> Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades potestativas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1°, IV, da Constituição Federal.[305]

A jusfundamentalidade[306] dos direitos sociais, adotada neste estudo, é assim asseverada por George Marmelstein:

> [...] os direitos sociais são, à luz do direito positivo constitucional brasileiro, verdadeiros direitos fundamentais, tanto no sentido formal (pois estão na Constituição e tem status de norma constitucional) quanto em sentido material (pois são valores intimamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana). [307]

Na Carta Magna a indicação dos direitos e garantias não é taxativa, mas exemplificativa[308]. O texto da Constituição estabelece que existem direitos e garantias que não somente aqueles que se acham ali expressamente inseridos, conforme explicitado no parágrafo 1º do artigo 5º: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Além do Título II, art. 5º, outros direitos fundamentais estão previstos em artigos esparsos no texto constitucional. Como exemplo podemos citar a defesa das instituições democráticas, a organização do Estado, a organização dos Poderes e aqueles referentes à ordem social,[309] previstos no Título VIII da Carta Magna. Dessa forma, existem direitos, garantias e princípios implícitos no texto constitucional, que

---

[305] MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.198.

[306] Qualificação como direitos fundamentais. Essa tese da jusfundamentalidade dos direitos sociais é sustentada, no direito brasileiro e também no direito português, por: SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2012. p. 393; BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 561; NETTO, Luísa Cristina Pinto e. Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 43; QUEIROZ, Cristina. O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 90, 119; SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. In: SARLET, Ingo Wolfgang; LEITE, George Salomão (coord.). DIREITOS FUNDAMENTAIS E ESTADO CONSTITUCIONAL: ESTUDOS EM HOMENAGEM A J. J. GOMES CANOTILHO. São Paulo: Ed. RT / Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 223.

[307] MARMELSTEIN, George. Curso de direitos fundamentais. São Paulo: Atlas, 2008, p. 174.

[308] Um rol exemplificativo desses direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos, são os previstos no Título II da Constituição, e de forma mais específica no art. 5º.

[309] No que se refere à ordem social, o Capítulo II que menciona a Seguridade Social, compreendendo as políticas públicas alusivas à previdência social, é que nos interessa para o avanço da pesquisa.

irão servir de fundamento a uma ampla quantidade de direitos e garantias aos indivíduos, tudo isso em deferência à normatividade aplicada a eles.

Ademais, os direitos fundamentais, no arcabouço da Constituição Federal de 1988, constituem valores que o Estado não deve tão-somente respeitar, mas procurar a promoção e proteção com a adoção de uma postura ativa, não podendo o legislador revogá-las sem regulamento substitutivo que persista em protegê-los, ou ainda, o legislador ordinário alterar a norma garantidora de forma a reduzir o respectivo direito social. Nesse sentido, Felipe Derbli explana:

> Assim, não basta que a Constituição seja pródiga na previsão de direitos fundamentais de cunho econômico, social e cultural; é igualmente importante que, em estrito cumprimento das disposições constitucionais, tais direitos sejam concretizados. A tarefa do legislador, nesse ponto, é de máxima relevância, na medida em que, através da atividade legiferante, os direitos sociais constitucionalmente previstos poderão atingir o nível de densidade normativa necessário para que possam, de fato, gerar direitos subjetivos para os cidadãos. Mais além - e aqui está o elemento central da discussão que ora se coloca -, também não basta que o legislador tenha competência para minudenciais se, posteriormente, puder eliminar, pura e simplesmente, a regulamentação efetuada, recriando uma indesejável situação de vácuo normativo.[310]

Antes da abordagem específica do princípio da vedação do retrocesso social, cabe fazer uma concisa distinção entre os direitos humanos, os direitos fundamentais e os direitos fundamentais sociais. Os primeiros têm vigência universal e existem independentemente do reconhecimento pela Constituição. Os direitos fundamentais, são, segundo Fábio Comparato, os direitos consagrados na Constituição Federal que representam as bases do sistema jurídico nacional como exigências indispensáveis de preservação da dignidade humana, mesmo que não possam ser reconhecidos, pela consciência jurídica universal.[311] E por fim, os direitos fundamentais sociais "nasceram abraçados ao princípio da igualdade" sãos os que mais se aproximam ao princípio da dignidade da pessoa humana, pois tendem a reduzir as desigualdades entre as pessoas, oferecendo melhores condições de vida.[312]

---

[310] DERBLI, Felipe. O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 434.

[311] COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 176.

[312] BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 564.

3.1. Elementos conceituais do princípio da vedação do retrocesso social.

O princípio da vedação ao retrocesso social, também chamado de princípio da não regressão dos direitos sociais, é uma garantia constitucional implícita na Carta Maior, especialmente nos arts. 1º, III, 3º, 5º, § 1º e 2º, 170 e 193. Ingo Sarlet[313] entende que esse princípio é implícito[314] em decorrência da noção de Estado Democrático de Direito, assim como em razão do próprio princípio da dignidade da pessoa humana.

Existem várias designações diferentes desse princípio, refletindo o dissenso sobre o tema.[315] É conhecido, e também pode ser encontrado na doutrina e jurisprudência, como princípio da proibição de retrocesso social, princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais, princípio da proibição da retrogradação, aplicação progressiva dos direitos sociais, princípio do não retorno da concretização, princípio da vedação do retrocesso social, princípio da proibição da contra-revolução social e princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais.[316] Também é comum o emprego da expressão "efeito *cliquet*".[317]

No campo do direito constitucional brasileiro, o princípio da proibição de retrocesso procede de maneira implícita do sistema constitucional, especificamente dos seguintes princípios e argumentos de matriz jurídico-constitucional:

> a) O princípio do Estado democrático e social de Direito, que impõe um patamar mínimo de segurança jurídica, o qual necessariamente abrange a proteção da confiança e a manutenção de um nível mínimo

---

[313] SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1998. 9ª ed. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012.

[314] O fato de ser um princípio implícito não suprime a sua condição de princípio autônomo, já que encontra um inequívoco lastro jurídico no art. 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assim como no art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos e no art. 1º do Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tanto os princípios explícitos quanto os implícitos possuem igual importância sistemática e axiológica, compondo ambas as categorias verdadeiras normas jurídicas. GOTTI, Alexandra. Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 99.

[315] Em inglês, encontramos a expressão *eternity clause* ou *entrenched clause*, em francês, *cliquet anti-retour,* em espanhol, *prohibición de regresividad o de retroceso* e na Bélgica, *stand still*.

[316] PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, realizado em 29 de março de 2012. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal. Disponível em: http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf. Acesso em: 26 mai. 2016.

[317] A expressão *cliquet* é de origem francesa. É utilizada pelos alpinistas para significar que, a partir de um determinado ponto da escalada, não é possível retroceder, devendo prosseguir sempre para cima, designando um movimento em que só é permitida a subida no percurso.

de segurança contra medidas retroativas e, pelo menos em certa medida, atos de cunho retrocessivo de um modo geral;

b) O princípio da dignidade da pessoa humana que, exigindo a satisfação – por meio de prestações positivas (e, portanto, de direitos fundamentais sociais) – de uma existência condigna para todos, tem como efeito, na sua perspectiva negativa, a inviabilidade de medidas que fiquem aquém deste patamar;

c) No princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais contido no artigo 5º, parágrafo 1º, e que abrange também a maximização da proteção dos direitos fundamentais. Com efeito, a indispensável otimização da eficácia e efetividade do direito à segurança jurídica (e, portanto, sempre também do princípio da segurança jurídica) reclama que se dê ao mesmo a maior proteção possível, o que, por seu turno, exige uma proteção também contra medidas de caráter retrocessivo, inclusive na acepção aqui desenvolvida;

d) As manifestações específicas e expressamente previstas na Constituição, no que diz com a proteção contra medidas de cunho retroativo (na qual se enquadra a proteção dos direitos adquiridos, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito) não dão conta do universo de situações que integram a noção mais ampla de segurança jurídica, que, de resto, encontra fundamento direto no artigo 5º, caput, da nossa Lei Fundamental e no princípio do Estado social e democrático de Direito;

e) O princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito (além da sua íntima conexão com a própria segurança jurídica) impõe ao poder público – inclusive (mas não exclusivamente) como exigência da boa-fé nas relações com os particulares – o respeito pela confiança depositada pelos indivíduos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas;

f) Os órgãos estatais, especialmente como corolário da segurança jurídica e proteção da confiança, encontram-se vinculados não apenas às imposições constitucionais no âmbito da sua concretização no plano infraconstitucional, mas estão sujeitos a uma certa autovinculação em relação aos atos anteriores. Esta, por sua vez, alcança tanto o legislador, quando os atos da administração e, em certa medida, dos órgãos jurisdicionais, aspecto que, todavia, carece de maior desenvolvimento do que o permitido pelos limites do presente estudo;

g) Negar reconhecimento ao princípio da proibição de retrocesso significaria, em última análise, admitir que os órgãos legislativos (assim como o poder público de modo geral), a despeito de estarem inquestionavelmente vinculados aos direitos fundamentais e às normas constitucionais em geral, dispõem do poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte. [318]

[318] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Mundo Jurídico. Disponível na internet: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2016.

O princípio da vedação ao retrocesso social provém do chamado grupo de constitucionalidade e tem sua matriz axiológica nos princípios da máxima efetividade dos direitos constitucionais, da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana.[319] Porquanto decorre do princípio do Estado Democrático e Social de Direito, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras dos direitos fundamentais, do princípio da dignidade da pessoa humana e da própria noção do mínimo existencial[320].[321]

As Guerras Mundiais do século XX fulminaram qualquer ideal de dignidade do ser humano como pessoa de direito, tornando imperiosa a necessidade de regulação para garantir a progressividade contínua e evitar o retrocesso social.

Alessandra Gotti[322] declara que a matriz jurídica do princípio da proibição do retrocesso social, assim como do princípio da implementação progressiva, está arraigada no art. 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU)[323]:

> Art. 2º
> 1. Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas.[324]

Pode-se também afirmar que o princípio da proibição do retrocesso social procede igualmente do art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos

---

[319] MELO, Geraldo Magela. A vedação ao retrocesso e o Direito do Trabalho. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, v. 52, n. 82, p. 65-74, jul./dez. 2010.

[320] Mínimo existencial consiste em um conjunto de prestações mínimas, sem as quais pode-se afirmar que o indivíduo se encontra numa condição de indignidade, ou seja, é o conjunto de condições materiais elementares e essenciais cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. "Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado". BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 202.

[321] BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 9ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p.158.

[322] GOTTI, Alessandra. Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 96.

[323] O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é um tratado multilateral adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 16 de dezembro de 1966 e em vigor desde 3 de janeiro de 1976. É o principal instrumento internacional de proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Consolida diversos direitos já declarados na Declaração Universal de Direitos Humanos e também o direito ao trabalho, à previdência social e à alimentação. Possui 146 signatários, incluindo o Brasil, que o ratificou em 24 de janeiro de 1992.

[324] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Acesso em: 11 abr. 2016.

(OEA)[325] e do art. 1º do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (OEA) [326], haja vista a semelhança da sua redação com o referido artigo 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O fato de estar contemplado nos tratados mencionados, que foram ratificados pelo Brasil, garante ao princípio da proibição do retrocesso social o status de norma constitucional, ou seja, a inobservância dos tratados internacionais, como estes referidos anteriormente, poderá ensejar uma flagrante inconstitucionalidade.[327]

Existe também o entendimento que permanece a vedação do retrocesso mesmo perante novos tratados internacionais. No plano internacional, cristalizou-se "a chamada proibição do retrocesso ou efeito *cliquet*, pelo qual é vedado aos Estados que diminuam ou amesquinhem a proteção já conferida aos direitos humanos".[328]

O estudo desse princípio pondera se existe a possibilidade de o legislador extinguir determinado conteúdo explanado na Carta Maior, seja por emenda à Constituição ou por qualquer reforma legislativa, ou revogar norma regulamentadora de dispositivo constitucional voltado à proteção e garantia dos direitos sociais.

Felipe Derbli sintetiza da seguinte forma:

> A particularidade do princípio da proibição de retrocesso social está, pois, na prevalência do caráter negativo de sua finalidade. Dizemos prevalência porque existe, ainda que em menor escala, um elemento positivo na finalidade do princípio em tela: é dever do legislador manter-se no propósito de ampliar, progressivamente e de acordo com as condições fáticas e jurídicas (incluindo-se as orçamentárias), o grau

---

[325] "Art. 26. Desenvolvimento Progressivo. Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados". Organização dos Estados Americanos (OEA). Convenção Americana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 11 abr. 2016.

[326] "Art. 1º Os Estados-partes neste Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos comprometem-se a adotar as medidas necessárias, tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos disponíveis e levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetivação dos direitos reconhecidos neste Protocolo. " Organização dos Estados Americanos (OEA). Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em 11 abr. 2016.

[327] GOTTI, Alessandra. Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 96.

[328] RAMOS, André de Carvalho. Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.175.

> de concretização dos direitos fundamentais sociais, através da garantia de proteção dessa concretização à medida que nela se evolui. Vale dizer, proibição de retrocesso social não se traduz em mera manutenção do status quo, antes significando também a obrigação de avanço social.[329]

A Constituição Brasileira admite que os "direitos e as garantias individuais"[330], acatados como direitos adquiridos, estão afastados da revisão constitucional, nos termos do artigo 60, § 4º, IV, da Lei Magna, constituindo assim as cognominadas cláusulas pétreas[331] ou cláusulas de intangibilidade constitucional. Não se admite, portanto, o estabelecimento de leis limitativas de direitos fundamentais retroativas num sistema constitucional cujos alicerces são os princípios[332].

Para defender os direitos sociais como cláusulas pétreas[333] é indispensável perceber que existem princípios e garantias distribuídos em diferentes passagens do corpo constitucional, fora daquelas arroladas no artigo 5º, mediante uma interpretação sistemática da Constituição.[334] Isso revela que, além das disposições

---

[329] DERBLI, Felipe. O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 202.

[330] § 4.º do artigo 60 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...]
IV - os direitos e garantias individuais.

[331] As cláusulas pétreas ou cláusulas de intangibilidade "são a expressão mais radical de autovinculação ou pré-compromisso, por via do qual a soberania popular limita o seu poder no futuro para proteger a democracia contra o efeito destrutivo das paixões, dos interesses e das tentações. Funcionam, assim, como a reservas moral mínima de um sistema constitucional. " BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 162.

[332] ALEXANDRINO, José de Melo. Direitos fundamentais. Estoril, Portugal: Principia, 2007, p.129.

[333] Em alusão à admissão dos direitos sociais na lista das cláusulas pétreas, destaque-se a ADI nº 1.946/DF, na qual o STF interpretou o art. 14 da EC nº 20/98 em conformidade à Constituição com o escopo de afastar a licença maternidade do teto de benefícios previdenciários por ele instituído. Afirmou o STF que a inclusão da licença à gestante no teto implicaria discriminação da mulher no mercado de trabalho (em violação ao art. 7º, XXX, CF/1988), visto que o empregador dificilmente contrataria mulheres para funções cuja remuneração ultrapassasse o teto, pois no período de gozo da licença teria que pagar a diferença entre os valores da remuneração integral e do teto. Ainda que tenha mencionado o princípio da não-discriminação entre homens e mulheres no mercado de trabalho, parece claro que o STF apartou interpretação de dispositivo de emenda constitucional que atingia o núcleo essencial do direito à licença à gestante, o qual, desde há muito, é considerado um benefício previdenciário, e, por conseguinte, um direito social. Resta nítido, portanto, que o STF não atribuiu a condição de cláusula pétrea pela sua formal positivação no título II da Constituição (alusivo aos direitos e garantias fundamentais), mas pelo seu conteúdo, ou mais precisamente, pelas repercussões deletérias da sua revogação para a proteção de direito materialmente fundamental. Do exposto, conclui-se que, embora o STF não tenha afirmado, explicitamente, que os direitos sociais são cláusulas pétreas, o acórdão em exame sugere que o STF não rejeita a respectiva tese. BRANDÃO, Rodrigo. São os Direitos Sociais Cláusulas Pétreas? Em que medida?. In: Daniel Samento; Cláudio Pereira de Souza Neto. (Org.). Direitos Sociais, Fundamento, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008, p. 13.

[334] "Não resta qualquer dúvida de que o princípio do Estado Social, bem como os direitos fundamentais sociais, integram os elementos essenciais, isto é, a identidade de nossa Constituição, razão pela qual já se sustentou que os direitos sociais (assim como os princípios fundamentais) poderiam ser considerados – mesmo não estando expressamente previstos no rol das 'cláusulas pétreas' –

que tratam das garantias individuais[335], também há outras protegidas contra a intervenção predisposta a aboli-las.

Vladimir Brega Filho defende que, embora o art. 60, § 4º, inciso IV da Constituição Federal mencione somente os "direitos e garantias individuais", não há "dúvida de que a melhor interpretação, diante dos princípios da interdependência e da indivisibilidade dos direitos fundamentais, é a de que todos os direitos fundamentais são cláusulas pétreas da Constituição".[336]

No mesmo sentido foi o Voto do Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, na Adin n° 939-07/DF:

> 'Tivemos, Senhor Presidente, o estabelecimento de direitos e garantias de uma forma geral. Refiro-me àqueles previstos no rol, que não é exaustivo, do art. 5° da Carta, os que estão contidos, sob a nomenclatura de direitos sociais', no art. 7° e, também, em outros dispositivos da Lei Básica Federal, isto sem considerar a regra do § 2°, do art. 5°, segundo o qual 'os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados...' Houve o agasalho, portanto, de direitos e garantias explícitos e direitos e garantias implícitos.[337]

Luís Roberto Barroso igualmente destaca a abrangência dos direitos fundamentais protegidos, do Poder Reformador, pelo disposto no inciso IV do §4º do art. 60 da Constituição Federal:

> [...] um dos principais fundamentos do Estado constitucional brasileiro: a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III). Esse princípio integra a identidade política, ética e jurídica da Constituição e, como consequência, não pode ser objeto de emenda tendente à sua abolição, por estar protegido por uma limitação material implícita ao poder de reforma. Pois bem: é a partir do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana que se irradiam todos os direitos

---

autênticos limites materiais implícitos à reforma constitucional. [...] Os direitos e garantias individuais referidos no art. 60, § 4º, inc. IV, da nossa Lei Fundamental incluem, portanto, os direitos sociais e os direitos da nacionalidade e cidadania (direitos políticos)." SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 386. Em sentido semelhante podemos citar: VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 245.

[335] Poder-se-ia articular que a expressão "direitos e garantias individuais" deve ser explicada de tal forma, numa interpretação restritiva do artigo 60, § 4º, IV, da CF, que apenas os direitos fundamentais equiparáveis aos direitos individuais do artigo 5º poderiam ser considerados cláusulas pétreas. Contudo, mostra-se de complexa dificuldade distinguir direitos individuais e os não-individuais. Aliás, aqui, se faz indispensável uma indagação: qual o direito social que antes, lá na origem, não é individual? - GARCIA, Nei Comes. "Cláusulas pétreas – Direitos sociais". Porto Alegre: 2002. Disponível em: http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/14279-14280-1-PB.htm. Acessado em 28/05/2016.

[336] BREGA FILHO, Vladimir. Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico de expressões. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 79.

[337] BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 939/DF, STF, Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>. Acesso em: 08 jun. 2016.

> materialmente fundamentais, que devem receber proteção máxima, independente de sua posição formal, da geração a que pertencem e do tipo de prestação a que dão ensejo.
> Diante disso, a moderna doutrina constitucional, sem desprezar o aspecto didático da classificação tradicional em gerações ou dimensões de direitos, procura justificar a exigibilidade de determinadas prestações e a intangibilidade de determinados direitos pelo poder reformador na sua essencialidade para assegurar uma vida digna. Com base em tal premissa, não são apenas os direitos individuais que constituem cláusulas pétreas, mas também as demais categorias de direitos constitucionais, na medida em que sejam dotados de fundamentalidade material.
> Tome-se o exemplo dos direitos sociais. A doutrina contemporânea desenvolveu o conceito de mínimo existencial, que expressa o conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa. Se alguém viver abaixo daquele patamar, o mandamento constitucional estará sendo desrespeitado. Ora bem: esses direitos sociais fundamentais são protegidos contra eventual pretensão de supressão pelo poder reformador.[338]

Nesse mesmo sentido, alegando a posição dos direitos fundamentais sociais[339] como direitos possuidores de proteção como cláusulas pétreas, Flávia Piovesan afirma que: "O movimento de esfacelamento de direitos sociais simboliza uma flagrante violação à ordem constitucional, que inclui dentre suas cláusulas pétreas os direitos e garantias individuais".[340] Por conseguinte, na condição de direitos constitucionais fundamentais,

> os direitos sociais são intangíveis e irredutíveis, sendo providos da garantia da suprema rigidez, o que torna inconstitucional qualquer ato que tenda a restringi-los ou aboli-los.
> [...] Além disso, à medida que os direitos humanos são indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, a violação a direitos sociais implica, consequentemente, a violação a direitos civis e políticos.[341]

---

[338] BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 178-179.

[339] Nesse sentido: "Muito se discute acerca da fundamentalidade dos direitos sociais. Contudo, a tese de que os direitos sociais são também fundamentais ainda navega por águas revoltas em busca de um porto seguro. Muitos autores veem distinções ontológicas entre os direitos de liberdade e os sociais, a ponto de impedir que estes gozem do caráter de fundamental. A dar suporte a esse entendimento, aduzem que esses direitos articulam-se de maneira diferente em relação com dois elementos identificadores: a universalidade e os critérios de igualdade aplicáveis, ou seja, a liberdade e a igualdade". LIMA, Maria Cristina de Brito. Direitos Sociais: Sua Circunstância e sua Justiciabilidade. In: Revista da EMERJ, v. 7, n. 28, Rio de Janeiro, 2004, p. 142-143.

[340] PIOVESAN, Flávia. Não à desconstitucionalização dos direitos sociais. Consultor Jurídico, São Paulo, 2000. Disponível em: <www.conjur.com.br/2000-jun-02/conquistas_trabalhistas_preservadas> Acesso em: 07 fev. 2016.

[341] Também nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe que: "Na tradição do direito constitucional, direitos e garantias individuais são os direitos de liberdade, típicos da primeira geração. Não tem sentido, todavia, imaginar que a Constituição diferencie entre os direitos fundamentais, garantindo a inabolibilidade de uns – as liberdades – e não de outros, os direitos sociais e os de direitos de solidariedade. Assim, deve-se entender que a cláusula de inabolibilidade abrange todos

Também nessa direção de entendimento, Nelson Nery Jr. e Rosa Maria Nery enunciam que:

> São fundamentais, entre outros, os preceitos constitucionais relativos: ao estado democrático de direito (CF 1.º caput); b) à soberania nacional (CF 1.º I); c) à cidadania (CF 1.º II); d) à dignidade da pessoa humana (CF 1. º III); e) aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (CF 1.º IV); f) ao pluralismo político (CF 1.º V); g) aos direitos e garantias fundamentais (CF 5º); h) aos direitos sociais (CF 6.º a 9.º); i) à forma federativa do estado brasileiro; j) à separação e independência dos poderes; l) ao voto universal, secreto, direto e periódico.[342]

O então ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Carlos Ayres Britto, tratando da finalidade inerente às cláusulas pétreas, afirmou que estas, "...na Constituição de 1988, não cumprem uma função conservadora, mas, sim, impeditiva de retrocesso, ou seja, garantem o progresso...", recomendando, em conclusão de seu pensamento, que "o progresso então obtido é preciso ser salvaguardado".[343]

Walter Claudius Rothenburg[344] afirma que os princípios são marcados por eficácia impeditiva de retrocesso, quer dizer, não aceitam que sua estipulação diretiva seja trocada por outra e tampouco que as normas que o efetivam venham a ser substituídas por outras que tornem a sua consolidação menor.

Segundo Paulo Roberto Lyrio Pimenta[345], "[...] as normas programáticas produzem importantes efeitos jurídicos, dentre os quais pode-se destacar o cerceamento da atividade dos legisladores futuros, [...]".

Sobre o impedimento de retrocesso, Humberto Ávila[346] defende que a "positivação de princípios implica a obrigatoriedade da adoção dos comportamentos necessários à sua realização, salvo se o ordenamento jurídico predeterminar o meio por regras de competência" e Lélio Maximino Lellis complementa afirmando que "os princípios não admitem que sua estipulação diretiva seja substituída por outra e nem

---

os direitos fundamentais". FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direitos humanos fundamentais. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 107.

[342] NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 1478.

[343] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI nº 3105-0/DF, voto do Ministro Cezar Peluso. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/141_ADI_3105.pdf. Acesso em: 17 mar. 2016.

[344] ROTHENBURG, Walter Claudius. Princípios constitucionais. Porto Alegre: Fabris, 2003, p. 46.

[345] PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Eficácia e Aplicabilidade das Normas Constitucionais programáticas. Ed. Max Limonand, 2004, p.161

[346] ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p.71.

que as regras – constitucionais ou legais – que o efetivam venham a ser trocadas por outras que o concretizem menos".[347]

No sentido de que é vedada a revogação de regra efetivadora do conteúdo prospectivo de um princípio para afastar o nível de concretização já alcançado, temos também os ensinamentos de Giorgio Balladore Pallieri, citado por José Afonso da Silva:[348]

> Prescrevem à legislação ordinária uma via a seguir; não conseguem constranger, juridicamente, o legislador a seguir aquela via, mas o compelem, quando nada, a não seguir outra diversa. Seria inconstitucional a lei que dispusesse de modo contrário a quanto a constituição comanda. E, além disso, uma vez dada execução à norma constitucional, o legislador ordinário não pode voltar atrás.

Nesse mesmo diapasão, José J. Gomes Canotilho[349] ensina que o princípio da democracia econômica e social assinala para o impedimento de retrocesso social.

> A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de contra-revolução social ou da evolução reacionária. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A 'proibição de retrocesso social' nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta proteção de direitos prestacionais de propriedade, subjetivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjetivamente alicerçadas. A violação no núcleo essencial efetivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente aniquiladoras da chamada justiça social. Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito a subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionadamente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma (...). De qualquer modo, mesmo que se afirme sem reservas a liberdade de conformação do legislador nas leis sociais, as eventuais modificações destas leis devem observar os princípios do Estado de direito vinculativos da atividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais. O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos já realizado e efetivado através de medidas legislativas ('lei da segurança social', 'lei do subsídio de

---

[347] LELLIS, Lélio Maximino. Princípios Constitucionais do Ensino, São Paulo: Lexia, 2011, p. 32.

[348] SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p.177.

[349] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 338-340.

> desemprego', 'lei do serviço de saúde') deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa 'anulação', 'revogação' ou 'aniquilação' pura a simples desse núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.

A vedação, do legislador, ao retrocesso por autovinculação, é explicada por Canotilho[350] ao afirmar que: "o legislador pode revogar estas disposições legais concretizadoras, mas não se considera legitimado a anular, neutralizar ou reduzir o nível já alcançado da realização do princípio", que é norma constitucional detentora de "força dirigente irradiante".

Os direitos sociais fundamentais, que já foram consolidados pelo poder político, não podem ser arbitrariamente excluídos, sob argumentação de qualquer tipo. Podemos perceber, nesse sentido, que após o Estado ter implementado um direito fundamental, não pode recuar, ou seja, não pode cometer algum ato que vulnere um direito, passível de fruição, sem que haja uma efetiva medida compensatória correspondente. Essa proibição de retrocesso assume a função de defesa contra medidas de cunho retrocessivo, as quais tenham por objetivo a sua destruição ou redução.

Jorge Miranda[351] relaciona como princípio material dos direitos econômicos, sociais e culturais o "não retorno da concretização". Considera ainda que esses direitos dependem, na maioria das vezes, de normas infraconstitucionais para sua efetivação e, assim, a eliminação das normas infraconstitucionais que consagram os direitos derivados a prestação retiraria a eficácia jurídica das normas constitucionais que anteveem os respectivos direitos sociais, o que estaria proibido pela regra do "não retorno da concretização" ou do não retrocesso social, fundamentada no princípio da proteção da confiança.

Segundo Barroso e Barcellos, a vedação do retrocesso importa: "[...] a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedem ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada

---

[350] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador*:* contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2001. p.413-414.

[351] MIRANDA, Jorge. Manual de direito constitucional: direitos fundamentais. 4ª ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Ed., 2008. p. 397.

de uma política substitutiva ou equivalente".[352] Afirmam ainda que a proibição do retrocesso se refere especificamente às normas infraconstitucionais que regulamentem direitos fundamentais.

A teoria de proibição de retrocesso, explorada por Canotilho[353], é fundamentada na garantia de um núcleo essencial[354] dos direitos sociais já efetivados. Conforme o constitucionalista português, nenhuma alteração legislativa, realizada pelo poder constituinte derivado ou mediante alteração infraconstitucional, poderia violar um direito adquirido, prevenindo que um direito fundamental regulamentado sofra alterações que restrinjam a acepção que lhe foi conferida pela lei anterior, ordinária ou constitucional. Essa violação constituiria uma clara transgressão "do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima" intrínseco ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

O núcleo essencial dos direitos fundamentais está profundamente relacionado não somente ao princípio da proibição do retrocesso social, mas também ao princípio da dignidade da pessoa humana, ainda que não se confundam um com o outro. Define-se pela relação existente entre o direito fundamental e a dignidade da pessoa humana, porquanto, considerando que os direitos fundamentais passaram a existir para garantir que as pessoas pudessem viver com dignidade, sendo indispensável a realização dos mesmos, ao se extinguir um direito ao ponto de comprometer a

---

[352] BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O Começo da História: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Disponível em: <http://www.camera.ri.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/artihistdirbras.pdf>. Acesso em: 15 de out. 2015, p. 3.

[353] CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p.337.

[354] Jorge Reis Novais ensina que uma das vertentes do novo constitucionalismo é a proteção de um núcleo essencial dos direitos fundamentais, com desenvolvimento na Alemanha, após a Segunda Guerra Mundial. "Pretendendo assumir as lições do período anterior, a consagração da garantia do conteúdo essencial surge, diferentemente, na Lei Fundamental de Bonn, ligada a esse esforço de atribuição de um sentido constitucional efetivo aos direitos fundamentais, que se refletiria, igualmente, como temos visto, num conjunto de outros institutos e doutrinas, desde os limites aos limites propriamente ditos e o acesso direto ao Tribunal Constitucional para defesa dos direitos fundamentais até aos princípios e regras da vinculação de todas as entidades públicas, da sua aplicabilidade imediata, do seu efeito de irradiação, da teoria do efeito recíproco, da *Drittwirkung* ou da associação dos direitos fundamentais ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito natural enquanto impedimentos à sua eventual afetação em processo de revisão constitucional". NOVAIS, Jorge Reis. As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 779.

dignidade daquele que o titulariza, o direito fundamental inexiste, afetando, assim, o seu núcleo essencial. Nos dizeres de Otávio Henrique Martins Port: [355]

> O conteúdo mínimo ou núcleo essencial dos direitos fundamentais é, [...], a dignidade da pessoa humana. Esta é o denominador comum de todos os direitos fundamentais, ao qual todos eles podem ser reduzidos. Ou seja, a dignidade da pessoa humana é um princípio de natureza absoluta, devendo ser preservada e respeitada por todos, constituindo o piso mínimo ao qual estão inexoravelmente adstritos todos os direitos fundamentais. A pessoa deve ser vista como fundamento primeiro e último do Estado, conferindo a dignidade da pessoa humana uma unidade de sentido e de valor aos direitos fundamentais.

Ainda sobre a vedação ao retrocesso, Canotilho[356] afirma que o princípio da proibição de retrocesso social pode estabelecer-se assim:

> [...] o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas ("lei da segurança social", "lei do subsídio de desemprego", "lei do serviço de saúde") deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa "anulação", "revogação" ou "aniquilação" pura a simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou de garantir em abstracto um *status quo* social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.

Na mesma obra, Canotilho cita, como exemplo de inconstitucionalidade derivada da violação do princípio da proibição do retrocesso social, uma lei que venha estabelecer um aumento desproporcional no tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à aposentadoria.

Na mesma direção de pensamento, Cristina Queiroz afirma:

> Concretamente, o princípio da "proibição do retrocesso social" determina, de um lado, que, uma vez consagradas legalmente as "prestações sociais", o legislador não poderá depois eliminá-las sem alternativas ou compensações. Uma vez dimanada pelo Estado a legislação concretizadora do direito fundamental social, que se apresenta face a esse direito como uma "lei de proteção", a acção do Estado, que se consubstanciava num "dever de legislar", transformasse num dever mais abrangente: o de não eliminar ou revogar essa lei.[357]

---

[355] PORT, Otávio Henrique Martins. Os direitos sociais e econômicos e a discricionariedade da Administração Pública. São Paulo: RCS, 2005, p.30.

[356] CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002. p. 334.

[357] QUEIROZ, Cristina. O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 116.

Embora venha integrando, com algum destaque, as discussões doutrinárias no Brasil somente nos últimos anos, o princípio da proibição do retrocesso social não representa uma novidade no meio jurídico internacional. O Tribunal Constitucional de Portugal, já no ano de 1984, fez menção ao princípio como meio de controle da atuação estatal contrária aos direitos sociais. Ainda nesse mesmo Acórdão, afirmou-se o seguinte:

> [...] a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de constituir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar ou passar também a ser uma obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a actuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social. [358]

A vedação ao retrocesso não é adotada de forma isolada e definitiva, mas vem acompanhada, essencialmente, por outros princípios e valores constitucionais. Verifica-se, da análise das definições apresentadas, que a proibição de retrocesso social opera ao lado do princípio da dignidade da pessoa humana, da garantia de um núcleo essencial, assim como da segurança jurídica[359].

A dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1° da Constituição Federal, institui-se como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e revela-se como valor soberano que irradia e perpassa todo o ordenamento jurídico brasileiro. É recorrente a asseveração de que não é possível a democracia sem o reconhecimento, a garantia e a concretização dos direitos fundamentais, de modo a permitir a

---

[358] PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acordão 39/84. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>. Acesso em: 22 mar. 2016.

[359] A Constituição Federal de 1988 menciona a segurança como valor fundamental no seu Preâmbulo e inclui a segurança no seleto elenco dos direitos "invioláveis" arrolados no caput do artigo 5º, ao lado dos direitos à vida, liberdade, igualdade e propriedade. Ainda que não haja menção expressa do direito à segurança jurídica, este acabou sendo contemplado em diversos dispositivos da Constituição, "a começar pelo princípio da legalidade e do correspondente direito de a não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (artigo 5º, inciso II), passando pela expressa proteção do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito (artigo 5º, inciso XXXVI), bem como pelo princípio da legalidade e anterioridade em matéria penal (de acordo com o artigo 5º, inciso XXXIX, não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal) e da irretroatividade da lei penal desfavorável (artigo 5º, inciso XL), até chegar às demais garantias processuais (penais e civis), como é o caso da individualização e limitação das penas (artigo 5º, incisos XLV a XLVIII), das restrições à extradição (artigo 5º, incisos LI e LII) e das garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, incisos LIV e LV), apenas para referir algumas das mais relevantes, limitando-nos aqui aos exemplos extraídos do artigo 5º, que, num sentido amplo, também guardam conexão com a noção de segurança jurídica". SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. In: Revista de Direito Social, 14, 2004. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf.> Acesso em 06 mar. 2016.

efetivação da dignidade da pessoa humana, como conceito fundante da Constituição Federal de 1988.[360]

Celso Antônio Bandeira de Mello[361] conceitua a segurança jurídica como uma das mais profundas pretensões do ser humano, possibilitando, mediante a garantia de certa constância das relações jurídicas e da ordem jurídica, tanto a preparação de projetos de vida, bem como a sua concretização. Desta forma, é compreensível como a ideia de segurança jurídica encontra-se implantada na própria noção de dignidade da pessoa humana.

Atuando como importante fator assecuratório da continuidade e estabilidade do ordenamento jurídico, o princípio da não regressão dos direitos sociais tem vasta conexão com a segurança jurídica, garantindo a permanência da própria ordem jurídica constitucional, com restrição de medidas estatais retroativas que tendam suprimir ou reduzir, desproporcionalmente, as normas garantidoras de direitos sociais.

Num aprofundamento maior sobre o tema, Ingo W. Sarlet ressalta a relação íntima que existe entre a proibição do retrocesso social e a segurança jurídica. Um legítimo Estado de Direito, numa perspectiva do pensamento constitucional contemporâneo, é também um Estado da segurança jurídica, onde "[...] a segurança jurídica passou a ter o status de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito", assim como adquiriu a condição de direito fundamental da pessoa humana, constituindo-se "simultaneamente princípio fundamental da ordem jurídica estatal e, para além desta, da própria ordem jurídica internacional".[362]

Ainda no contexto da segurança jurídica, a dignidade da pessoa humana não demanda exclusivamente de uma proteção contra medidas retrocessivas que transgridam alguma de suas diversas manifestações, mas, ao mesmo tempo, requer uma proteção ampla contra atos retroativos, ainda que estes não tenham alcançado a condição de direito adquirido, de ato jurídico perfeito e de coisa julgada. Ademais, esclarece o autor, há uma interligação da segurança jurídica e o princípio da dignidade da pessoa humana numa vinculação perfeita e direta, de maneira que:

---

[360] TAVEIRA, Christiano de Oliveira; MARÇAL, Thaís Boia. Proibição do retrocesso social e orçamento: em busca de uma relação harmônica. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 264, p. 161-186, set./dez. 2013.

[361] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 124.

[362] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 436.

> Com efeito, a dignidade não restará suficientemente respeitada e protegida em todo o lugar onde as pessoas estejam sendo atingidas por um tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito) e numa certa estabilidade das suas próprias posições jurídicas. [...] Ademais, há que levar em conta que especialmente o reconhecimento e a garantia de direito fundamentais tem sido consensualmente considerado uma exigência inarredável da dignidade da pessoa humana (assim como da própria noção de Estado de Direito), já que os direitos fundamentais (ao menos em princípio e com intensidade variável) constituem explicitações da dignidade da pessoa, de tal sorte que em cada direito fundamental se faz presente um conteúdo ou, pelo menos, alguma projeção da dignidade da pessoa.[363]

O reconhecimento dos direitos sociais como direitos fundamentais conferiram ao Estado e à sociedade, que deixassem sua posição apática e pretensa imparcialidade para se manifestarem a favor da transformação da realidade social, cominando eficácia aos direitos dos mais necessitados, cuja finalidade é o resgate e a promoção da dignidade da pessoa humana.[364]

O princípio da vedação do retrocesso procede tacitamente do ordenamento constitucional brasileiro, derivado das seguintes normas constitucionais: a) o princípio da dignidade da pessoa humana; b) o princípio do Estado Democrático e Social de Direito, do qual sobressai o princípio da segurança jurídica, que essencialmente abanca a proteção da confiança e a conservação de um patamar mínimo de garantia contra medidas ou ações retrocessivas, dentre as quais se destacam a proteção dos direitos adquiridos, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito (inciso XXXVI, do art. 5° da Constituição Federal), que são insuficientes para alcançar todas as situações que integram uma noção mais ampla de segurança jurídica; c) o princípio da máxima eficácia e efetividade dos direitos fundamentais[365] (art. 5°, § 1º, da CRFB/88).

Assim, verifica-se que a garantia da segurança jurídica não se exaure na irretroatividade das leis, ou na proteção confiada ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito. Tampouco se esgota na restrição ao poder constituinte

---

[363] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 437 e 438.

[364] BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 561 e 562.

[365] Consiste em atribuir na interpretação das normas oriundas da Constituição o sentido de maior eficácia, utilizando todas as suas potencialidades. "É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas, é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)." CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 227.

derivado. Ela pode atingir normas que, não obstante possuam “efeitos exclusivamente prospectivos”, possam provocar algum retrocesso social, frustrando legítimas expectativas de direito, criadas pelo próprio Estado ao concretizar direitos fundamentais proclamados na Lei Maior. Os órgãos estatais ficam sujeitos a uma auto vinculação relacionada aos atos anteriores que, por sua vez, alcança o legislador, os atos da administração pública e os órgãos jurisdicionais, atrelando o Estado não somente às imposições constitucionais, no âmbito de sua efetivação no plano infraconstitucional, mas também aos seus atos realizados outrora. Ingo Wolfgang Sarlet sustenta ainda:[366]

> A segurança jurídica, na sua dimensão objetiva, exige um patamar mínimo de continuidade do (e, no nosso sentir, também no) Direito, ao passo que, na perspectiva subjetiva, significa a proteção da confiança do cidadão nesta continuidade da ordem jurídica no sentido de uma segurança individual das suas próprias posições jurídicas.
> [...]. Importa lembrar aqui o fato de que a proteção da confiança constitui um dos elementos materiais do princípio da boa-fé, tendo por corolário - notadamente no âmbito das relações negociais - o dever da parte de não fraudar as legítimas expectativas criadas pelos próprios atos, o que evidencia a conexão direta da boa-fé com a proteção da confiança no sentido de uma certa auto-vinculação dos atos e, portanto, de uma inequívoca relação com a noção de proibição do retrocesso.

Luis Roberto Barroso esclarece que mediante este princípio, que não é expresso, mas procede do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma norma, ao regulamentar um preceito constitucional, estabelecer determinado direito, ele se congrega ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente eliminado. Deste modo,

> [...] uma lei posterior não pode extinguir um direito ou garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir da sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.[367]

---

[366] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. In: Revista de Direito Social, 14, 2004. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf.> Acesso em 06 mar. 2016.

[367] BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas. 9ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 152.

Nos dizeres de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, o princípio da vedação do retrocesso social tem por desígnio impedir que o legislador chegue a desconstituir, pura e simplesmente, o grau de consolidação que ele mesmo havia conferido aos preceitos constitucionais, "especialmente quando se trata de disposições constitucionais que, em maior ou menor escala, acabam por depender dessas normas infraconstitucionais para alcançarem sua plena eficácia e efetividade."[368]

A ministra do STF Carmem Lúcia Antunes da Rocha sustenta que "prevalece hoje, no direito constitucional, o princípio do não-retrocesso, segundo o qual as conquistas relativas aos direitos fundamentais não podem ser destruídas, anuladas ou combatidas, por se cuidarem de avanços da humanidade", e não oferendas do Estado que pudessem ser subtraídas conforme opiniões de momento ou ocasionais maiorias parlamentares.[369]

Existem, entretanto, doutrinadores que defendem o não reconhecimento de um princípio da vedação de retrocesso das conquistas sociais. A respeito disso, afirmou Gilmar Ferreira Mendes:

> Aspecto polêmico referido à vinculação do legislador aos direitos fundamentais diz com a chamada proibição de retrocesso. Quem admite tal vedação sustenta que, no que tange a direitos fundamentais que dependem de desenvolvimento legislativo para se concretizar, uma vez obtido certo grau de sua realização, legislação posterior não pode reverter as conquistas obtidas. A realização do direito pelo legislador constituiria, ela própria, uma barreira para que a proteção atingida seja desfeita sem compensações.[370]

Nesse mesmo sentido, Suzana de Toledo Barros argumenta que a aceitação de um princípio da proibição do retrocesso social, "entendido como uma garantia dos direitos sociais perante a lei, conflita com o princípio da autonomia do legislador, uma vez que o nível de determinação constitucional desses direitos parece ser nenhum".[371] Ingo Sarlet contesta esse posicionamento alegando que a defesa da irrestrita autonomia do legislador nesse campo estaria fulcrada no engano do teor do texto constitucional, porque em se aceitando uma falta de "vinculação mínima do legislador (assim como dos órgãos estatais em geral) ao núcleo essencial já concretizado na

---

[368] PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. 9ª ed. Rio de. Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 105.

[369] ROCHA, Carmem Lúcia Antunes da. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social. Revista Interesse Público, vol. 4, 1999, p. 41.

[370] MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. Saraiva. 2015. p. 417.

[371] BARROS, Suzana de Toledo. O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais. Brasília: Brasília Jurídica, 1996, p. 163.

esfera dos direitos sociais e das imposições constitucionais em matéria de justiça social", estar-se-ia aprovando uma fraude à Constituição, porquanto o "legislador – que ao legislar em matéria de proteção social apenas está a cumprir um mandamento do Constituinte - poderia pura e simplesmente desfazer o que fez no estrito cumprimento da Constituição".[372]

José Vicente dos Santos Mendonça aborda as diferentes posições doutrinárias sobre o tema e menciona a diferença entre uma vedação genérica do retrocesso (aplicável às cláusulas constitucionais em geral, cuja exclusiva finalidade é impossibilitar que a legislação infraconstitucional seja meramente revogada e não substituída por nenhuma outra) e uma proibição específica (direcionada para a impossibilidade de diminuição do patamar jurídico alcançado quanto aos direitos sociais).[373]

A assertiva de que a teoria da "reserva do possível"[374] impediria o reconhecimento do princípio da proibição do retrocesso social aparenta ser a mais natural, entretanto é também a menos consistente. A reserva do possível, na doutrina e jurisprudência nacional, é empregada no sentido da disponibilidade ou não de recursos, ou seja, "é uma condição de realidade que determina a submissão dos direitos fundamentais prestacionais aos recursos existentes".[375] Nesse mesmo sentido é o posicionamento de Ana Paula de Barcellos, para quem "a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos

---

[372] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 448 e 449.

[373] MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Direitos Fundamentais, v. XII. BINENBOJM, Gustavo (coordenador). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 218 e 219.

[374] A expressão "reserva do possível" foi originalmente adotada pelo Tribunal Constitucional alemão em julgamento proferido em 1972. No caso levado àquele Tribunal, concluiu-se que as normas eram constitucionais, pois o Estado alemão fazia tudo que estava ao seu alcance para tornar acessível o ensino superior, não sendo desse modo razoável exigir a satisfação do interesse individual em potencial sacrifício de outros programas sociais ou de outras políticas públicas. Foi criada com a finalidade de evitar o uso de recursos públicos disponíveis em proveito de quem não necessita, ou seja, no sentido daquilo que o indivíduo pode solicitar de modo razoável da sociedade, visando a igualdade entre os cidadãos. A sociedade deveria delimitar a razoabilidade da exigência de determinadas prestações, visando a promoção razoável dos direitos sociais e a realização da justiça social através da concretização da igualdade. No Brasil, a reserva do possível ganhou outros contornos, não sendo habitual a referência à razoabilidade da pretensão, mas tão-somente à disponibilidade ou não de recursos. MARTINS, Leonardo. Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional federal alemão. Trad. Leonardo Martins et al. Montevideo: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p. 663-664.

[375] OLSEN, Ana Carolina Lopes. Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008, p. 212.

recursos disponíveis perante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas" e que o estabelecimento de prioridades orçamentárias, associadas ao mínimo existencial, "é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível".[376]

Roger Stiefelmann Leal, defende:

> Há de se ressaltar [...] que, ao se tratar de efetivação de direitos sociais, fala-se sempre na concretização dentro de uma reserva do possível a fim de recordar que tal efetivação depende de determinados fatores como a existência de recursos. Desse modo, deve-se ter presente que, se não for possível custear o serviço público da maneira exigida pela norma concretizadora de um direito social, faz-se imperativo a redução do grau de concretização adquirido ou até a sua total desconcretização. [...] A efetivação de direitos sociais é uma questão governamental que envolve outros fatores como a disponibilidade de recursos financeiros e a fixação de prioridades políticas.[377]

O imperativo de proibição do retrocesso social, conforme o significado aqui apresentado, incide exatamente nos casos em que a eficácia social da norma efetivadora de um direito fundamental é materialmente e economicamente possível.[378]

Cristina Queiroz revela:

> Mas o que deverá entender-se por "reserva do possível"? Concretamente, a dependência desses direitos "dos recursos disponíveis", querendo com isso acentuar a dependência dos direitos fundamentais sociais dos "recursos econômicos" existentes e, designadamente, relevar a necessidade da sua cobertura orçamental ou financeira. No mínimo, uma qualificação que se traduz no reconhecimento de que a inexistência de recursos econômicos força os poderes públicos a fazer menos do que aquilo que em princípio se encontravam obrigados a fazer.[379]

---

[376] BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 276 e 287.

[377] LEAL, Roger Stiefelmann. Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais. Porto Alegre: UFRGS, 2012. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm>. Acesso em: 27 mar. 2016.

[378] Não se pode, entretanto, deixar de distinguir a substancial diferença entre a inexistência de recursos e a escolha locativa de recursos. "Logo, há que se diferenciar entre o que não é possível porque não há, comprovadamente, meios suficientes, mesmo depois de atendidas as normas constitucionais que determinam alocação de recursos, e o que não é possível porque os meios suficientes foram alocados para outras prioridades. [...] Para tanto, a própria Constituição fornece parâmetros, a serem respeitados, como já analisado. Uma escolha locativa de recursos, dentro da chamada discricionariedade administrativa, deverá sempre respeitar os mínimos já fixados na Constituição, bem como as prioridades por ela enumeradas. Não se trata de aprisionar as decisões políticas, mas condicioná-las em conformidade com os valores presentes como um todo na sociedade – e neste diapasão, todos os direitos fundamentais merecem satisfação". OLSEN, Ana Carolina Lopes. Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível. Curitiba: Juruá, 2008, p. 210-211.

[379] QUEIROZ, Cristina. O Princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais: princípios dogmáticos e prática jurisprudencial. Coimbra: Coimbra Editora. 2006, p. 99.

Nesse contexto, a reserva do possível torna-se um argumento legítimo para eximir o Estado da obrigação de prover determinado direito até que a causa da impossibilidade financeira pare. O amparo a este instituto encontra-se no princípio democrático e de separação de poderes, alinhando-se à construção teórica em que:

> [...] os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público.[380]

O princípio da reserva do possível se relaciona com o da proibição de retrocesso social, na medida em que o primeiro versa sobre as possibilidades reais do Estado em materializar e promover os direitos fundamentais sociais enunciados pela Constituição. Na inexistência da possibilidade material é que se pode arrazoar no emprego da teoria da reserva do possível. Deste modo, a proibição do retrocesso e a "reserva do possível" são aplicadas conjuntamente, constituindo partes de uma única teoria. Quando uma se afasta a outra se aplica, sempre com embasamento no critério objetivo da prévia averiguação da existência ou não de possibilidade material, notadamente a de natureza econômica.

Diante do que foi apresentado e da importância que o princípio da proibição do retrocesso social representa, nasce a dúvida de saber se é um princípio absoluto e, por conseguinte, insuscetível de limitação, ou se, em circunstâncias excepcionais, é passível de restrição. A cuidadosa interpretação dos vários dispositivos da Constituição evidencia que tais valores trabalham como vetores que conduzem o tema para um singular campo exegético. O bem-estar, entrosado com a justiça, é admitido como valor dotado de potencialidade suficiente para modificar a conjuntura social identificada pelo constituinte. "Esses axiomas fundamentais - bem-estar e justiça - representam o centro de gravidade de todo o sistema constitucional no campo social". É como se o direito positivado somente pudesse ter validade, com o advento da Constituição de 1988, quando fosse expressão de tais valores. Torna-se necessário que estabeleçamos - a partir dos conhecimentos de bem-estar e de justiça – "o grau de influência que tais valores exercem sobre a elaboração, interpretação e aplicação das normas que devam efetivá-los no mundo fenomênico".[381]

---

[380] SARLET, Ingo Wolfgang e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W. e TIMM, L.B. Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível". Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 29.

[381] BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. 1ª ed., São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2004, p. 16-17.

O Tribunal Constitucional português já se mostrou particularmente restritivo nesta matéria. No Acórdão n.º 101/92, parece ter considerado que "só ocorreria retrocesso social constitucionalmente proibido quando fossem diminuídos ou afetados direitos adquiridos", e isto em situações de violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no domínio económico, social e cultural, considerando uma prévia subjetivação desses mesmos direitos.[382]

Adicionalmente, J. J. Gomes Canotilho foi bastante claro em sua revelação contrária a uma compreensão inflexível e rígida do princípio da proibição do retrocesso, rompendo com a tese anteriormente defendida:

> O rígido princípio da 'não reversibilidade' ou, formulação marcadamente ideológica, o 'princípio da proibição da evolução reacionária' pressupunha um progresso, uma direção e uma meta emancipatória e unilateralmente definidas: aumento contínuo de prestações sociais. Deve relativizar-se este discurso que nós próprios enfatizámos noutros trabalhos. 'A dramática aceitação de 'menos trabalho e menos salário, mas trabalho e salário e para todos', o desafio da bancarrota da previdência social, o desemprego duradouro, parecem apontar para a insustentabilidade do princípio da não reversibilidade social.[383]

Com um entendimento semelhante ao de Canotilho, José Reis Novais afirma que o princípio da vedação do retrocesso social não apresenta, pura e simplesmente, "nem arrimo positivo em qualquer ordem constitucional, nem sustentação dogmática, nem justificação ou apoio em quaisquer critérios de simples razoabilidade", porque pressupõe uma "concepção determinista da história" e um "optimismo inabalável".[384]

José Carlos Vieira de Andrade explana que é difícil o acolhimento de um princípio geral da proibição do retrocesso, "sob pena de se sacrificar a liberdade constitutiva do legislador, sobretudo numa época em que ficou demonstrado que não existe uma via única e progressiva para atingir a sociedade justa". [385] O mesmo autor ainda adverte:

> Contudo, isso não implica a aceitação de um princípio geral de proibição do retrocesso, nem uma eficácia irradiante dos preceitos relativos aos direitos sociais, encarados como um bloco constitucional dirigente. A proibição do retrocesso não pode constituir um princípio

---

[382] MIRANDA, Jorge; ALEXANDRINO, José de Melo. As grandes decisões dos tribunais constitucionais europeus. Disponível em: <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Miranda-Jorge-Alexandrino-Jose-de-Melo-Grandes-decisoes-dos-Tribunais-Constitucionais-Europeus.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

[383] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre Direitos Fundamentais. Coimbra: Almedina, 2004, p. 111.

[384] NOVAIS, Jorge Reis. Direitos sociais. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 240.

[385] ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2012. p. 66.

> jurídico geral nesta matéria, sob pena de se destruir a autonomia da função legislativa, degradando-a a mera função executiva da Constituição. A liberdade constitutiva e a auto-revisibilidade, ainda que limitadas, constituem características típicas da função legislativa e elas seriam praticamente eliminadas se, em matérias tão vastas como as abrangidas pelos direitos sociais, o legislador fosse obrigado a manter integralmente o nível de realização e a respeitar os direitos por ele criados.[386]

O Tribunal Constitucional Português, no Acórdão 590/04, começa a evidenciar a mudança na direção de tal princípio:

> Onde a Constituição contenha uma ordem de legislar, suficientemente precisa e concreta, de tal sorte que seja possível 'determinar com segurança, quais as medidas jurídicas necessárias para lhe conferir exequibilidade', a margem de liberdade do legislador retroceder no grau de protecção já atingido é necessariamente mínima, já que só o poderá fazer na estrita medida em que a alteração legislativa pretendida não venha a consequenciar uma inconstitucionalidade por omissão (...). Noutras circunstâncias, porém, a proibição de retrocesso social apenas pode funcionar em casos-limite, uma vez que, desde logo, o princípio da alternância democrática, sob pena de se lhe reconhecer uma subsistência meramente formal, inculca a revisibilidade das opções político-legislativas, ainda quando estas assumam o caráter de opções legislativas fundamentais.[387]

A Corte portuguesa entende que este princípio somente operará em casos extremos quando houver a violação do núcleo essencial de um direito social ou do conteúdo do mencionado direito que já esteja sedimentado no seio da sociedade, e dos princípios da igualdade e da proteção da confiança. A necessidade de este princípio estar necessariamente interligado a outros para ser considerado, evidencia como não possui mais a mesma eficácia no direito português.[388]

Carla Amado Gomes declara que uma das consequências mais óbvias da crise é a necessidade de o legislador recuar no grau de efetivação dos direitos sociais. Torna-se fatalmente necessário "retroceder – gradual e criteriosamente. O princípio que cria é também aquele que justifica a diminuição – a igualdade". [389]

Nesse mesmo sentido, de limitar a proibição de retrocesso, Oscar Vilhena Vieira discorre que:

---

[386] ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2012, p. 391.

[387] PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acordão 590/04. Disponível em: <http://www.tribunal constitucional.pt>. Acesso em: 28 abr. 2016.

[388] SOUSA, Luís Verde de. Acerca do Princípio da Proibição do Retrocesso Social. Boletim da Faculdade de Direito, vol. 83. Coimbra, 2007. p.786.

[389] GOMES, Carla Amado. Estado social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Ano 7, 2010, p. 19-21.

> Por um lado, vê-se a necessidade de amplas reformas como uma maneira de permitir o ingresso do Brasil numa economia globalizada e altamente competitiva. Para esses setores há diversos aspectos referentes aos direitos sociais, previdenciários e ao papel do Estado, assegurados pela Constituição de 1988, que criam obstáculos à liberalização e ao consequente desenvolvimento econômico do País. Para esses reformistas os limites traçados pelas cláusulas superconstitucionais devem ser interpretados de maneira bastante restrita, principalmente no que se refere à admissibilidade de limitação de direitos trabalhistas e previdenciários.[390]

Existe aceitação no Brasil e na esfera do Direito Internacional, conforme afirma Ingo Sarlet, quanto à necessidade de uma proteção jurídica contra o retrocesso em matéria de realização dos direitos sociais e das imposições constitucionais na esfera da justiça social. Do mesmo modo é certo que tal consenso compreende o reconhecimento de que tal proteção não pode adotar um caráter absoluto, especialmente no que diz com a concretização dos direitos sociais a prestações. Além do consenso de que existe uma proibição relativa de retrocesso em matéria de direitos sociais, verifica-se intenso debate em torno da magnitude da proteção contra o retrocesso, sendo expressivas as diferenças de entendimento registradas no âmbito doutrinário e jurisprudencial, assim como no contexto das soluções adotadas pelo direito positivo de cada ordem jurídica individualmente considerada. Portanto, ilustrando as tendências do reconhecimento de um valor jurídico à proibição de retrocesso, pode-se compartilhar do entendimento de que entre uma negativa absoluta da eficácia jurídica do princípio da proibição de retrocesso e, na outra extremidade, o que propugna uma proibição categórica de todo e qualquer ajustamento dos direitos sociais, o melhor caminho é o do meio, ou seja, o que provoca uma tutela efetiva, mas não cega e descontextualizada dos direitos fundamentais sociais.[391]

Pode-se fundamentar a aceitação do princípio da proibição de retrocesso social no princípio da máxima eficácia das normas de direitos fundamentais. Esse princípio estabelece que a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido a fim de elevar ao máximo a sua eficácia. É um princípio operativo em relação a todas as normas constitucionais, entretanto, é invocado no âmbito dos direitos fundamentais,

---

[390] VIEIRA, Oscar Vilhena. A Constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 137.

[391] SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo Latino-americano. Revista TST, Brasília, v. 75, nº 3, jul.-set. 2009. Disponível em <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/13602/007_sarlet.pdf?sequence=4>. Acesso em: 03 mar. 2016.

na prevalência da interpretação que reconheça maior eficácia a esses direitos.[392] No Brasil, “tal princípio pode ser extraído do artigo 5°, § 1°, da CF/88, que determina a aplicação imediata das normas de direitos fundamentais, sem estabelecer qualquer discriminação entre os direitos de liberdade e os direitos sociais”.[393]

Outro embasamento favorável à aceitação do princípio da proibição de retrocesso social está relacionado à ideia da dignidade da pessoa humana, consagrada como fundamento do Estado brasileiro, pois a dignidade da pessoa humana está na base de todos os direitos fundamentais. Não existe dignidade quando o indivíduo é privado de direitos prestacionais básicos como saúde, educação dentre outros.[394]

Não se pode admitir a proibição de retrocesso como detentora de natureza de uma regra geral de cunho absoluto, uma vez que não somente a diminuição da atividade legislativa à execução pura e simples da Constituição seria insustentável, “mas também pelo fato de que esta solução radical, caso tida como aceitável, acabaria por conduzir a uma espécie de transmutação das normas infraconstitucionais em direito constitucional, além de inviabilizar o próprio desenvolvimento deste”. Do mesmo modo, ainda segundo Ingo Sarlet, a admissão de uma vedação irrestrita de retrocesso social derivaria na procedência das críticas estabelecidas pelos seus adversários. [395]

Eduardo Cambi salienta que “tal proibição de retrocesso não é absoluta, não servindo para engessar a argumentação e os espaços democráticos, mas apenas para assegurar condições materiais básicas para o exercício democrático de todos”.[396]

Portanto, a proibição de retrocesso adquire aspectos de verdadeiro princípio constitucional fundamental implícito, que pode:

> ser reconduzido tanto ao princípio do Estado de Direito (no âmbito da proteção da confiança e da estabilidade das relações jurídicas

[392] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1224.

[393] NASCIMENTO, Rafael do. As restrições aos direitos fundamentais no contexto de crise do estado de bem-estar social. Dissertação de mestrado. Universidade do vale do Itajaí – UNIVALI: 2016, p. 62.

[394] NASCIMENTO, Rafael do. As restrições aos direitos fundamentais no contexto de crise do estado de bem-estar social. Dissertação de mestrado. Universidade do vale do Itajaí – UNIVALI: 2016, p. 62.

[395] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Mundo Jurídico. Disponível na internet: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2016.

[396] CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 229.

> inerentes à segurança jurídica), quanto ao princípio do Estado Social, na condição de garantia da manutenção dos graus mínimos de segurança social alcançados, sendo, de resto, corolário da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais e do direito à segurança jurídica, assim como da própria dignidade da pessoa humana.
> Em se levando em conta que a proibição de retrocesso social, por não se tratar de regra geral e absoluta, mas, sim, de princípio, não admite solução baseada na "lógica do tudo ou nada" (na esteira das lições de Dworkin, Alexy e Canotilho), aceitando determinadas reduções no âmbito das conquistas sociais ao nível infraconstitucional, encontra-se vedada, desde logo e por evidente, sua supressão pura e simples. Com efeito, neste contexto, vale reproduzir a lição de Gomes Canotilho, ao sustentar que o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado pelo legislador encontra-se constitucionalmente garantido contra medidas estatais que, na prática, resultem na anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial, de tal sorte que a liberdade de conformação do legislador e a inerente auto-reversibilidade encontram limitação no núcleo essencial já realizado. [397]

Dessa forma, o princípio da proibição de retrocesso social não implica, necessariamente, na inconstitucionalidade de uma nova lei ou emenda à Constituição porque, de alguma maneira, reduziu ou suprimiu determinado benefício social já assegurado. Apenas se agrega aos demais princípios e valores que devem perpetrar a devida ponderação.

Entende-se, portanto, que para aplicar o princípio da vedação de retrocesso social é importante estabelecer uma argumentação constitucionalmente razoável e necessário um exame e uma reflexão acurada das situações específicas, de cada caso concreto, e dos benefícios envolvidos. Além disso, deve-se exercer uma harmonização da estabilidade legislativa efetivada com a liberdade de conformação do legislador, um rigoroso controle da constitucionalidade, respeitando a prevalência dos direitos fundamentais concretizados, e uma ponderação da determinação adotada pela autoridade política, conferindo se houve excesso aos limites constitucionais de sua adequação normativa.

Assim, o princípio da vedação de retrocesso social constitui um princípio conservador, por excelência, nos casos em que a norma nova reduzir direitos sociais, buscando sempre, ao menos, pela manutenção das conquistas já alcançadas. Todavia, esse princípio não deve ser utilizado contra toda e qualquer

---

[397] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Mundo Jurídico. Disponível na internet: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2016.

medida legislativa ou administrativa de restrição, de subordinação ou de supressão de direitos sociais.

3.2. Princípio da proibição do retrocesso social nas normas e doutrina internacionais.

O princípio da vedação do retrocesso social tem procedência na jurisprudência europeia, principalmente da Alemanha e Portugal.[398] Nesses países, as conquistas sociais atingiram patamares elevados quando comparados com o Brasil. Sparapani confirma que o princípio da proibição do retrocesso social tem o seu conceito, importância, conteúdo e abrangência debatido na doutrina estrangeira e nacional. Também já tem sido aplicado nas decisões judiciais brasileiras, especialmente pela influência dos países europeus[399]. Diante disso, é relevante a análise do pensamento, doutrinário e jurisprudencial, estrangeiro alusivo ao tema para a exposição do que se pretende aqui defender. Nos instrumentos normativos internacionais é evidente o pensamento de vedação ao retrocesso social e vários são os instrumentos que apontam para o mesmo. Nesse sentido, Daniela M. Reis afirma:

> E os documentos internacionais consagradores dos direitos humanos, embora os interessando em especial os pertinentes à proteção dos direitos econômicos sociais e culturais, contêm dispositivo expresso que veda o retrocesso das normas de proteção à pessoa humana, sendo peculiar a esta categoria de direitos a progressividade. Assim, a proteção que defere à pessoa por força da sua excelência, na dimensão econômica, social e cultural, exige uma contínua promoção, sem supressão das garantias já afiançadas pelas ordens jurídicas nacionais ou internacional.[400]

---

[398] Atribui-se a forma embrionária do princípio de proibição de retrocesso social às obras de Konrad Hesse. Segundo sua teoria (irreversibilidade), o Estado ficaria vinculado à cláusula do Estado Social previsto na Constituição alemã "relativas à interpretação da legislação existente, à determinação de tratamento diferenciado de certas situações em prol da igualdade e à limitação ao Poder Legislativo". Ou seja, seria possível declarar a inconstitucionalidade das medidas legais que não regulassem de forma satisfatória o princípio. A teoria da irreversibilidade partiria, portanto, da afirmação de que não se pode induzir o conteúdo substantivo da vinculação social do Estado diretamente da Constituição, mas produzidas as regulações e realizada a conformação regulamentar deste princípio, haveria uma irreversibilidade das conquistas sociais alcançadas. NETTO, Luísa Cristina Pinto e. O princípio de proibição de retrocesso social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101-102.

[399] SPARAPANI, Priscila. O princípio da vedação ao retrocesso social e sua aplicação ao regime jurídico dos servidores públicos, 2013, Tese de Doutorado em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo.

[400] REIS, Daniela Muradas. O Princípio da Vedação do Retrocesso no Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2010, p. 127.

A Constituição da OIT[401] e a Declaração da Filadélfia[402], já preceituaram o desígnio progressivo da instituição, o progresso ininterrupto pela melhoria dos direitos sociais e a certeza de que não se pode haver retrocesso quando se trata de direitos sociais. Isso pode ser observado na expressa menção acerca da proibição de retrocesso social, quando há a vedação de medidas que podem desfavorecer ou entravar os objetivos de progresso e avanço social.

> A Conferência, convencida de ter a experiência plenamente demonstrado a verdade da declaração contida na Constituição da Organização Internacional do Trabalho, que a paz, para ser duradoura, deve assentar sobre a justiça social, afirma que:
> a) todos os seres humanos de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades;
> b) a realização de condições que permitam o exercício de tal direito deve constituir o principal objetivo de qualquer política nacional ou internacional;
> c) quaisquer planos ou medidas, no terreno nacional ou internacional, máxime os de caráter econômico e financeiro, devem ser considerados sob esse ponto de vista e somente aceitos, quando favorecerem, e não entravarem, a realização desse objetivo principal;
> d) compete à Organização Internacional do Trabalho apreciar, no domínio internacional, tendo em vista tal objetivo, todos os programas de ação e medidas de caráter econômico e financeiro;
> e) no desempenho das funções que lhe são confiadas, a Organização Internacional do Trabalho tem capacidade para incluir em suas decisões e recomendações quaisquer disposições que julgar convenientes, após levar em conta todos os fatores econômicos e financeiros de interesse.[403]

No artigo 5º dos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados na Assembleia das Nações Unidas em 1966 e que desenvolveram, em detalhes, o conteúdo da Declaração Universal dos Direitos

---

[401] A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é a agência das Nações Unidas que tem por missão promover oportunidades de acesso, para homens e mulheres, a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade. Foi criada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial. Fundou-se sobre a convicção primordial de que a paz universal e permanente somente pode estar baseada na justiça social. A OIT é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações). As convenções, uma vez ratificadas por decisão soberana de um país, passam a fazer parte de seu ordenamento jurídico. O Brasil está entre os membros fundadores da OIT e participa da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião.

[402] A Constituição e a Declaração de Filadélfia são os documentos considerados fundadores dos princípios da OIT. Em 1944, à luz dos efeitos da Depressão e da Segunda Guerra Mundial, a OIT adotou a Declaração da Filadélfia como anexo de sua Constituição. A Declaração serviu de modelo para a Carta das Nações Unidas e para a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/content/constitui%C3%A7%C3%A3o-oit-e-declara%C3%A7%C3%A3o-de-filad%C3%A9lfia>

[403] Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em 30/11/2015

Humanos de 1948, completando o processo de institucionalização dos direitos humanos[404], há a determinação da impossibilidade das suas disposições serem interpretadas como reconhecendo a prática de atos contrários aos direitos ou às liberdades neles reconhecidos ou ainda de estabelecer restrições maiores do que aquelas neles previstas.

O princípio da promoção ininterrupta e sem retrocessos dos direitos econômicos, sociais e culturais da pessoa humana é contemplada no Protocolo de São Salvador[405], haja vista que considera em seu preâmbulo que podem ser submetidos projetos e protocolos adicionais com a finalidade de incluir progressivamente no regime de proteção da mesma outros direitos e liberdades e proíbe, em seu artigo 4°, a restrição ou limitação de qualquer dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes num estado em virtude de sua legislação interna ou de convenções internacionais, sob o pretexto de que o Protocolo não os reconhece ou os reconhece em menor grau.[406]

Historicamente o primado da vedação do retrocesso social encontra um desenvolvimento maior em países da Europa ocidental, especialmente na Alemanha, Itália, França e Portugal. Na doutrina brasileira tal princípio tem como principal fonte de inspiração e destaque as experiências de Portugal e Alemanha. Também encontra campo propício para sua aplicação no domínio da União Europeia. Esse postulado encontra-se registrado, ainda que indiretamente, no artigo 53 da Carta dos Direitos

---

[404] WEIS, Carlos. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. In: Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade. São Paulo: Centro de Estudos, 2000, p. 294.

[405] A Convenção Americana de Direitos Humanos foi aprovada na Conferência de São José da Costa Rica em 22 de novembro de 1969, mas, devido a pressão norte-americana, a declaração de direitos econômicos sociais e culturais foi deixada à parte, só vindo a ser alcançada em 1988, quando foi firmado o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, mais conhecido como Protocolo de San Salvador, do qual o Brasil participou como membro da Organização dos Estados Americanos - OEA. Em seu artigo 1º traz a obrigação do Estado-parte de adotar medidas reais que permitam a implementação efetiva dos direitos sociais, econômicos e culturais, observando-se regras de direito interno e a realidade de cada País, uma vez que a Convenção não disciplina estes direitos, mas recomenda aos Estados-partes a progressiva realização dos mesmos e que estão contidos na Carta da OEA.
"Artigo 29° - Normas de interpretação - Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e das liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados Partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza".

[406] BRASIL. Decreto nº 3.321/1999 Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=215628&norma= 228560>. Acesso em: 05 fev. 2016.

Fundamentais da União Europeia, a qual prescreve e afiança a aplicação do nível mais elevado de proteção aos direitos fundamentais possível.[407]

A supracitada Carta impede a possibilidade de os Estados virem eventualmente a restringir seus padrões de proteção dos direitos fundamentais já salvaguardados em grau superior àquele por ela comandado, seja pela legislação nacional ou por outros acordos internacionais. Esta proteção aplica-se a todos os direitos fundamentais previstos pela Carta, incluindo os direitos fundamentais sociais por ela albergados. A aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, em casos de legislação retrocessiva lançar os padrões de proteção dos direitos sociais fundamentais de determinado Estado-membro à patamares inferiores aos mínimos estabelecidos no âmbito do Direito da União Europeia.[408]

Uma das referências mais antigas sobre a doutrina da proibição do retrocesso social, vem da Alemanha. É conhecida como Nichtumkehrbarkeitstheorie (teoria da irreversibilidade) ou fórmula do Soziales Rückschrittsverbot (proibição do retrocesso social).[409] O jurista Martin Wolff (1872- 1953), não se referiu claramente a um princípio da proibição do retrocesso social, mas sua abordagem do direito de propriedade coloca-se como um dos fundamentos para que fosse reconhecido tal princípio no Tribunal Federal Constitucional alemão. Inicialmente o princípio da proibição de retrocesso diz respeito aos considerados direitos sociais, pois relaciona-se à existência de um Estado do Bem-Estar Social (Welfare State).[410] O tratamento da proibição de retrocesso social na Alemanha "inicia-se ainda sob o pálio da discussão a respeito da eficácia dos direitos fundamentais sociais, particularmente os de cunho prestacional, e da sua plena sindicabilidade em juízo".[411]

Nesse contexto, na constituição alemã não existe proteção expressa dos direitos adquiridos. Entretanto, o Tribunal Constitucional Federal e a doutrina sempre chancelaram a proteção tanto do direito adquirido como das próprias expectativas de direitos, ainda que em menor intensidade. Essas dimensões integram uma

---

[407] SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (Coord.). Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia: Comentada. Coimbra: Almedina, 2013, p. 606-624.

[408] LIMA, Ícaro Ivvin de Almeida Costa. A adoção e a aplicação do princípio da vedação do retrocesso social no âmbito do Direito Internacional. 27 de novembro de 2014.136 folhas. Dissertação. Universidade de Coimbra.

[409] SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado Social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n.º 17, p. 111-132, 1999.

[410] MYRDAL, Gunnar. Beyond the Welfare State. 1ª ed. Londres: Methuen, 1965, p. 45.

[411] DERBLI, Felipe. O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988. São Paulo: Renovar, 2007. p. 137-143.

compreensão ampla da proibição de retrocesso. A teoria da irreversibilidade aparece como uma solução doutrinária e jurisprudencial alemã, assegurando a proteção dos direitos sociais já realizados pelo Estado Social. [412]

> De forma geral, o tema do princípio da proibição do retrocesso social na Alemanha esteve mais associado à crise do Estado-Providência, em especial no que concerne à proteção das posições jurídicas dos cidadãos em face da tensão entre a decrescente capacidade prestacional do Estado e da sociedade e o aumento da demanda por prestações sociais. [...] O Bundersverfassungsgericht estendeu aos direitos patrimoniais em face do Estado a vinculação entre o direito de propriedade privada e a liberdade individual, na medida em que a liberdade na esfera patrimonial é sucedânea da autonomia de cada um para conduzir sua existência. Para que a proibição de retrocesso social alcance um determinado direito subjetivo público prestacional, não se exige equivalência entre a prestação estatal e tal contraprestação do indivíduo, mas ela tem que ser (ou haver sido) ao menos relevante.[413]

Diferentes hipóteses legitimadoras da concretização do Princípio da Vedação ao Retrocesso, no âmbito do Direito Constitucional, têm sido expostas pela doutrina e jurisprudência constitucional alemã. Há alternativas fundamentadas no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, na Proteção da Confiança e Segurança Jurídica e a doutrina da "Soziales Rückschrittsverbot", que tem entendido pela a impossibilidade de ocorrer um retrocesso integral na política estatal de satisfação dos direitos de prestação, sob pena de transgredir a cláusula constitucional do Estado Social de Direito.[414]

Ernst-Wolfgang Böckenförde, magistrado do Bundesverfassungsgericht[415], afirma que diante de uma configuração já verificada, "na qual devem encontrar o seu lugar e sua expressão as considerações e decisões políticas, de planejamento e financeiras, os direitos fundamentais sociais podem estabelecer certos limites elementares à transformação ou à supressão. "[416]

A doutrina alemã, segundo Barnes, ao versar do princípio da proporcionalidade esclarece que é manifesta a distinção entre a proibição de excesso (Übermaßverbot),

---

[412] SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. Disponível em: <www.tex.pro.br/wwwroot/01de2006/proibicao_ingo_wlfgang_sarlett.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2016, p. 16.

[413] DERBLI, Felipe. O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988. São Paulo: Renovar, 2007. p. 142-143.

[414] SAMPAIO, José Adércio Leite. Constitucionalismo e Democracia. A Cláusula do não retrocesso Social. Salvador: JusPodivm Editora, 2013, p. 580.

[415] Tribunal Federal Constitucional da Alemanha.

[416] BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Escritos sobre derechos fundamentales. Tradução de Juan Luis Requejo Pagés. 1. ed. Baden-Baden: Nomos, 1993, p. 76-78.

por meio da qual é proibido ao Estado meios de retrocesso, que, ainda que não alcancem direitos já materializados, possa ocasionar uma involução social pela ingerência na sociedade além do imprescindível; e a proibição de proteção deficiente (Üntermaßverbot), por meio da qual o Estado tem a obrigação de elevar ao máximo a efetividade do mínimo existencial, por meio de políticas públicas. Partindo destas premissas, seria possível esclarecer o princípio da proibição do retrocesso por meio do impedimento de proteção deficiente e da proibição de retrocesso.[417]

Konrad Hesse posicionou-se como favorável ao reconhecimento do princípio da proibição do retrocesso social. Segundo a sua teoria da irreversibilidade (Nichtumkehrbarkeitstheorie)[418], a regulação das obrigações sociais, dispostas na Constituição, não poderia ser objeto de medidas regressivas pelo princípio da irreversibilidade das conquistas alcançadas.[419]

Lenio Luiz Streck, narrando a posição dos juízes Jörg Paul Müller[420] e Konrad Hesse, declara que ambos entendem que, depois de alcançado um determinado nível de consolidação fática dos direitos presentes na Constituição Federal, por meio de medidas legislativas pelas quais são garantidas prestações materiais aos cidadãos, não podem mais ser estas extinguidas ou diminuídas, acarretando o retrocesso na área social atingida, seja na área da educação, saúde, previdência ou direitos trabalhistas (sociais e individuais). São as chamadas “cláusulas de proibição de evolução reacionária ou de proibição de retrocesso social”, ou seja, “consagradas

---

[417] BARNES, Javier. Introducción al principio de proporcionalidad em el derecho comparado y comunitario. Revista de Administración Pública, Madrid, n. 135, p. 495-522, 1994.

[418] O princípio de proibição de retrocesso social tem sua forma embrionária na *Nichtumkehrbarkeitstheorie* ou teoria da irreversibilidade, desenvolvida por Konrad Hesse. Segundo esta teoria, o Estado ficaria vinculado à cláusula do Estado Social previsto na Constituição alemã “relativas à interpretação da legislação existente, à determinação de tratamento diferenciado de certas situações em prol da igualdade e à limitação ao Poder Legislativo. A teoria “partiria da afirmação de que não se pode induzir o conteúdo substantivo da vinculação social do Estado diretamente da Constituição, mas uma vez produzidas as regulações, uma vez realizada a conformação legal ou regulamentar deste princípio, as medidas regressivas afetadoras destas regulações seriam inconstitucionais, ou seja, haveria uma irreversibilidade das conquistas sociais alcançadas”. NETTO, Luísa Cristina Pinto e. O princípio de proibição de retrocesso social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 101.

[419] HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20ª ed., Heidelberg: C.F. Müller, 1995, p. 86 e 87.

[420] Jörg Paul Müller corrobora quando defende que a “irreversibilidade” dos direitos fundamentais sociais, constitucionalmente consagrados, assumem o papel de “guarda de flanco” desses direitos e aspirações no seu conjunto, garantindo o grau de efetivação já obtido, transformando-se numa espécie de “densificação” de direitos fundamentais, ou seja, ainda que os direitos de natureza prestacional não estabeleçam uma obrigação de “avançar”, impõem, contudo, uma proibição de “retroceder”. QUEIROZ, Cristina. O princípio da não reversibilidade dos direitos sociais fundamentais. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 68.

legalmente prestações de assistência social, o legislador não pode mais eliminá-las retornando sobre seus passos".[421]

Assim, a Lei Fundamental de Bonn - Constituição promulgada em 22 de maio de 1949 para a Alemanha Ocidental - que serviu de modelo para muitos países, não previa claramente os direitos fundamentais sociais, e a instituição do princípio da proibição do retrocesso social foi uma tentativa de resposta e de defesa adotada pelos críticos, quando a Alemanha, devido ao Estado Social ter tomado proporções muito grandes, atravessou um período de dificuldade econômica. Isso levou a uma forte discussão sobre a legitimidade de se suprimir ou restringir os benefícios sociais que eram assegurados aos cidadãos. Isso ocorreu, principalmente, porque diferente de outros sistemas constitucionais, esse princípio não se reveste de uma delimitação conceitual clara. [422]

Robert Alexy, a respeito dessa falta de clareza na delimitação conceitual, afirma que na Alemanha a compreensão apresentada é uma concepção básica, ampla e formal. A seu lado pode conviver uma concepção básica ampla e substancial. Sob a Constituição Alemã essa concepção ampla e substancial é assentada pelo conceito de dignidade humana.[423] A Lei Fundamental Alemã, considerada sintética e sem previsão de direitos prestacionais,[424] ressalta a importância da dignidade da pessoa humana, da qual emanam os direitos sociais. Entretanto, é possível encontrar suportes objetivos para uma interpretação orientada a direitos a prestações. Um exemplo disso é o dispositivo da Carta que prevê a obrigação de todos os poderes estatais de proteger a dignidade humana.

> Em breve síntese, são estes os tópicos de que tratam os dezessete primeiros artigos da Lei Fundamental da Alemanha: 1) Proteção da dignidade do ser humano pelo Estado; 2) Liberdades individuais (garantia do desenvolvimento da personalidade individual sem interferências do Estado ou de terceiros); 3) Igualdade perante a lei, sem distinções de sexo, pátria, raça, descendência, idioma, crença religiosa ou política; 4) Liberdade de crença, de consciência e de confissão; 5) Direito de livre expressão do pensamento; 6) Proteção ao matrimônio e à família; 7) Educação; 8) Liberdade de reunião; 9) Liberdade de associação; 10) Segredo de correspondência e de comunicação; 11) Liberdade de circulação e permanência; 12)

---

[421] STRECK, Lenio Luiz. Da utilidade de uma análise garantista para o direito brasileiro. Porto Alegre: Fundação Escola da Magistratura do Trabalho do Rio Grande do Sul, 1999. Disponível em: <http://www.femargs.com.br/revista02_streck.html>. Acesso em: 08 mar. 2016.

[422] NOVAIS, Jorge Reis. Direitos sociais. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 240.

[423] ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 435 e 449.

[424] Exceto pelo art. 6º, §4º - direito da mãe à proteção e assistência.

> Liberdade de escolha profissional e de objeção, por consciência, ao Serviço Militar obrigatório; 13) Inviolabilidade do domicílio; 14) Propriedade, direito à sucessão e ao devido processo de expropriação; 15) Socialização e direito à seguridade e assistência social estatal; 16) Perda da nacionalidade, extradição e direito de asilo; e 17) Direito de petição (alemães e estrangeiros podem apelar às autoridades públicas para garantir a inviolabilidade dos seus direitos).[425]

Rolf-Ulrich Schlenker, em 1968, defendeu a impossibilidade de retrocesso Legislativo referente aos direitos derivados a prestações estatais:

> Na Alemanha [...] a doutrina da "Soziales Rückschrittsverbot" tem entendido que não pode haver um retrocesso absoluto na política estatal de satisfação dos direitos derivados de prestação (derivative Teilhaberechte), sob pena de violação da cláusula constitucional do Estado Social de Direito (art. 20.1 e 28.1, LFB).[426]

Segundo Heinrich Scholler o princípio do Estado social impede que o legislador revogue benefícios previdenciários imprescindíveis para implementação do Estado social. A redução de benefícios previdenciários é admitida quando necessária para o bem-estar da coletividade. Na Alemanha, acredita-se que:

> o princípio do Estado social apenas impede que o legislador revogue benefícios previdenciários imprescindíveis para sua implementação (do Estado social). Portanto, uma redução de benefícios previdenciários é admitida sempre que isso se revelar necessário para o bem-estar da coletividade ou de 'exigências prioritárias do Estado social'. A jurisprudência alemã, por sua vez, tem entendido pertinentemente que 'não é possível derivar da cláusula do Estado social [...] uma obrigação à preservação generalizada dos ativos sociais consubstanciados em direitos sociais'. Todavia, isto não significa que o legislador possa ser liberado integralmente de suas vinculações às regulamentações já consolidadas, no contexto, portanto, de uma proibição relativa de retrocesso, tal qual vem sendo admitida pela doutrina e jurisprudência constitucional alemãs.[427]

O Bundesverfassungsgericht, em 2002, confirmou seu posicionamento favorável ao princípio da proibição do retrocesso social quando o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha reiterou o seu já consagrado entendimento sufragando o conceito de que a segurança jurídica compõe um dos elementos nucleares do princípio do Estado de Direito, na acepção de que o particular encontra-

---

[425] FRANCA FILHO, Marcilio Toscano. A Alemanha e o Estado de Direito**.** Revista de Informação Legislativa. Brasília 34 nº 133 jan./mar. 199, p. 112. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/200/r133-12.PDF?sequence=4>. Acessado em 20 jun. 2016.

[426] SAMPAIO, José Adércio Leite. Direito adquirido e expectativa de direito. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 160.

[427] SCHOLLER, Heinrich. Constituição e Direito no Processo da Globalização: a transição do Estado Social e da economia planificada para uma economia de mercado. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 100.

se resguardado contra leis retroativas que comprometam os seus direitos adquiridos, “evitando assim que venha a ter frustrada a sua confiança na ordem jurídica, já que segurança jurídica significa, em primeira linha, proteção de confiança, que, por sua vez, possui hierarquia constitucional”.[428]

Desde o século passado existem muitas fontes doutrinárias e jurisprudenciais germânicas favoráveis ao princípio da proibição do retrocesso social. Mas, para aplicar o princípio da proibição ao retrocesso devem estar satisfeitos alguns requisitos:

> a) à posição jurídica individual (isto é, ao direito subjetivo a prestação social) deve corresponder uma contraprestação pessoal de seu titular, que necessariamente não pode ser irrelevante, de tal sorte que uma equivalência absoluta entre a prestação estatal e a contrapartida pessoal não tem sido considerada indispensável, sendo tido como suficiente que a pretensão do particular não se encontre embasada única e exclusivamente numa prestação unilateral do Estado;
> b) deve tratar-se de uma posição jurídica de natureza patrimonial, que possa ser tida como de fruição privada para o seu titular, o que ocorre quando o titular do direito pode partir da premissa de que se cuida de uma posição jurídica pessoal, própria e exclusiva, caracterizada por uma essencial disponibilidade por parte de seu titular;
> c) A prestação deve servir à garantia da existência de seu titular, já que a propriedade também protege as condições necessárias para uma vida autônoma e responsável, especialmente considerando que a maior parte dos cidadãos alcança a sua segurança existencial menos por meio do patrimônio privado imobiliário e/ou mobiliário, do que pelo resultado de seu trabalho e, portanto, por meio de suas posições jurídico- subjetivas patrimoniais. [429]

A maneira de aplicar o princípio na Alemanha difere dos procedimentos adotados em Portugal, na França e na Itália. As características do princípio da proibição do retrocesso social na Alemanha entendem-se pela existência de outras maneiras de proteção contra o retrocesso. O nível de proteção social alemão é elevado em relação ao direito pátrio.[430] Isso ocorre porque “[...] existe, no pensamento alemão, associação entre a proibição de retrocesso social e a segurança jurídica, mais especificamente no que concerne ao aspecto subjetivo da proteção da confiança dos

---

[428] SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. Disponível em: <www.tex.pro.br/wwwroot/01de2006/proibicao_ingo_wlfgang_sarlett.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2016.

[429] SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito Constitucional Brasileiro. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf> Acesso em: 6 mar. 2016.

[430] SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 443-445.

cidadãos [...]", visto que, na Alemanha, a proibição às leis de efeitos retroativos não tem expresso lançamento constitucional.[431]

Na Itália, em 1955, ao discutir sobre os limites do legislador, o doutrinador G. Balladore Pallieri, constata que o direito social não poderia ser diminuído uma vez que já tenha alcançado um determinado patamar. Portanto, não poderia o legislador ordinário retroceder à situação anterior.[432]

Na Itália, a construção do princípio da proibição do retrocesso social foi resultado de elaborações de Balladore Pallieri e Gustavo Zagrebelsky. Pallieri, em 1963, lista hipóteses em que a Constituição da Itália de 1947 deve estabelecer para o legislador a obrigação de editar ato normativo. Também classifica os direitos fundamentais sociais constitucionais em: a) de eficácia contida, aqueles que referem-se às normas constitucionais em que se prevê o conteúdo de um direito individual, cabendo ao legislador definir os limites razoáveis ao seu exercício; b) de eficácia limitada, que refere-se às normas constitucionais que se reportam essencialmente ao legislador, de forma que sem a edição de lei, não é possível gerar todos os seus efeitos. O constitucionalista Pallieri afirma, ainda, que seria inconstitucional qualquer lei que dispusesse em contrário à Constituição. Segundo ele, dada execução à norma constitucional, o legislador ordinário estaria proibido de retornar a uma situação de ausência ou insuficiência de regulamentação infraconstitucional, revogando a lei anterior. Nesse processo estaria o reconhecimento do princípio da proibição do retrocesso social.[433]

Zagrebelsky, corrobora afirmando que os direitos fundamentais sociais garantidos pelas normas constitucionais determinam a proibição de que a lei retroceda ao estágio anterior de sua concretização, sistematizando assim o princípio da proibição do retrocesso social na Itália. Segundo Zagrebelsky mesmo que os direitos sociais previstos na Constituição não sejam direitos subjetivos e promovam apenas uma obrigação política para o legislador, as normas constitucionais que impõem o progressivo desenvolvimento desses direitos procederão na vedação de que a lei retorne ao estágio inicial de sua consolidação.[434]

---

[431] DERBLI, Felipe. O Princípio da Proibição de Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 213-215.
[432] DERBLI, Felipe. O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 188.
[433] PALLIERI, Giorgio Balladore. Diritto Constituzionale. Milão: A. Giufrè, 1963. p. 280.
[434] ZAGREBELSKY, Gustavo. Historia y Constitución. Madrid: Trotta, 2011, p. 91.

Na República Francesa o princípio da proibição do retrocesso social é conhecido como *effet cliquet*.[435] A finalidade da jurisprudência da "catraca anti-retorno" é de impedir a reconsideração, por uma nova lei, de garantias outorgadas pelas disposições legislativas anteriores. Em diferentes palavras, "essa técnica, desenvolvida pelo juízo constitucional por meio de sua jurisprudência, desautoriza o legislador a regredir quanto às garantias anteriormente estabelecidas, a não ser para lhes reforçar ou conservar".[436] Ou seja, a jurisprudência do Conselho Constitucional Francês reconhece que o princípio da vedação de retrocesso (*effet cliquet*) se aplica inclusive aos direitos de liberdade, e não é possível a revogação total de uma lei que proteja direitos fundamentais sem que seja substituída por outra com eficácia equivalente.

O princípio da proibição do retrocesso social é reconhecido na França na decisão 83-165, de 20 de janeiro de 1984, proferidas pelo Conselho Constitucional (Conseil Constitutionnel), quanto às liberdades fundamentais no âmbito da educação universitária em questões como a participação em conselhos científicos, e na decisão 90-287, de 16 de janeiro de 1991, do Conselho Constitucional, referindo-se aos chamados direitos fundamentais sociais, pertinentes a questões como saúde e previdência social:

> A questão da proibição do retrocesso não se colocará, em tese, apenas no que se refere aos direitos sociais. Pelo contrário, o Conselho Constitucional francês inaugurou a jurisprudência do denominado *effet cliquet* precisamente no domínio das liberdades fundamentais, na sua decisão DC 83-165, de 20 de janeiro de 1984, considerando que não é possível a revogação total de uma lei, em tais matérias, sem a substituir por outra que ofereça garantias com eficácia equivalente.[437]

A decisão 83-165 DC foi estabelecida pelo Conselho Constitucional, declarando inconstitucionais dispositivos da futura lei 84-52:

> Esta lei revoga a lei no 68-978 de 12 de novembro de 1968 acerca das diretrizes do ensino superior, à exceção dos artigos 46 a 62, bem como todas as disposições que lhe são contrárias [à lei nova], ressalvadas as disposições regulamentares, que permanecerão em vigor até sua

---

[435] Significa efeito catraca, em referência ao dispositivo utilizado pelos alpinistas em suas cordas para impedir a queda. Na França se utiliza do conceito de efeito catraca ou regra de catraca anti-retorno para descrever este risco de "não retrocesso".

[436] MORALES, Véra. La protection juridictionnelle des droits fondamentaux: révélation d'une entente conceptuelle. In: CONGRÈS FRANÇAIS DE DROIT CONSTITUTIONNEL, 6., 2005, Montpellier. Disponível em: <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes 2/MORALES.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2016.

[437] FAVOREU, L.; PHILIPPE L. Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, 10ª ed., Dalloz: 1999, p. 581.

> substituição pela aplicação dos parâmetros da presente lei". Considerando que, se a revogação de dispositivos da antiga lei contrários às disposições da nova lei, bem como a manutenção em vigor das regras antigas até a sua substituição por uma nova regulamentação, não exige censuras do ponto de vista de sua conformidade à Constituição, por outro lado a revogação total da lei de diretrizes de 12 de novembro de 1968, em que certas disposições conferiam aos professores garantias conformes às exigências constitucionais, que não são substituídas na presente lei por garantias equivalentes, não é conforme a Constituição [...].[438]

O artigo 34 da Lei 68-978 fixava que "Os professores e os pesquisadores gozam de uma plena independência e de uma inteira liberdade de expressão no exercício de suas funções de ensino e de suas atividades de pesquisa". A deleção dessas garantias na lei 84-52, a saber: independência e liberdade de expressão, foi avaliada contrária à Constituição da França, na Decisão 83-165 DC pelo Conseil Constitutionnel. Esse posicionamento impediu o funcionamento da lei.[439] Nesse caso, a aplicação do princípio da proibição do retrocesso social abordou as chamadas liberdades fundamentais. Quanto a Decisão 90-287 DC, o Conselho Constitucional estendeu a aplicação da teoria do princípio da proibição do retrocesso social considerando constitucionais os dispositivos que constituíam os novos critérios para a homologação de tarifas que seriam pagas pelo poder público, para atender a população em instituições privadas de saúde. O Conselho se posicionou dessa forma analisando a hipótese de que a alteração legislativa seria inconstitucional, se provocasse a privação de garantias legais já estabelecidas, realizadoras de princípios constitucionais. A posição de o princípio não se aplicaria aos direitos sociais significaria questão prejudicial à análise do mérito de ser ou não retrocessivo aponta que o Conselho adotou a aplicabilidade do princípio da proibição de retrocesso.[440]

---

[438] FRANÇA. Conselho constitucional. Decisão no 83-165. Autores: Jean Arthuis e Outros. Réu: Parlamento Francês. 20 de janeiro de 1984. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1984/83-165-dc/decision-n-83-165-dc-du-20-janvier-1984.8111.html>. Acesso em: 02 mar. 2016.

[439] FRANÇA. Loi nº 68-978, du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur. Journal Officiel de la Republique Française, Paris, 12 nov. 1968, p 10.583. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19681113&pageDebut=10579&pageFin=&pageCourante=10583>. Acesso em: 14 mar. 2016.

[440] FRANÇA. Conselho constitucional. Decisão no 90-287. Autores: M. Bernard Pons e Outros. Réu: Parlamento Francês. 16 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/ 1991/90-287-dc/decision-n-90-287-dc-du-16-janvier-1991.8756.html>. Acesso em: 14 mar. 2016.

Compete destacar Portugal, sobretudo com fulcro nas lições de José Joaquim Gomes Canotilho. O Direito português desenvolveu significativamente o princípio da vedação ao retrocesso social, influenciando até mesmo o pensamento doutrinário e jurisprudencial brasileiro a respeito do assunto.

Na Constituição portuguesa de 1976, que influenciou muito a Constituição brasileira de 1988, Canotilho desenvolveu o pensamento, embasado na doutrina constitucionalista alemã, de que o princípio da democracia econômica e social atribui tarefas ao Estado de conformação, transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais, de maneira a promover a equidade entre os cidadãos, sinalizando para a proibição de retrocesso social.

Dentre os doutrinadores lusos, Canotilho alcançou maior proeminência na defesa da proibição do retrocesso social. Para ele, os direitos sociais apresentam uma dimensão subjetiva, em decorrência da sua consagração como direitos fundamentais, assumindo a condição de verdadeiros direitos de defesa contra as medidas de caráter retrocessivo, cuja finalidade seria o seu aniquilamento ou redução desses direitos.

Em 1984 foi proferido pelo Tribunal Constitucional de Portugal o célebre Acórdão nº 39/84, relatado por Vital Moreira, através do qual invalidou-se a revogação de uma parte significativa da Lei do Serviço Nacional de Saúde (SNS) do país.[441] Isso foi realizado através da declaração da inconstitucionalidade de lei infraconstitucional que havia revogado parte da Lei nº 56/79, que estabelecia o Serviço Nacional de Saúde. A questão versava sobre a revogação dos artigos 18 a 61, 64 e 65 da Lei nº 56/79, de 15 de setembro que significava a inutilização do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Esse serviço, foi criado pela Lei nº 56/79 e previsto na Constituição (§ 2º do artigo 64). A alegação apresentada era de invasão de competência legislativa:

> O preceito legal questionado, estando inserido num decreto-lei (ou seja, num diploma legislativo do Governo) e revogando disposições de uma lei da Assembleia da República que contém as bases do Serviço Nacional de Saúde, está por isso a invadir a competência legislativa reservada da Assembleia da República, pois tal matéria, cabendo no âmbito de um dos direitos fundamentais (o direito à proteção da saúde, previsto no artigo 64 da Constituição da República Portuguesa) e devendo gozar do regime dos «direitos, liberdades e garantias» referido no artigo 17.o da Constituição da República Portuguesa,

[441] Quando proferido o acórdão nº 39/84, o princípio da vedação ao retrocesso social ganhou notoriedade no mundo.

> estava por isso mesmo abrangida na alínea c do artigo 167 da Constituição (no seu primitivo texto).[442]

Tratava-se da inconstitucionalidade orgânica, entretanto, após a análise inicial inferiram um aspecto de controvérsia, referente à inconstitucionalidade substancial de norma: “à destruição ou inutilização do Serviço Nacional de Saúde”. O Tribunal concluiu “já não um problema de inconstitucionalidade orgânica, mas sim um problema de inconstitucionalidade material” do art. 17 do Decreto-lei nº 254/82, pois a lei importava na “destruição ou inutilização do Serviço Nacional de Saúde e isto pressuponha um direito à proteção da saúde consagrado no art. 64º. da Constituição. Esse posicionamento envolvia a incompetência do Governo para revogar tais normas e a admissibilidade constitucional de tal revogação”.[443]

> [...] a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social.[444]

Ao proferir seu voto, o Conselheiro Vital Moreira afirmou que:

> Que o Estado não dê a devida realização às tarefas constitucionais, concretas e determinadas, que lhe estão cometidas, isso só poderá ser objecto de censura constitucional em sede de inconstitucionalidade por omissão. Mas quando desfaz o que já havia sido realizado para cumprir essa tarefa, e com isso atinge uma garantia de um direito fundamental, então a censura constitucional já se coloca no plano da própria inconstitucionalidade por acção. Se a Constituição impõe ao Estado a realização de uma determinada tarefa – a criação de uma certa instituição, uma determinada alteração na ordem jurídica -, então, quando ela seja levada a cabo, o resultado passa a ter a protecção directa da Constituição. O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na situação de devedor. (...). Se o fizesse, incorreria em violação positiva (...) da Constituição. (...)
>
> Em grande medida, os direitos sociais traduzem-se para o Estado em obrigação de fazer, sobretudo de criar certas instituições públicas (sistema escolar, sistema de segurança social, etc.). Enquanto elas não forem criadas, a Constituição só pode fundamentar exigências para que se criem; mas após terem sido criadas, a Constituição passa a proteger a sua existência, como se já existissem à data da Constituição. As tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou

---

[442] PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acordão 39/84. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>. Acesso em: 22 mar. 2016.

[443] PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acordão 39/84. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>. Acesso em: 22 mar. 2016.

[444] STRECK, Lênio Luiz. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, 328p.

> serviços não o obrigam apenas a criá-los, obrigam-no também a não aboli-los uma vez criados. Quer isto dizer que a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixar de consistir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar (ou passar também a ser) numa obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social. Este enfoque dos direitos sociais faz hoje parte integrante da concepção deles a teoria constitucional, mesmo lá onde é escasso o elenco constitucional de direitos sociais e onde, portanto, eles têm de ser extraídos de cláusulas gerais, como a cláusula do 'Estado social'.[445]

Quando o Estado não dedica atenção às tarefas constitucionais, pode ser objeto de censura. Mas quando desfaz o que já havia realizado para cumprir uma tarefa e compromete a garantia de um direito fundamental a censura constitucional apresenta-se no plano da própria inconstitucionalidade por ação. As diretrizes constitucionais foram consideradas como uma limitação à liberdade de conformação legislativa, visto que as diretrizes da estrutura do órgão foram fixadas constitucionalmente não cabia ao legislador dispor sobre isso. Assim, ao revogar o Serviço Nacional de Saúde, o Governo leva o Estado ao não cumprimento constitucional.

> É que aí a tarefa constitucional a que o Estado se acha obrigado é uma garantia do direito fundamental, constitui ela mesmo objeto de um direito dos cidadãos. Quando a tarefa constitucional consiste na criação de um determinado serviço público (como acontece com o Serviço Nacional de Saúde) e ele seja efetivamente criado, então a sua existência passa a gozar de proteção constitucional, já que a sua abolição implicaria um atentado a uma garantia institucional de um direito fundamental e, logo, um atentado ao próprio direito fundamental. A abolição do Serviço Nacional de Saúde não significa apenas repor uma situação de incumprimento, por parte do Estado, de uma concreta tarefa constitucional; uma vez que isso se traduz na revogação da execução dada a um direito fundamental, esse ato do Estado implica uma ofensa ao próprio direito fundamental. Em grande medida, os direitos sociais traduzem-se para o Estado em obrigação de fazer, sobretudo de criar, certas instituições públicas sistema escolar, sistema de segurança social, etc.). Enquanto elas não forem criadas, a Constituição só pode fundamentar exigências para que se criem; mas, após terem sido criadas, a Constituição para a proteger a sua existência, como se já existissem à data da Constituição. As tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou serviços não o

[445] PORTUGAL. Acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. 3, Lisboa: Imprensa Nacional, 1984, p.95-131, 117-118.

> obrigam apenas a criá-los, obrigam-no também a não aboli-los uma vez criados.[446]

Nesse contexto é verificada a pertinência do Princípio da Proibição do Retrocesso Social, pelo qual os Direitos Fundamentais realizados passam a constituir uma espécie de reserva, protegidos contra atos retrocessivos do Estado. O Tribunal Constitucional de Portugal, corroborando com esse entendimento, decidiu:

> Impõe-se a conclusão: após ter emanado uma lei requerida pela Constituição para realizar um direito fundamental, é interdito ao legislador revogar essa lei repondo o estado de coisas anterior. A instituição, serviço ou instituto jurídico por ela criados passam a ter a sua existência constitucionalmente garantida. Uma nova lei pode vir alterá-los ou reformá-los, nos limites constitucionalmente admitidos, mas não pode vir extingui-los ou revogá-los. Esta conclusão decorre naturalmente da concepção constitucional do direito à saúde como verdadeiro e próprio direito fundamental e do Serviço Nacional de Saúde como garantia institucional da realização desse direito.[447]

O Tribunal Constitucional Português fundamentou-se no princípio da proibição do retrocesso social, mencionando que os direitos fundamentais já realizados convertem-se em Direitos de Proteção, e que passa a significar uma garantia institucional diante das medidas retrocessivas. Não é mais possível retroceder, ou seja, descumprir o que já se cumpriu. Dessa forma, o Tribunal Constitucional português reconheceu a existência do princípio da proibição de retrocesso social.

O Acórdão nº 509/2002, cuja inconstitucionalidade por violação do princípio da proibição de retrocesso excluiu da fruição do benefício de rendimento social de inserção às pessoas com idade entre 18 e 25 anos:

> Decreto da Assembleia da República que, ao substituir o antigo rendimento mínimo garantido por um novo rendimento social de inserção, excluiu da fruição do benefício (ainda que mediante a ressalva dos direitos adquiridos) pessoas com idade entre 18 e 25 anos. Em termos gerais e para o que importa neste momento, a decisão, ainda que não unânime, entendeu que a legislação revogada, atinente ao rendimento mínimo garantido, concretizou o direito à segurança social dos cidadãos mais carentes (incluindo os jovens entre os 18 e 25 anos), de tal sorte que a nova legislação, ao excluir do novo rendimento social de inserção as pessoas nesta faixa etária, sem a previsão e/ou manutenção de algum tipo de proteção social similar, estaria a retroceder no grau de realização já alcançado do direito à segurança social a ponto de violar o conteúdo mínimo desse direito já que atingido o conteúdo nuclear do direito a um mínimo de

---

[446] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 542.
[447] PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acordão 39/84. Disponível em <http://www.tribunal constitucional.pt>. Acesso em: 22 mar. 2016.

> existência condigna, não existindo outros instrumentos jurídicos que o possam assegurar com um mínimo de eficácia.[448]

Nesse caso, a controvérsia versava a respeito do cancelamento do rendimento mínimo previsto na Lei nº 19-A de 29 de junho de 1996. A questão de constitucionalidade era referente ao artigo 4°, nº 1:

> A dúvida de constitucionalidade que se suscita é se, quando reconverteu, de uma forma geral, o anterior rendimento mínimo garantido em rendimento social de inserção, o legislador podia ter privado, genericamente, as pessoas de idade inferior a 25 anos da titularidade dos direitos que lhe era anteriormente reconhecida ou atribuída, sem que se vislumbre uma justificação, constitucionalmente apoiada, para proceder a tal discriminação relativamente às pessoas maiores de 25 anos.[449]

Os aspectos analisados contemplavam: o princípio da reserva do possível e do respeito ao mínimo de existência condigna e também os limites à liberdade de conformação legislativa, decorrente da ideia de Estado Democrático de Direito. O princípio da proibição do retrocesso social, já havia sido interpretado pelo Tribunal de Portugal de maneira restritiva, compreendido na ocasião, como proteção aos "direitos adquiridos", isso foi revisto nesse atual acordão, visto que foi declarada a inconstitucionalidade da legislação:

> Este Tribunal já teve, aliás, ocasião de se mostrar particularmente restritivo nesta matéria, pois que no Acordão no 101/92 (Acórdãos do Tribunal Constitucional, 21º vol., págs. 389-390), parece ter considerado que só ocorreria retrocesso social constitucionalmente proibido quando fossem diminuídos ou afetados 'direitos adquiridos', e isto «em termos de se gerar violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural», tendo em conta uma prévia subjetivação desses mesmos direitos. Ora, no caso vertente, é inteiramente de excluir que se possa lobrigar uma alteração redutora do direito violadora do princípio da proteção da confiança, no sentido apontado por aquele aresto, porquanto o artigo 39 do diploma em apreço procede a uma expressa ressalva dos direitos adquiridos.[450]

Na atribuição de sentido ao princípio da proibição do retrocesso social, o Tribunal Português considerou o mesmo como um princípio decorrente da noção de segurança jurídica e confiança, consequências do Estado Democrático de Direito.

---

[448] SARLET. Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo Latino-americano. Rev. TST, Brasília, v. 75, n. 3, jul.-set. 2009 p. 117. Disponível em: http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/13602/007_%20sarlet.pdf?sequence=4. Acesso em: 10 abr. 2015.

[449] PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acordão 509/02. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html >. Acesso em: 8 mar. 2016.

[450] Ibidem

Atualmente os direitos sociais tem uma abertura material.[451] Não são, portanto, taxativos ou restritivos. [452] O direito à saúde, educação e seguridade são justamente os mais reconhecidos no âmbito das constituições latino-americanas.

> "Dentre as constituições latino-americanas que contemplam cláusulas de abertura a outros direitos (embora não especificamente em matéria de direitos sociais), citam-se, em caráter exemplificativo: Constituição da Nação Argentina de 1853 (amplamente reformada em 1994): art. 33; Constituição Política do Estado da Bolívia de 2009: art. 13, II; Constituição Política da República do Chile de 1980 (com a reforma de 2005): art. 5º; Constituição Política da Colômbia de 1991 (com a reforma de 2005): art. 94; Constituição Política da República da Guatemala de 1985 (com a reforma de 1993): art. 44; Constituição Política da República da Nicarágua de 1987 (com a reforma de 2007): art. 46; Constituição Política do Paraguai de1 992: art. 45; Constituição Política do Peru de 1993 (com a reforma de 2005): art. 3º; Constituição da República do Uruguai de 1967 (com as reformas até 1996): art. 6º; Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999: art. 22 Importante sinalar que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, além de uma cláusula geral de abertura a outros direitos (art. 5º, § 2º), refere expressamente uma abertura a outros direitos dos trabalhadores (art. 7º, caput)". [453]

Verifica-se, portanto, que o princípio da proibição do retrocesso social está mais que consolidado em Portugal e que, diante dos caminhos percorridos por outros países, podemos concluir que são poucos os efeitos negativos da aplicabilidade desse princípio.

---

[451] A Constituição Federal traz cláusula de abertura material no que se refere aos direitos fundamentais, pois prescreve no art. 5º, §2º que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte". Não são, portanto, os direitos fundamentais taxativos ou restritivos. Apesar de fazerem parte dos direitos abrangidos pelo mínimo existencial (que abarca o conjunto de prestações materiais necessárias e absolutamente essenciais para o ser humano ter uma vida digna). Entretanto, houve um crescimento dos direitos fundamentais, e começou a acarretar falta de recursos do Estado para supri-los. Nesse contexto insere-se a reserva do possível que é o fenômeno que impõe limites para a efetivação dos direitos fundamentais prestacionais, como no caso dos direitos sociais. O direito à saúde, educação e seguridade são justamente os mais reconhecidos no âmbito das constituições latino-americanas.

[452] Para uma melhor construção interpretativa verifica-se que, segundo Paulo e Alexandrino, os direitos sociais não são "estanques" e nem podem ser reunidos em um "elenco fixo". Por isso constituem uma categoria jurídica aberta. A compreensão do conteúdo é variável, pois depende do período histórico no qual se desenvolveram, sendo mutáveis e "incessantemente completados por novos direitos". Consequentemente a enumeração dos direitos sociais na "Constituição da República de 1988 não é fechada, podendo ser estabelecidos outros direitos fundamentais no próprio texto constitucional ou em outras normas" PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado. 9ª ed., São Paulo: Método, 2015, p.104.

[453] SARLET. Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo Latino-americano. Rev. TST, Brasília, v. 75, n. 3, jul.-set. 2009. p. 117. Disponível em <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/13602/007_sarlet.pdf?sequence=4>. Acesso em: 03 mar. 2016.

3.3. O entendimento jurisprudencial do princípio da vedação do retrocesso social no Brasil.

O egrégio Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou, pela primeira vez em 17 de fevereiro de 2000, sobre o tema da vedação do retrocesso na ADI n° 2.065-DF, em um voto vencido do ministro Sepúlveda Pertence.[454] A mencionada ação direta de inconstitucionalidade foi apresentada pelo Partido dos Trabalhadores - PT e pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, com a finalidade de impugnar o art. 17, da Medida Provisória n° 1.911-10/99 (reeditada pela última vez sob o n° 1.999-15, de 12.02.2000), que revogava os artigos 6° e 7° da Lei n° 8.212/91 e os artigos 7° e 8° da Lei n° 8.213/91, extinguindo, com isso, o Conselho Nacional de Seguridade Social e os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social. Os autores sustentavam que a mencionada Medida Provisória transgredia o princípio da vedação do retrocesso social, considerando que o artigo 194, VII, da Constituição Federal de 1988, atribuiria o caráter democrático e descentralizado da administração da seguridade social e, dessa forma, a revogação dos dispositivos legais indicados acima acarretaria o retorno a um estado de omissão legislativa.

A Corte não conheceu da ação, por maioria de votos, contudo, em voto vencido do ministro Sepúlveda Pertence, houve aderência à tese da vedação do retrocesso social, em que se acolheu, expressamente, a inconstitucionalidade de uma lei meramente derrogatória de lei antecedente necessária à eficácia plena de norma constitucional. A referência expressa a esse princípio de não poder retroceder sem que isso denotasse violar frontalmente a Constituição Federal de 1988, pode o legislador, fundamentado na sua "liberdade de conformação, ditar outra disciplina legal igualmente integrativa do preceito constitucional programático ou de eficácia limitada: mas não pode retroceder – sem violar a Constituição".[455] Noutro trecho de seu voto, afirma:

> [...] quando, já vigente a Constituição, se editou norma integrativa necessária à plenitude da eficácia [da norma constitucional], pode subsequentemente o legislador, no âmbito de sua liberdade de

[454] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI nº 2065-0/DF, voto do Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320. Acesso em: 17 mar. 2016.

[455] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI nº 2065-0/DF, voto do Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320. Acesso em: 17 mar. 2016.

> conformação, ditar outra disciplina legal igualmente integrativa do preceito constitucional programático ou de eficácia limitada; mas não pode retroceder – sem violar a Constituição – ao momento anterior de paralisia de sua efetividade pela ausência da complementação legislativa ordinária reclamada para implementação efetiva de uma norma constitucional. Vale enfatizar a esclarecer o ponto.
> Ao contrário do que supõem as informações governamentais, com o admitir, em tese, a inconstitucionalidade da regra legal que a revogue, não se pretende emprestar hierarquia constitucional à primeira lei integradora do preceito da Constituição, de eficácia limitada. Pode, é óbvio, o legislador substituí-la por outra, de igual função complementadora da Lei Fundamental; o que não pode é substituir a regulação integradora precedente – pré ou pós constitucional – pelo retorno ao vazio normativo que faria retroceder a regra incompleta da Constituição à sua quase completa impotência originária. (ADI nº 2065-0/DF, voto do Ministro Sepúlveda Pertence).

A ADI nº 3.104/DF, da relatoria da ministra Cármen Lúcia, foi julgada improcedente por decisão da maioria do Plenário do Supremo Tribunal Federal. A constitucionalidade do art. 2º da Emenda Constitucional nº 41/2003[456] era questionada. A Corte entendeu que o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20/98 não criou direito subjetivo aos servidores que não haviam implementado os requisitos para aposentadoria à data de sua publicação. A relatora destacou, ao manifestar-se sobre as sustentações orais, que haveria ofensa ao princípio da vedação de retrocesso social caso fosse eliminada a possibilidade de aposentadoria, esse sim um direito social, não incidindo o referido princípio em se tratando de "adaptação dos critérios de transição para o novo modelo previdenciário que se veio a estabelecer". Neste caso prevaleceu a inteligência de que não há direito adquirido a regime remuneratório para os servidores públicos estatutários.

---

[456] Art. 3º - É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.
§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.
§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.
BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emen das/emc/emc41.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

Outra manifestação do STF acerca da proibição do retrocesso, também em disciplina previdenciária, foi no julgamento da ADI n° 3.105-DF,[457] movida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que objetivava a declaração de inconstitucionalidade do artigo 4°, caput e respectivo parágrafo Único, da EC n° 41/2003, que instituiu a contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos e pensionistas.

No voto do ministro Carlos Britto, é mencionado que as "cláusulas pétreas [...], na Constituição de 1988, não cumprem uma função conservadora, mas, sim, impeditivas de retrocesso, ou seja, garantem o progresso. O progresso então obtido é preciso ser salvaguardado [...]". A decisão foi pela procedência parcial da petição porque declarou-se a constitucionalidade da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas, entretanto, houve a expressa declaração da inconstitucionalidade do parágrafo Único do art. 4° da Emenda sob análise, que criava exceção à imunidade. Destaca-se ainda o voto vencido do Ministro Celso de Mello que, invocando o princípio da proibição do retrocesso social[458], assinalou a inconstitucionalidade das normas, objeto da ADI em referência.

O Ministro Celso de Melo pondera, em seu voto, que as razões expostas e justificadas pelo Estado para retroceder à eficácia e/ou alteração da norma definidora de direito social, desobedecendo sua imposição constitucional concreta, não pode prevalecer. Elucida ainda que a otimização da eficácia e efetividade de um direito à segurança jurídica demanda adequada proteção contra medidas do poder público que venham a extinguir, ou mesmo reduzir, de maneira ofensiva à dignidade da pessoa, ou ainda, os níveis já consolidados de proteção social em nosso ordenamento. Sobre o princípio da proibição do retrocesso, afirma expressamente que, em matéria de direitos fundamentais de caráter social, uma vez alcançado determinado nível de concretização de tais prerrogativas, há impedimento de que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.

---

[457] BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI nº 3105-0/DF. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/141_ADI_3105.pdf. Acesso em: 17 mar. 2016.

[458] "[...] refiro-me, neste passo, ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, e uma vez alcançado determinado nível de concretização de tais prerrogativas (como estas reconhecidas e asseguradas, antes do advento da EC n. 41/2003, aos inativos e pensionistas), impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive [...]." - BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, ADI nº 3105-0/DF, voto do Ministro Celso de Melo. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/141_ADI_3105.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

Ademais, declara a importância do controle jurídico-constitucional dos Tribunais quanto ao tema e confirma o descabimento e a proibição expressa na Constituição Federal de o legislador editar lei que exceda a liberdade de conformação do conteúdo de prestação que compõe direito social. Afirma ainda que:

> [...] Se assim é, ou seja, se revela intangível a situação jurídica resultante do ato de aposentadoria, cuja eficácia não pode ser comprometida por decisões normativas ulteriores emanadas do estado, torna-se forçoso concluir que, enquanto causa que é, o ato de aposentadoria - regularmente aperfeiçoado sob a égide de um ordenamento positivo que não autorizava a imposição de contribuição previdenciária - não pode ser afetado nas consequências jurídicas que dele necessariamente resultam, sob pena de o ato estatal superveniente, em projeção retrooperante incabível, desqualificar o próprio fundamento causal que constitui o suposto legitimador dos efeitos derivados da aposentadoria, dentre os quais, tendo-se presente a situação dos que lhe adquiriram o direito de gozo em contexto temporal anterior ao advento da EC n° 41/2003, avulta a insuscetibilidade de tributação, mediante contribuição previdenciária, dos respectivos proventos.
>
> Atingir ou suprimir as consequências que se irradiam, por efeito causal, da aposentadoria adquirida em momento que precedeu a promulgação da EC n° 41/2003 significa reconhecer a inadmissível possibilidade de o Poder Público, mediante ato estatal superveniente, atingir, modificar ou suprimir a própria causa (a cuja noção se ajusta o ato de aposentação), fazendo instaurar, com a modificação gravosa e a desvalorização lesiva de posições jurídicas pré- existentes e definitivamente consolidadas, a inaceitável ocorrência do fenômeno da retroatividade, ainda que em seu grau mínimo violando- se princípio, que, ao amparar o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, confere-lhes um círculo indevassável de proteção.
>
> É por essa razão que se tem proclamado - em face dos postulados da confiança do cidadão no Estado e da segurança jurídica - que a edição de resolução estatal superveniente e gravosa, ainda que impregnada de retroatividade em seu grau mínimo, traduz situação de inconstitucionalidade, eis que, tal como reconhecido em paradigmática decisão proferida pelo Tribunal Constitucional português (Acórdão n° 173/2001), em julgamento que guarda pertinência com a espécie ora em exame, não se revela possível ao Estado '[...] violar princípios ou disposições constitucionais autônomas, que é o que sucede quando ela afeta, de forma inadmissível, arbitrária ou demasiado onerosa, direito ou expectativas legitimamente fundadas dos cidadãos'.
>
> Daí o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que tem advertido - quando o ato estatal superveniente revelar-se apto a modificar efeitos futuros resultantes de causa anterior - que a eficácia imediata da nova deliberação do Poder Público, em tal específica situação, revestir-se-á de caráter inegavelmente retroativo (RTJ 143/724), mesmo que se trate de hipótese de retroatividade mínima, consoante assinalado nas lições de MATOS PEIXOTO ("Limite Temporal da Lei", in Revista dos tribunais, vol. 173/459, 468) e de

> REYNALDO PORCHAT ("Curso Elementar de Direito Romano", vol. I/338-339, item n° 528, 1937, Melhoramento).[459]

Verifica-se, portanto, que na ADI n° 3.105-DF a determinação da nova contribuição previdenciária aos servidores inativos e pensionistas se trataria de uma proibição do retrocesso específica aos direitos sociais.

Podemos citar, além das mencionadas anteriormente, outras decisões do Supremo Tribunal Federal em que o princípio da proibição do retrocesso teve relevância: ADI nº 1.946/DF [460], ADI nº 3.128-7/DF [461], ARE nº 745.745 AgR/MG [462], ARE nº 727.864 AgR [463], RE nº 398.041 [464], STA nº 175-AgR/CE [465] e o MS nº 24.875-1/DF [466].

O STF, no julgamento da ADI nº 1.946/DF, entendeu o direito ao salário maternidade como sendo uma cláusula pétrea[467], aplicando o princípio do não-retrocesso social. O Plenário, por unanimidade, determinou "dar ao art. 14 da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.98, interpretação conforme à Constituição, excluindo-se sua aplicação ao salário da licença gestante, a que se refere o art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal". Por não ter sido revogado por norma

---

[459] BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 3.105-0/DF, voto do Ministro Celso de Melo. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/141_ADI_3105.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

[460] BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 1.946/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>. Acesso em: 27 mai. 2016

[461] BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 3.128-7/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363314>. Acesso em: 29 mai. 2016

[462] BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ARE nº 745.745 AgR/MG. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516923>. Acesso em: 29 mai. 2016

[463] BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ARE nº 727.864 AgR. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7218726>. Acesso em: 30 mai. 2016

[464] BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE nº 398.041. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570361>. Acesso em: 30 mai. 2016

[465] "O Supremo Tribunal Federal, em referidos julgamentos, colmatou a omissão governamental e conferiu real efetividade a direitos essenciais, dando-lhes concreção e, desse modo, viabilizando o acesso das pessoas à plena fruição de direitos fundamentais, cuja realização prática lhes estava sendo negada, injustamente, por arbitrária abstenção do Poder Público. Para além de todas as considerações que venho de fazer, há, ainda, Senhor Presidente, um outro parâmetro constitucional que merece ser invocado. Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário [...]. Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional [...], impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses — de todo inocorrente na espécie — em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais." BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STA 175-AgR/CE. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 07 jul. 2016.

[466] BRASIL. Supremo Tribunal Federal, MS nº 24.875-1/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86203>. Acesso em: 30 mai. 2016

[467] Conforme mencionado anteriormente, no subtítulo 3.1. do capítulo atual.

constitucional derivada, o art. 7º, inciso XVIII, da Constituição Federal não poderia ser tornado insubsistente pelo mero emprego do art. 14 da Emenda Constitucional nº 20/98, sob pena de se incidir em "retrocesso histórico em matéria social-previdenciária".[468]

Os Tribunais Regionais Federais já abordaram o princípio da vedação de retrocesso social. No TRF da 1ª Região, podemos citar a Apelação em Mandado de Segurança nº 2002.38.00.016555-2/MG e o Agravo de Instrumento nº 2006.01.00.006423-9/DF; na 2ª Região, o TRF abordou o mesmo princípio na Apelação Cível nº 2001.51.01.025096-9/RJ e na Arguição de Inconstitucionalidade na Apelação Cível nº 2002.51.01.016646-0 [469] e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região na Apelação Cível nº 2003.71.00.027032-0/RS e na Apelação Cível nº 2006.72.99.000635-6/SC.

Na mencionada Apelação Cível nº 2001.51.01.025096-9/RJ, consta da ementa do voto:

> Ainda que a Lei 9732/98 tivesse natureza jurídica de lei complementar, padeceria de vício de inconstitucionalidade material, já que está restringindo imunidade conferida pelo constituinte originário. – Em razão do princípio da proibição do retrocesso, somente é lícito ao legislador regulamentar o art. 195, § 7º, da Constituição Federal, para estabelecer condições que venham a conferir uma maior efetividade à

---

[468] BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 1.946/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>. Acesso em: 27 mai. 2016

[469] "DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. PODER PÚBLICO PRESTADOR DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL COMO CONSUMIDOR. INADIMPLÊNCIA DO PODER PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA PELA CONCESSIONÁRIA LIGHT. PREVALÊNCIA DA REGRA PREVISTA NO ART. 22 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, DEVIDAMENTE AMPARADA PELO ART. 1º, III, ART. 5º, XXXII E ART. 170, V, TODOS DA CRFB. CARACTERIZAÇÃO, NA HIPÓTESE, DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL, DA PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR E DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. [...] II - A LIGHT e a ANEEL entendem que os dispositivos legais autorizadores, e aplicáveis ao caso sub examen, seriam, basicamente, o art. 17 da Lei nº 9.427/96 e o art. 6º, parágrafo 3º, inciso II, da Lei nº 8.987/95. [...] IV – No entanto, adequada interpretação revela que o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor está perfeitamente adequado aos ditames constitucionais, dentre eles o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o Princípio da Proteção ao Consumidor, o Princípio da Vedação ao Retrocesso Social, o Princípio da Continuidade do Serviço Público Essencial. [...] VI - Deve ser conferida ao art. 17 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e ao art. 94 da Resolução nº 456, de 29 de novembro de 2000, da ANEEL, interpretação conforme a Constituição Federal, de modo a preservar o serviço público essencial, prestado direta ou indiretamente pelo Estado e, em última análise, o próprio interesse da coletividade, inadmitindo-se a sua suspensão ou, até mesmo, simples ameaça com tal objetivo. " - BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. ARGINC n. 2002.51.01.016646-0. Relator: Desembargador Federal Reis Friede. DJ de 12/02/2008. Disponível em: < http://www.trf2.gov.br/jurisprudencia/infojur140.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

> imunidade em questão, e não para esvaziar seu conteúdo normativo.[470]

Encontramos, ainda, na jurisprudência brasileira, conforme relacionado anteriormente, o emprego do princípio da vedação de retrocesso social no julgamento da Apelação Cível nº. 2006.72.99.000635-6/SC, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, na qual um adolescente postulava o benefício previdenciário pelo falecimento de sua avó, que era sua guardiã. Com embasamento no princípio da proibição do retrocesso, prevaleceu a Lei nº. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) sobre a Lei nº. 8.213/91, a qual negava o direito pleiteado pelo autor da ação, garantindo assim a pensão previdenciária do adolescente. O juiz relator, Eduardo Vandré Oliveira Lema Garcia, assim se manifestou em seu voto:

> Na pendência dessa controvérsia, ainda existente no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, tenho que se deve dar primazia ao entendimento que confere proteção à criança e ao adolescente, que tem relevância constitucional (artigo 227 da CF/88).
> Seria o caso, inclusive, de dar-se efetividade ao princípio da proibição de retrocesso, uma vez que uma norma que faz cumprir o norte constitucional de proteção à infância não pode ser mitigada por norma superveniente, que lhe deixa totalmente ao desabrigo na ausência do seu guardião. Assim, a única interpretação possível, que compatibiliza a Lei n.º 9.528, de 1997, com a Constituição da República é aquela segundo a qual não houve revogação do Estatuto da Criança e do Adolescente.
> Veja-se que o manejo desse princípio, a par de estar consagrado em relevante doutrina (v.g. LÊNIO STRECK), também não é novidade da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.[471]

Em decisão do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, o princípio da proibição do retrocesso é mencionado nos seguintes termos:

> Ementa CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SOLIDARIEDADE ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO E FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA RESERVA DO POSSÍVEL. MÍNIMO EXISTENCIAL. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL. 1. A omissão da autoridade coatora em fornecer o tratamento médico vindicado pelo impetrante afigura-se como um abuso do Poder Executivo, suficiente a autorizar a atuação do Poder Judiciário, uma vez que o direito à saúde, consagrado no art.

---

[470] BRASIL. Tribunal Regional Federal - Segunda Região, Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA - 44015, Processo: 2002.02.01.028160-9 UF: RJ Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA, Data Decisão: 30/09/2002 Documento: TRF200101955.Apelação Civil no 2001.51.01.025096-9/RJ. Disponível em: http://www.trf2.gov.br/cgibin/pingresallen?proc=20015 1010250969&andam=1&tipo_consulta=1&mov=3#. Acesso em: 08 mar. 2016.

[471] BRASIL. Tribunal Regional Federal - Quarta Região, Classe: APELAÇÃO CÍVEL Nº 2006.72.99.000635-6/SC Órgão Julgador: SEXTA TURMA DO TRF. Disponível em: http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=12 67797&hash=e2b8d04ffc40b4e3df475582b1736336. Acesso em: 08 mar. 2016.

> 196, da Constituição Federal, é direito fundamental que integra o mínimo existencial, não podendo, sua concretização, ficar discricionária ao administrador. 2. A cláusula da reserva do possível não pode ser invocada pelo Poder Público, com o propósito de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição, pois encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial. 3. O princípio da proibição do retrocesso impede o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à saúde) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. 4. Segurança Concedida.
> (TJ-PI - MS: 00020780420148180000 PI 201400010020782, Relator: Des. José Ribamar Oliveira, Data de Julgamento: 03/09/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/09/2015) [472]

Em mais um julgamento importante, no Agravo de Instrumento de Recurso Extraordinário - ARE 639337, cujo relator foi o Min. Celso de Mello em 2011, constata-se que os avanços sociais alcançados pelos cidadãos não poderão retroceder haja vista que o princípio da proibição do retrocesso impede, em matéria de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já obtidas. Veja-se:

> [...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados. [...].[473]

---

[472] BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. MS: 00020780420148180000 PI 201400010020782. Disponível em: http:// http://tj-pi.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/292009047/mandado-de-seguranca-ms-20780420148180000-pi-201400010020782. Acesso em: 08 jun. 2016.

[473] BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ARE 639337, Agr, Relator: Min. Celso De Mello, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, dje- 177 divulg 14-09-2011 public 15-09-2011 ement vol-02587-01 PP- 00125. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28639337%2ENUME%2E+OU+639337%2EACMS%2E%29+%28%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORL%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORV%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORA%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mhgbc2q . Acesso em: 05 dez. 2015.

A Turma Nacional de Uniformização mencionou o princípio da vedação de retrocesso social no julgamento dos Recursos Cíveis nº 2003.60.84.002478-2, 2003.60.84.002388-1 e 2003.60.84.002458-7. Em todos os feitos em que se demandava a concessão de benefício assistencial, o INSS buscava a reforma, versando a discussão no fato da família da parte-autora ganhar renda per capita superior ao limite legal de 1/4 do salário mínimo. Entendeu a Turma que não deveriam ser desconsideradas as leis ordinárias posteriores, que elasteciam aquele limite, conferindo outros benefícios de cunho social. Na fundamentação do voto, lê-se:

> (...) a legislação previdenciária não pode revogar conquistas já alcançadas pelos seus beneficiários. Trata-se do princípio supraconstitucional da vedação do retrocesso, indubitavelmente aplicável em matéria de largo alcance social, como no caso. Os avanços civilizatórios não podem transigir.[474]

Percebe-se, assim, que o princípio da vedação do retrocesso social vem assumindo dimensões mais expressivas nas decisões judiciais pátrias.

No próximo capítulo analisar-se-á o desenvolvimento e a evolução da fórmula 85/95, bem como a sua progressividade, como alternativa de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS e o impacto para o segurado, com ênfase especial no princípio da vedação ao retrocesso social.

---

[474] GARCIA, Sérgio Renato Tejada. O princípio da vedação de retrocesso na jurisprudência pátria - análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 36, jun. 2010. Disponível em:<http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao036/sergio_tejada.html>Acesso em: 13 abr. 2016.

CAPÍTULO IV – A REGRA 85/95 DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

No Capítulo III discorreu-se acerca dos princípios constitucionais, notadamente do princípio da vedação do retrocesso social. Principiou-se pela análise da natureza jurídica dessa espécie de norma e, a seguir, dissertou-se a respeito da sua abrangência. Daí, buscou-se abordar os elementos conceituais do princípio da proibição do retrocesso social, sua presença nas normas e doutrina internacionais e o entendimento jurisprudencial deste princípio no Brasil, tendo sido realizado, senão de modo completo, ao menos em seu âmbito essencial para a noção dos limites desta norma constitucional principiológica.

Passa-se agora à abordagem da regra 85/95, como fórmula alternativa de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS, e alguns dos efeitos da sua introdução à luz do que foi abordado nos capítulos anteriores, ou seja, da vedação de retrocesso social e da transição demográfica.

O conjunto de medidas protetivas, em que se fundamenta a previdência social, busca acobertar riscos sociais e garantir uma vida digna às pessoas que, de forma compulsória ou facultativa, se filiaram ao Regime Geral da Previdência Social e que, diante de uma situação de adversidade e/ou de contingência, como aquelas dispostas no artigo 3º da Lei nº 8.212 de 1.991, têm direito a uma prestação previdenciária capaz de garantir, de forma definitiva ou provisória, as condições de sobrevivência.

O benefício previdenciário da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, anteriormente conhecida como aposentadoria ordinária,[475] foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto n.º 4.682/1923, Lei Eloy Chaves, e suspensa em 1940. Foi restabelecida pela Lei n.º 593/1948.

A Lei Orgânica da Previdência Social, Lei n.º 3.807/1960, manteve a aposentadoria ordinária com todos os requisitos previstos anteriormente, ou seja,

[475] Art. 10. A aposentadoria será ordinária ou por invalidez.
Art. 11. A importância da aposentadoria ordinária se calculará pela média dos salários percebidos durante os últimos cinco anos de serviço, e será regulada do seguinte modo: [...]
Art. 12. A aposentadoria ordinária de que trata o artigo antecedente compete: a) completa, ao empregado ou operário que tenha prestado, pelo menos, 30 anos de serviço e tenha 50 anos de idade; b) com 25% de redução, ao empregado ou operário que, tendo prestado 30 anos de serviço, tenha menos de 50 anos de idade; c) com tantos trinta avos quanto forem os anos de serviço até o máximo de 30, ao empregado ou operário que, tendo 60 ou mais anos de idade, tenha prestado 25 ou mais, até 30 anos de serviço.".

tempo de contribuição e idade, passando a denominar-se a partir daí Aposentadoria por Tempo de Serviço. O tempo de serviço mínimo estabelecido, para homem ou mulher, era 30 anos para proventos proporcionais e 35 anos no caso de proventos integrais. A idade mínima foi majorada de 50 para 55 anos, denotando-se a preocupação do legislador na manutenção do tempo associado à idade para deferimento do benefício.[476]

A Carta Magna de 1988 manteve a aposentadoria integral após 35 anos de trabalho ao homem, e após 30 anos, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem à saúde, ou a integridade física, definidas em lei.

Em 1991, a Lei n.º 8.213/1991, alterou o tempo de carência das aposentadorias, por tempo de serviço, idade e especiais. O prazo passou de 60 para 180 meses de contribuição, mediante o ingresso de uma regra de transição progressiva, acrescentando tal carência em seis meses para cada ano. Essa transição teve início no ano de 1993 e terminou em 2011.

A Emenda Constitucional (EC) n.º 20, de 1998, alterou o critério utilizado para concessão dessa aposentadoria, previsto no artigo 52 e seguintes do Plano de Benefícios da Seguridade Social, Lei n.º 8.213/91, para tempo de contribuição.[477] Em 1999 a Lei n.º 9.876 instituiu o fator previdenciário, contido no art. 29, § 7º da Lei nº. 8.213/1991 e delimitou o início do Período Básico de Cálculo, a partir de julho de 1994.

Segundo o relatório final do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social[478], divulgado pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) em maio de 2016, a aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) é o benefício previdenciário emitido no RGPS com maior valor total, perfazendo 30,1% do valor pago e totalizando quase dez bilhões de reais em

[476] PEREIRA, José Maercio. PREVIDÊNCIA SOCIAL – Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Risco Social. São Paulo, 2013. p. 153. Tese de Doutorado em Direito Previdenciário – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

[477] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p.239.

[478] BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS. Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/MTPS-divulga-relatorio-de-forum-sobre-emprego-renda-e-Previdencia_12-05-2016>. Acesso em 30 mai. 2016.

janeiro de 2016.[479] Isso evidencia a importância e o impacto financeiro desse benefício no sistema previdenciário. [480]

Além do Brasil, apenas três países adotam a aposentadoria por tempo de contribuição sem nenhum requisito de idade mínima. O Irã,[481] onde a aposentadoria requer pelo menos 35 anos de contribuição; o Iraque,[482] onde o requisito é de pelo menos 30 anos de contribuição; e o Equador,[483] que exige pelo menos 480 meses (40 anos) de contribuição.

A aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) foi objeto de diversas alterações[484] desde a sua criação em 1923. As tentativas foram tomadas no sentido de modificar ou extinguir este benefício previdenciário.[485] Isso ocorre, principalmente, pelo fato de o mesmo ter como requisitos exclusivos o tempo de contribuição e a carência. A ATC enfrenta, atualmente, a falta de exigência de idade mínima compatibilizada com os conceitos de idoso, a continuação do segurado em atividade após a aposentadoria, comprovando a não necessidade de manutenção do beneficiário pelo sistema da Previdência Social, e o tempo de contribuição

---

[479] O relatório, que indica como fonte a DATAPREV e a SINTESEWEB, apresenta um total de benefícios de ATC, somando urbanos e rurais, no valor de R$ 9.921.461.360,00.

[480] Outro assunto em estudo no mencionado Fórum, criado para debater a Previdência Social, é o estabelecimento da idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição. O Estudo do Ministério da Previdência apresenta que a idade média de concessão das aposentadorias por tempo de contribuição no Brasil é de 53 anos para mulheres e 56 para homens, ou seja, no piso da experiência internacional. BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS. Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/MTPS-divulga-relatorio-de-forum-sobre-emprego-renda-e-Previdencia_12-05-2016>. Acesso em 31 mai. 2016.

[481] Social Security Programs Throughout the World: Asia (2012). Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/asia/ssptw12asia.pdf>. Acesso em 30 mai. 2016.

[482] Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific (2014). Disponível em: < https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/asia/ssptw14asia.pdf>. Acesso em 30 mai. 2016.

[483] Social Security Programs Throughout the World: Americas (2013). Disponível em: < https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/americas/ssptw13americas.pdf>. Acesso em 30 mai. 2016.

[484] Podemos citar os seguintes diplomas legais que trataram, nos últimos anos, de mudanças no benefício da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS: Lei n.º 9.032/1995, EC n.º 20/1998, Lei n.º 9.876/1999, Medida Provisória 664/2014 e 2015 a Medida Provisória n.º 676 e a Lei n.º 13.183.

[485] Em sentido contrário, Sérgio Pinto Martins afirma: “Penso que aposentadoria por tempo de contribuição deva ser mantida, pois há contingência a ser coberta, porque o trabalhador já se apresenta cansado depois de tantos anos de trabalho. O tempo de contribuição é considerado contingência pelo desgaste do trabalhador com o passar dos anos, por suas dificuldades em conseguir emprego, pois tem mais de 40 anos. Não se pode negar, porém, que a aposentadoria por tempo de contribuição é até mesmo uma forma de renovação de quadros, dando oportunidades aos mais novos, concedendo maiores postos de trabalho aos iniciantes”. MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 333.

praticamente igual ao do recebimento do benefício.[486] Deste modo, debate-se entre os estudiosos da ciência previdenciária a continuidade da ATC e o escopo protetivo dessa espécie de benefício, uma vez que aparentemente não protege o segurado de nenhum risco social[487] específico, permitindo, inclusive, que este permaneça trabalhando após a concessão do benefício previdenciário.[488]

4.1. Do Fator Previdenciário à Lei 13.135/2015.

O fator previdenciário foi introduzido no ordenamento jurídico pela Lei nº 9.876 de 26 de novembro de 1.999. O governo federal, no desígnio de extinguir o benefício previdenciário da aposentadoria por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para equilibrar receitas e despesas da Previdência Social, reduzindo o ritmo do crescimento das despesas previdenciárias, e o consequente déficit, encaminhou ao Congresso Nacional, em 1995, a Proposta de Emenda Constitucional nº 33, de autoria do Poder Executivo, que alterava o sistema de previdência social, em sua versão original, estabelecendo como requisito para ter direito à aposentadoria por tempo de contribuição, além do período mínimo de contribuição de 30 anos, se mulher, e 35 anos, se homem, a idade mínima de 55 anos para a mulher e 60 anos de idade para o homem. No entanto, ao apreciar a citada Proposta de Emenda à Constituição, que foi transformada na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o Congresso Nacional resolveu pela manutenção do benefício

---

[486] "[...] este benefício acaba por gerar uma solidariedade às avessas no sistema previdenciário, pois somente as classes mais abastadas conseguem obtê-lo, em razão das dificuldades de comprovação de longos períodos de contribuição". IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed., Niterói: Impetus, 2014, p. 14.

[487] Presume-se o "risco velhice" na aposentadoria por tempo de contribuição. Tempo de contribuição, em si mesmo, dificilmente pode ser considerado risco, na acepção de acontecimento futuro e aleatório, independente da vontade ou ação humana, capaz de produzir consequências danosas à pessoa ou ao seu patrimônio. Tecnicamente o tempo de contribuição não é de fato um risco social, mas "sim uma certeza de que, ao final do prazo estipulado legalmente, em havendo as contribuições regulares, será concedida a aposentadoria. Há risco a ser coberto? Há quem entenda que sim, e tal risco consubstanciar-se-ia no decurso do tempo, uma vez que proteja efeitos diretos no organismo do trabalhador, causando-lhe paulatinamente a diminuição da capacidade laboral". HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 242.

[488] "Uma parte da doutrina defende que a aposentadoria por tempo de contribuição não se trata, a bem da verdade, de um benefício previdenciário, uma vez que não cobriria nenhum risco social e ainda possibilita a aposentação de pessoas que não se enquadrariam no conceito de 'idade avançada'. " ALBUQUERQUE, Fernanda Cavalcanti de. A aposentadoria por tempo de contribuição- uma breve análise do seu histórico, requisitos e do salário de benefício. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 31 Dez. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51930>. Acesso em: 29 jun. 2016.

previdenciário da aposentadoria por tempo de contribuição no rol de prestações do Instituto Nacional do Seguro Social e pela eliminação dos limites de idade que haviam sido propostos pelo Poder Executivo para fins da concessão do citado benefício no RGPS, tendo sido mantido apenas para o regime de previdência dos servidores públicos. A concepção do fator previdenciário objetivou traduzir o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, previsto no art. 201 da Constituição Federal,[489] ou seja, adoção do fator previdenciário almejou diminuir despesas com a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição a segurados que se aposentem com idades muito abaixo daquela considerada ideal pelos atuários da Previdência Social.[490] O segurado que tiver mais tempo de contribuição e idade mais avançada, ganhará com essa regra.[491] O fator previdenciário foi uma maneira do governo incentivar os indivíduos a se aposentarem mais tarde. Na prática, o fator previdenciário é a aplicação da idade mínima para aposentadoria, que foi rejeitada anteriormente quando foi votada a EC 20/98.

Nesse sentido, sobre a origem do fator previdenciário, Ionas Deda Gonçalves afirma:

> O fator previdenciário surgiu após a derrota do Governo Federal, na votação da EC no. 20/98. Tentou-se naquela oportunidade impor um limite mínimo de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição. A proposta não vingou, obrigando a União a conceber outra maneira, uma forma indireta de evitar aposentadorias antecipadas. Essa a razão de ser do fator previdenciário: evitar aposentadorias precoces; por isso não é obrigatoriamente aplicada à aposentadoria por idade, mas somente se lhe for mais favorável (artigo 7º da Lei no. 9.876/99).[492]

Ademais, restou aprovado o fim da aposentadoria por tempo de contribuição proporcional e a desconstitucionalização da regra do art. 202, da Constituição Federal. A versão original desse dispositivo, mencionava a forma de cálculo da renda mensal inicial do benefício, levando em conta a média aritmética simples dos trinta e seis últimos salários-de contribuição, atualizados monetariamente a cada mês. Com a

---

[489] Art. 201 – "A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...]." BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

[490] PENAFIERI, André Carvalho. AFONSO, Luís Eduardo. O Impacto da Mudança da Regra de Cálculo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição Do INSS: O Fator Previdenciário é Atuarialmente Justo? Revista Economia Aplicada, v. 17, nº 04, 2013, pág. 667-694. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 25 mai. 2016. p. 669.

[491] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 225.

[492] GONÇALVES, Ionas Deda. Direito Previdenciário. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 144.

ausência dessa consignação na Constituição Federal, foi possível à Lei n.º 9.876/99 determinar novas regras ao cálculo da renda mensal inicial do benefício, como a ampliação do período básico de cálculo para a definição do salário-de-benefício (dos 36 últimos salários-de-contribuição, considerados em um período máximo de 48 meses, para todos os salários-de-contribuição, considerando toda a vida contributiva do segurado desde julho/94) e o emprego compulsório do denominado "fator previdenciário" nas aposentadorias por tempo de contribuição.

Compulsoriamente aplicado no cálculo do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição e facultativamente na aposentadoria por idade, se mais favorável ao segurado, o fator previdenciário foi uma alternativa para conter os gastos da Previdência Social. A hipótese acolhida naquela época, e que se demonstrou estar correta, era que o brasileiro aumentaria sua expectativa de vida nos anos seguintes, tornando necessário estimulá-lo a ficar mais tempo em atividade, postergando assim as idades de aposentadoria. Foi uma forma de reintroduzir a variável "idade" no cálculo do benefício, estimulando o trabalhador brasileiro a requerer o benefício da aposentadoria mais tarde e, com isso, alcançar um valor da renda mensal inicial integral. Por meio desse estratagema matemático, a despeito de não se impedir aposentadorias precoces, a renda mensal inicial de quem requerer o benefício mais cedo será deferida em valores substancialmente rebaixados.[493]

O idealizador da Reforma Previdenciária e ex-presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, reconhece que o fator previdenciário foi concebido para conter o déficit do INSS, propagado pelo governo. A modificação nas regras de cálculo do benefício, sobretudo com a introdução do fator previdenciário, consentiu o estabelecimento da seguinte relação entre os quatro termos da equação previdenciária: "quanto maior o tempo de trabalho, maiores as contribuições e menor o tempo de usufruto esperado do benefício, maior é o valor da aposentadoria". Atrelado com o banimento de privilégios descabidos, a nova regra permitiu refrear a trajetória de crescimento sem controle dos déficits do INSS, "sem que houvesse desrespeito ao direito adquirido".[494]

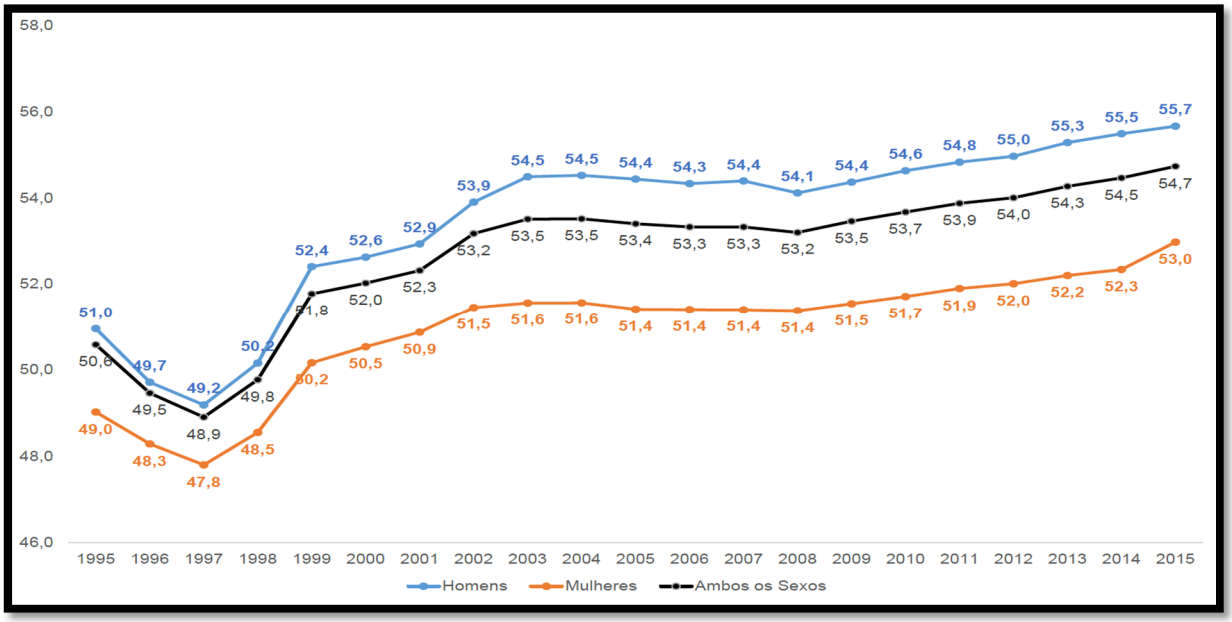
---

[493] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 220.

[494] CARDOSO, Fernando Henrique. A emenda e o soneto. O Estado de S. Paulo – coluna Espaço Aberto, jun. 2003. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/UserFiles/File/artigos%20FHC/2003-06.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016.

O fator previdenciário cooperou para elevar os tempos médios de contribuição dos segurados e as idades médias de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição, conforme demonstrado no quadro que segue. Atualmente a idade média de aposentadoria nessa modalidade está em 54,7 anos de idade. No entanto, o maior efeito foi determinar aposentadorias, respectivamente para homens e mulheres, 29% e 37% inferiores ao valor que seria determinado na ausência do aludido fator. Verificou-se, por conseguinte, que os trabalhadores continuaram a se aposentar com idades baixas, mas com valor reduzido das aposentadorias.[495]

Figura 6 - Idades médias na concessão de aposentadorias por tempo de contribuição.



Fonte: SinteseWeb. Elaboração: DRGPS/SPPS/MTPS.

O fator previdenciário constitui-se de uma fórmula, calculada de acordo com o tempo de contribuição, idade e expectativa de sobrevida do segurado na data do requerimento do benefício, que aplicada a segurados com idade e tempo de contribuição menores, tende a reduzir o valor do salário-de-benefício e, por conseguinte, diminuir a renda mensal da aposentadoria ou seja, quanto mais novo se contemplam os requisitos para a aposentadoria por tempo de contribuição, menor será o valor do benefício.

O Poder Executivo decidiu usar o fator previdenciário por se tratar de uma maneira sutil de ser entendido. A aplicação do aludido fator encontra protesto por parte dos beneficiários do INSS, por acarretar prejuízo financeiro para os que se aposentam

[495] PEREIRA, Eduardo da Silva. Evolução das idades médias de concessão e dos tempos médios de contribuição das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas entre 1996 e 2012. Informe de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2013.

com pouca idade, mas se ele tiver pouco tempo de contribuição e idade avançada, acarretará algumas vantagens. Os trabalhadores filiados ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) estão sujeitos ao fator previdenciário.[496] Diante dos reflexos negativos na renda mensal inicial dos beneficiários de aposentadoria por tempo de contribuição e a irresignação dos trabalhadores que ingressaram mais cedo no mercado de trabalho e, portanto, estariam aptos mais precocemente à percepção do benefício, as forças sindicais se propuseram a lutar contra o fator previdenciário.

Asseveram ainda que:

> o pressuposto lógico-jurídico da Lei n. 9.876/99 é alcançar o equilíbrio do Plano de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Seu escopo inicial é, a médio prazo, eliminar o déficit da Previdência Social; fundamentalmente, estabelecer correlação sinalagmática entre contribuição (expressa por um salário de benefício mais largo) e o benefício, levando em consideração a esperança média de vida aferida estatisticamente quando da aposentação.

O Fator Previdenciário é determinado pela equação onde: $f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100}\right]$

f = fator previdenciário;

Tc = tempo de contribuição de cada segurado;

a = alíquota de contribuição do segurado = 0,31 [497];

Es = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria, fornecida pelo IBGE, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos; e

Id = idade do segurado na data da aposentadoria.

De acordo com a exposição de motivos do Projeto de Lei nº 1.527/99, originado no Poder Executivo, a criação do fator previdenciário está inteiramente de acordo com o princípio técnico e doutrinário da equidade na Previdência Social. Quanto maior o desequilíbrio entre o tempo de contribuição e de usufruto de benefícios, maior é a obrigação de subsidiar-se o sistema previdenciário com recursos do Tesouro

---

[496] PAIM, Paulo. Fator Previdenciário é um redutor dos benefícios. Disponível em: <http://outroladodanoticia.wordpress.com/2009/03/27/fator-previdenciario-e-um-redutor-dos-beneficios />. Acesso em: 04 fev. 2016.

[497] Cláudia Salles Vilela Vianna declara que a alíquota de 0,31 trata de simples convenção matemática. A justificativa do legislador, para alcançar o resultado almejado, é que a expressão numérica seria fruto da soma da contribuição patronal que incide sobre a folha de pagamento (20%) e a alíquota máxima de contribuição dos segurados empregados (11%).

Nacional. Salienta, ainda, que “tais recursos são subtraídos às políticas sociais e de desenvolvimento econômico de que tanto o país necessita”. [498]

> Do lado técnico, a concepção do fator previdenciário partiu da percepção, consensual entre os especialistas, que um dos principais problemas do nosso sistema previdenciário reside na ausência de correlação entre contribuições e benefícios. Foram estudadas diversas soluções adotadas em outros países, entre as quais a passagem para um regime de capitalização. Neste regime, a equivalência entre benefícios e contribuições é automática, pois a aposentadoria corresponde a uma renda mensal vitalícia ou de saque programado, cujo valor é equivalente a divisão das reservas acumuladas nas contas individuais pelo número de meses previstos para o recebimento do benefício. As reservas acumuladas referem-se ao somatório dos aportes depositados e remunerados conforme as taxas de juros de mercado. Este é o caso da reforma chilena que instituiu um regime de capitalização’ puro e outros países latino-americanos como Argentina, Uruguai, México, Peru e Bolívia que introduziram componentes de capitalização compulsória complementar ou alternativa aos regimes de repartição preexistentes. No Brasil, a opção de passagem para o regime de capitalização, mesmo que parcial, foi considerada inviável, principalmente devido às restrições fiscais e ao enorme custo de transição referente ao financiamento dos benefícios em manutenção e ao reconhecimento das contribuições passadas. Estimativas realizadas por especialistas do Banco Mundial, IPEA e FGV entre 1995 e 1997 consolidadas no Informe de Previdência Social vol. 10, n° 02, de fevereiro de 1998, assim como cálculos mais recentes feitos pela CEPAL, apresentam custos de transição oscilando entre 188% do PIB e 250% do PIB. (...) Suécia, Itália Polônia e Lituânia adotaram a capitalização escriturai. (...). No modelo de capitalização escritural, a equivalência entre contribuições e benefícios está assegurada e existem mecanismos que garantem o ajuste do sistema ao risco demográfico, já que a tábua de mortalidade, que serve para o cálculo do benefício é uma variável da equação que pode ser alterada conforme a dinâmica do envelhecimento populacional.[499]

O propósito da criação do fator previdenciário[500] foi equilibrar o encargo com o pagamento das aposentadorias diante da antecipação do início do benefício frente à expectativa de sobrevida na data da aposentadoria. Pretendia-se desestimular aposentadorias precoces no RGPS. Entretanto, o efeito redutor do fator previdenciário

---

[498] BRASIL. Câmara dos Deputados - Projeto de Lei nº 1.527/99. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A13FE75020F876622E19F7889BEE2C0F.proposicoesWeb1?codteor=1124289&filename=Dossie+-PL+1527/1999>. Acesso em: 04 fev. 2016.

[499] PINHEIRO, Vinícius Carvalho; VIEIRA, Solange Paiva apud HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 222.

[500] O fator previdenciário nasceu como alternativa à rejeição da inclusão do critério da idade mínima para a obtenção de aposentadoria durante as discussões da Reforma Previdenciária de 1998. A idade não foi nomeada como requisito de elegibilidade, mas sim um critério atuarial. A introdução do fator previdenciário procurou estabelecer uma relação direta entre o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida, com o valor do benefício.

não entusiasmou muito a decisão do segurado, porque muitos decidem aposentar quando atinge a elegibilidade mínima. Segundo João Batista Lazzari,[501] esse critério de cálculo novo tem o desígnio de estimular as pessoas a se aposentarem mais tardiamente. Na prática, estabeleceu por via transversa a idade mínima para aposentadoria, proposta esta que fora rejeitada pela Câmara durante a votação da Reforma da Previdência Social.

A Lei n.º 9.876/99, instituidora do fator previdenciário, designou sua adoção gradual ao longo de cinco anos, ou seja, haveria a inserção na base de 1/60 (um sessenta avos) na média dos salários-de-contribuição, somente aplicando-se inteiramente a partir de novembro de 2004. Decorridos cinco anos da aplicação da Lei do Fator, cumpriu-se o período de transição de 60 meses, durante o qual a regra do fator previdenciário foi aplicada em regime de transição, de maneira crescente, até atingir sua plenitude, 60 meses após a publicação da lei. A fórmula de transição é descrita por outra expressão matemática: *fn = [f* x *(n/60)] + [(60-n)/60]*, onde *fn* é o fator de transição do respectivo mês, que, por sua vez, é o número de meses decorridos após a entrada em vigor da Lei do Fator. A regra de transição, como se pode deduzir da fórmula matemática que a aplica, é uma maneira de suavizar, no período de cinco anos, a plena vigência da Lei do Fator.[502]

Observa-se que a referida lei, na parte em que estabeleceu o mencionado fator, foi objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI n.º 2.110-9/DF e ADI n.º 2.111-7/DF[503]), sendo que o Supremo Tribunal Federal decidiu em ambas as

---

[501] LÁZZARI, João Batista et al. Prática processual previdenciária: administrativa e judicial. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p.415.

[502] DELGADO, Guilherme C.; QUERINO, Ana Carolina; RANGEL, Leonardo e STIVALI, Matheus, 2006, Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário 1999-2004, IPEA, em Texto para discussão nº 1161, Brasília, p. 8. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1814/1/TD_1161.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2016.

[503] "[...] Quanto à alegação de inconstitucionalidade material do art. 2º da Lei n° 9.876/99, na parte em que deu nova redação ao art. 29, "caput", incisos e parágrafos, da Lei n° 8.213/91, a um primeiro exame, parecem corretas as objeções da Presidência da República e do Congresso Nacional. É que o art. 201, §§ lº e 7º, da C.F., com a redação dada pela E.C. n° 20, de 15.12.1998, cuidaram apenas, no que aqui interessa, dos requisitos para a obtenção do benefício da aposentadoria. No que tange ao montante do benefício, ou seja, quando aos proventos da aposentadoria, propriamente ditos, a Constituição Federal de 5.10.1988, em seu texto originário, dele cuidava no art. 202. O texto atual da Constituição, porém, com o advento da E.C. n° 20/98, já não trata dessa matéria, que, assim, fica remetida "aos termos da lei", a que se referem o caput e o § 7° do novo art. 201. Ora, se a Constituição, em seu texto em vigor, já não trata do cálculo do montante do benefício da aposentadoria, ou melhor, dos respectivos proventos, não pode ter sido violada pelo art. 2º da Lei n. 9.876, de 26.11.1999, que, dando nova redação ao art. 29 da Lei n. 8.213/91, cuidou exatamente disso. [...] Mas, nessa parte, resta indeferida a medida cautelar (g-n.)". Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.111, Relator: Min. Sydney Sanches. Julgado em 16/03/2000. BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 2.111/DF.

ações, por maioria, pela sua constitucionalidade.[504] Tal decisão foi fundamentada na possibilidade, concedida pela própria Constituição, de que lei ordinária viesse a estabelecer o montante do benefício, especificamente a aposentadoria por tempo de contribuição. O Poder Legislativo chegou a aprovar, em 2010, um texto normativo que revogaria o fator previdenciário, mas a iniciativa foi vetada pela Presidência da República.

Cabe destacar que a implementação do fator previdenciário aconteceu sob o escudo do princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, já existente no ordenamento jurídico. Segundo Caetano[505], "[...] pode-se afirmar que um plano de previdência apresenta equilíbrio financeiro de curto prazo quando o total arrecadado supera ou se iguala ao montante pago de benefícios."

O equilíbrio financeiro e atuarial em um sistema previdenciário é sinônimo de solidez e segurança, e são fundamentais para estabelecer um critério capaz de honrar com os atuais e futuros compromissos financeiros da previdência social em face de seus segurados.

Segundo Miguel Horvath Júnior, o Brasil introduziu o fator previdenciário fundamentando-se na experiência da capitalização escritural. Este fator foi chamado pelos técnicos como “capitalização virtual”, já que admite a vinculação dos valores trazidos ao sistema pelos segurados aos valores dos benefícios, sem a necessidade imediata da permuta do regime de repartição, também conhecido como regime de caixa, que é o regime adotado pelo sistema previdenciário brasileiro.[506]

Estudos realizados demonstram que entrada em vigor da Lei do Fator Previdenciário teve como resultado a diminuição dos gastos com as aposentadorias por tempo de contribuição, em decorrência da redução do valor dos benefícios e da desaceleração do ritmo das concessões. Avaliações comprovam que houve um

---

Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347438>. Acesso em: 27 mai. 2016.

[504] Miguel Horvath Júnior afirma que a introdução do fator previdenciário é “absolutamente constitucional” e não ofende o direito adquirido ou o princípio da irredutibilidade dos benefícios. Também explica que não ofende o direito adquirido, pois refere-se somente às prestações previstas no art. 201 da CF /88 e porque o art. 6º da Lei nº 9.876/99 dispõe que: ”É garantido ao segurado que até o dia anterior à data de publicação desta Lei tenha cumprido os requisitos para a concessão de benefício o cálculo segundo as regras até então vigentes”. HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 223.

[505] CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Fundamentas acerca dos riscos associados à previdência social. Texto para discussão nº 1214. Brasília: IPEA, setembro de 2006. p.30. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1214.pdf>. Acesso em 20 mar. 2016.

[506] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 195.

acréscimo na idade média de aposentadoria em cerca de 2,5 anos e no período contributivo médio em mais de um ano, tanto para segurados homens, quanto para seguradas mulheres. Para os autores da pesquisa, o fator previdenciário determinou uma economia de 11,1% nos gastos do INSS para as aposentadorias concedidas no quinquênio 2000-2004.[507]

O consultor orçamentário da Câmara dos Deputados, Túlio Cambraia, confirma claramente a economia proveniente do fator previdenciário, declarando que o aludido fator tem proporcionado uma economia significativa para as contas da Previdência Social. Desde a sua criação em 1999 até 2007, deixou-se de pagar aproximadamente R$ 10,1 bilhões em aposentadorias por tempo de contribuição. Além disso, o fator previdenciário procura estabelecer uma relação mais adequada entre o valor a ser pago e o tempo de duração do benefício. “Ele impõe um desconto no valor do benefício, que é maior quanto menor for a idade e o tempo de contribuição”. [508]

Na admissão do fator previdenciário verifica-se que não houve afronta ao direito adquirido ou ao princípio da irredutibilidade dos benefícios[509]. Respeitando os princípios e garantias constitucionais, o processo de introdução do fator previdenciário adotou a regra de transição. Wladimir Martinez explica que:

> Quem tem direito adquirido estará fora do sistema. Na hipótese de a Lei n. 9.876/99 o favorecer, poderá optar pelo fator. Diz seu artigo 6º: “É garantido ao segurado que até o dia anterior à data de publicação desta Lei tenha cumprido os requisitos para a concessão de benefício o cálculo segundo as regras até então vigentes”. Continuando a trabalhar, se com o fator o benefício resultar maior também poderá optar por ele. Legalmente o fator previdenciário entrou em vigor no dia 29/11/1999, mas não o efeito total da fórmula. Ele será integral cinco anos depois, isto é, em dez/2004. Até lá, aplicar-se-á gradual e sucessivamente, introduzindo-se 1/60 (um sessenta avos) por mês. Isto é, o resultado da fórmula só terá eficácia total sessenta meses

[507] DELGADO, Guilherme C.; QUERINO, Ana Carolina; RANGEL, Leonardo e STIVALI, Matheus, 2006, Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário 1999-2004, IPEA, em Texto para discussão nº 1161, Brasília, p. 21. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1814/1/TD_1161.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2016.

[508] CAMBRAIA, Tulio. Os efeitos da extinção do fator previdenciário e do retorno à média curta. 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1444/efeitos_extincao_cambraia.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 jan. 2016.

[509] O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios, previsto na Constituição Federal, art. 194, IV e assegurado na legislação ordinária que trata do Plano de Custeio (Lei 8212/1991, artigo 1.º) e na lei que trata do Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei 8213/1991, artigo 2.º), bem como no Regulamento da Previdência Social (Decreto 3048/1999, artigo 1.º), tem por finalidade impedir a diminuição dos valores nominais das prestações previdenciárias, para que seus beneficiários não sofram redução de seu poder aquisitivo, devendo este se manter uma vez que os benefícios possuem caráter alimentar.

após a publicação da Lei n. 9.876/99. Exatamente em dez/2004.[510]

O fator previdenciário tem suscitado diversos questionamentos. Alguns projetos de lei foram apresentados, desde então, visando alterar o modo de cálculo dos benefícios previdenciários. Em 2008 foi apreciado no Senado o Projeto de Lei nº 3.299/08 que propõe alterar o artigo 29, acrescentar a ele o §10°, da Lei n° 8.213, de 1991 e revogar os artigos 3°, 5°, 6° e 7°, da Lei n° 9.876/99.[511] O objetivo do projeto é "resgatar os critérios anteriores de cálculos dos benefícios previdenciários, evitando a utilização da Previdência Social como instrumento de ajuste das contas públicas, em evidente prejuízo para seus beneficiários".[512] Modifica a forma de cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição, extinguindo o fator previdenciário.[513] A proposta pretendia resgatar os critérios que eram usados anteriormente, pois a utilização da Previdência Social como instrumento de ajuste de contas públicas não é objetivo do órgão.[514] O valor do benefício voltaria a ser calculado pela média aritmética das últimas 36 contribuições. Encaminhado à Câmara dos Deputados, foi apresentado um substitutivo, no qual o fator seria mantido, porém restringindo sua aplicação. Tal alternativa recebeu a denominação de Regra 85/95.

Foi apresentado também o Projeto de Lei nº 4.447/2008, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães de Paula que dispõe sobre o Fator de Acréscimo Previdenciário e sobre Abonos de Compensação Comparativa Salarial sobre os valores dos benefícios em manutenção.[515]

O referido projeto de lei, aprovado pelo Congresso Nacional, foi vetado pelo Presidente da República. Segundo o senador Romero Jucá (PMDB/RR), o Presidente se posicionou dessa maneira porque a extinção do fator previdenciário sem uma

---

[510] MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário: Tomo I — Noções de direito previdenciário. São Paulo: LTr, 1997. p.566-567.

[511] SÁ, Arnaldo Faria de. Projeto de Lei nº 3.299, de 2008. Disponível em: <http://deputadoarnaldo .blogspot.com/2009/11/03112009-parecer-de-arnaldo-faria-de-sa.html>. Acesso em: 24 jan. 2016.

[512] BRASIL. Senado Federal. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario? codDiario=1317&seqPaginaInicial=38&seqPagin aFinal=38 . Acesso em 04 fev. 2016.

[513] Para justificar a autoria do projeto, o Senador Paulo Paim argumenta: "consideraria inaceitável que, no momento de se aposentar, depois de contribuir por décadas para a Previdência, os seus benefícios fossem reduzidos em até 35 ou 40%. É isso que o fator previdenciário faz com o trabalhador brasileiro". Disponível em: <http://www.senadorpaim.com.br/verImprensa.php?id=166-fator-previdenciario-e-um-redutor-dos-beneficios-o-dia>. Acesso em: 30 jan. 2016.

[514] SÁ, Arnaldo Faria de. Projeto de Lei nº 3.299, de 2008. Disponível em: <http://deputadoarnaldo .blogspot.com/2009/11/03112009-parecer-de-arnaldo-faria-de-sa.html>. Acesso em: 24 jan. 2016.

[515] BRASIL. Câmara dos Deputados - Projeto de Lei nº 4.447/08. Disponível em: <http://www.camara .gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=419217> Acesso em 28 jan. 2016.

opção de substituição representava agir com irresponsabilidade.[516] A proposta, naquele período já norteava para o fim do fator previdenciário e a implantação da regra 85-95. No regime vigente, para a concessão da aposentadoria, basta que o segurado homem comprove 35 anos de contribuição e a mulher 30 anos, independente de idade, onde então é aplicado o mencionado fator. Nessa proposta da regra 85-95, o segurado teria que acumular tempo de contribuição e idade. Isso favoreceria o cálculo dos benefícios mas prejudicaria quem ingressasse com pouca idade no trabalho, pois, após cumprir o tempo exigido de contribuição, teriam que aguardar alguns anos para ter os requisitos necessários à aposentadoria.[517]

Outra tentativa de extinção do fator previdenciário aconteceu em 2010, quando foi aprovada pelo Congresso Nacional a Medida Provisória nº 475/09, que suprimia o aludido fator, sob a argumentação de que este diminuía de maneira drástica o valor das aposentadorias e embutia riscos biométricos, que não deveriam ser enfrentados pelo segurado. Todavia, a medida foi vetada pelo Presidente da República.

A Carta Constitucional, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/98 prevê duas formas de aposentadoria, que não se efetivam conjuntamente: aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição.

> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
> § 7º. É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:
> I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
> II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (...).

Diante disso, não poderia ter sido fixado um critério de cálculo que unisse os dois requisitos. Eles deveriam ser aplicados de forma distinta, sem exigir tal cumulatividade. Outras questões apontam para o fato de que quem se aposentar com mais idade vai ter uma aposentadoria maior pois a expectativa de vida da pessoa é menor. Esses procedimentos despertam insegurança para o trabalhador pois não é

---

[516] LIRÔA, Rafaela Domingos. O reajuste das aposentadorias e o fim do fator previdenciário. Disponível em: <www.administradores.com.br/informe-se/carreira-e-rh/o-reajuste-das-aposentadorias-e-o-fim-do-fator-previdenciario/34021/> Acesso em 28 jan. 2016.
[517] Idem.

possível precisar com exatidão o valor do benefício que irá receber.

Alguns se posicionam insistindo na afirmação da inconstitucionalidade do fator previdenciário, que instituído pela Lei nº 9.876/99, fere as disposições da Constituição Federal de 1988, constantes do art. 201, §§ 1º e 7º, ao propor diferentes critérios para beneficiários em condições semelhantes.

Contudo, a Suprema Corte brasileira entendeu que a Constituição Federal não tratava do cálculo do benefício da aposentadoria, posicionando-se pela constitucionalidade do fator previdenciário, conforme já mencionado anteriormente, ao positivar como princípio do sistema previdenciário o equilíbrio financeiro atuarial[518], que permite a diminuição da despesa quando a receita não for suficiente. Como a idade é considerada critério atuarial, é expressa a autorização constitucional para a utilização do fator previdenciário.

> "EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL: CÁLCULO DO BENEFÍCIO. FATOR PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9.876, DE 26.11.1999, OU, AO MENOS, DO RESPECTIVO ART. 2º (NA PARTE EM QUE ALTEROU A REDAÇÃO DO ART. 29, "CAPUT", INCISOS E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 8.213/91, BEM COMO DE SEU ART. 3º. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI, POR VIOLAÇÃO AO ART. 65, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DE QUE SEUS ARTIGOS 2º (NA PARTE REFERIDA) E 3º IMPLICAM INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, POR AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, XXXVI, E 201, §§ 1º E 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E AO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15.12.1998. MEDIDA CAUTELAR. 1. Na inicial, ao sustentar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.876, de 26.11.1999, por inobservância do parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal, segundo o qual "sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora", não chegou a autora a explicitar em que consistiram as alterações

[518] O equilíbrio atuarial tem um conceito complexo, aduzindo ao estudo da matéria conceitos oriundos da atuária, ciência do seguro. Atuarial é a ciência dedicada aos cálculos feitos pelas companhias de seguro de vida, estabelecendo as bases de suas operações e verificando os resultados, ou seja, é calculado o risco protegido e os recursos para sua cobertura, vislumbrando as possibilidades em variadas situações, no caso do sistema previdenciário, especialmente dentro das expectativas futuras em relação ao envelhecimento da população e às tendências da natalidade populacional.
Através das análises atuárias, os administradores públicos do regime previdenciário podem elaborar medidas para a correção de desvios, como por exemplo, o aumento da natalidade, que pode causar grande impacto futuro nos fundos da previdência, de maneira que através das correções, o sistema continue protegido, mantendo sempre seu equilíbrio financeiro, evitando sua falência e a ausência de cobertura para os cidadãos. Neste tipo de equilíbrio, cabe à entidade, ao desenvolver o plano de benefício adotado, trabalhar com uma gama de variáveis existentes, como o número de segurados existentes, número de segurados que futuramente irão existir, etc. "O equilíbrio, num sistema de repartição simples, ocorre quando o total dos benefícios que estiverem sendo pagos não ultrapasse as receitas das contribuições vertidas em um determinado período; o equilíbrio atuarial está relacionado com a suficiência das contribuições de um indivíduo para viabilizar o pagamento de seus próprios benefícios." (ROCHA, Daniel Machado da. O Direito Fundamental à Previdência Social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 157.)

efetuadas pelo Senado Federal, sem retorno à Câmara dos Deputados. Deixou de cumprir, pois, o inciso I do art. 3o da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, segundo o qual a petição inicial da A.D.I. deve indicar "os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações". Enfim, não satisfeito esse requisito, no que concerne à alegação de inconstitucionalidade formal de toda a Lei nº 9.868, de 10.11.1999, a Ação Direta de Inconstitucionalidade não é conhecida, nesse ponto, ficando, a esse respeito, prejudicada a medida cautelar. 2. Quanto à alegação de inconstitucionalidade material do art. 2o da Lei nº 9.876/99, na parte em que deu nova redação ao art. 29, "caput", incisos e parágrafos, da Lei nº 8.213/91, a um primeiro exame, parecem corretas as objeções da Presidência da República e do Congresso Nacional. É que o art. 201, §§ 1o e 7o, da C.F., com a redação dada pela E.C. nº 20, de 15.12.1998, cuidaram apenas, no que aqui interessa, dos requisitos para a obtenção do benefício da aposentadoria. No que tange ao montante do benefício, ou seja, quanto aos proventos da aposentadoria, propriamente ditos, a Constituição Federal de 5.10.1988, em seu texto originário, dele cuidava no art. 202. O texto atual da Constituição, porém, com o advento da E.C. nº 20/98, já não trata dessa matéria, que, assim, fica remetida "aos termos da lei", a que se referem o "caput" e o § 7o do novo art. 201. Ora, se a Constituição, em seu texto em vigor, já não trata do cálculo do montante do benefício da aposentadoria, ou melhor, dos respectivos proventos, não pode ter sido violada pelo art. 2o da Lei nº 9.876, de 26.11.1999, que, dando nova redação ao art. 29 da Lei nº 8.213/91, cuidou exatamente disso. E em cumprimento, aliás, ao "caput" e ao parágrafo 7o do novo art. 201. 3. Aliás, com essa nova redação, não deixaram de ser adotados, na Lei, critérios destinados a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, como determinado no "caput" do novo art. 201. O equilíbrio financeiro é o previsto no orçamento geral da União. E o equilíbrio atuarial foi buscado, pela Lei, com critérios relacionados com a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, com o tempo de contribuição e com a idade, até esse momento, e, ainda, com a alíquota de contribuição correspondente a 0,31. 4. Fica, pois, indeferida a medida cautelar de suspensão do art. 2o da Lei nº 9.876/99, na parte em que deu nova redação ao art. 29, "caput", incisos e parágrafos, da Lei nº 8.213/91. 5. Também não parece caracterizada violação do inciso XXXVI do art. 5o da C.F., pelo art. 3o da Lei impugnada. É que se trata, aí, de norma de transição, para os que, filiados à Previdência Social até o dia anterior ao da publicação da Lei, só depois vieram ou vierem a cumprir as condições exigidas para a concessão dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social. 6. Enfim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade não é conhecida, no ponto em que impugna toda a Lei nº 9.876/99, ao argumento de inconstitucionalidade formal (art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal). É conhecida, porém, quanto à impugnação dos artigos 2º (na parte em que deu nova redação ao art. 29, seus incisos e parágrafos da Lei nº 8.213/91) e 3º daquele diploma. Mas, nessa parte, resta indeferida a medida cautelar. ”

(ADI 2111-MC/DF, Relator Ministro Sydney Sanches, Tribunal Pleno,

DJ 16.3.2000).[519]

A constitucionalidade do fator previdenciário foi ratificada em outras decisões, em sentido convergente, das quais podemos citar o julgamento do ARE nº 707.176/RS (Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 04.9.2012), do ARE nº 688.093/RS (Relatora Ministra Cármen Lúcia, DJe 03.9.2012), do ARE nº 688.021/RS (Relator Ministro Dias Toffoli, DJe 29.8.2012), do RE nº 699.066 (Relator Ministro Celso de Mello, DJe 15.8.2012), do RE nº 639.856/RS (Relator Ministro Gilmar Mendes, DJe 31.7.2012) e, por fim, do ARE nº 681.049/RJ (Relator Ministro Luiz Fux, DJe 15.5.2012), cuja ementa segue transcrita:

> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL NÃO EXAMINADA. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL. ART. 323 DO RISTF C.C. ART. 102, III, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREVIDENCIÁRIO. RENDA MENSAL INICIAL. FATOR PREVIDENCIÁRIO. CÁLCULO. LEI Nº 9.876/99. INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. 1. No julgamento da ADI n.º 2.111/DF-MC, Relator o Ministro Sydney Sanches, em que se impugnava a Lei n.º 9.876/99, o Plenário do Supremo Tribunal Federal não conheceu da ação direta em razão da falta de demonstração da alegada inconstitucionalidade formal (Lei n.º 9.868/99, artigo 3º, I), na parte em que se sustentava violação ao processo legislativo (CF, artigo 65, parágrafo único), e prosseguindo no julgamento, por maioria, indeferiu o pedido de medida cautelar relativamente ao artigo 2º da Lei 9.876/99, na parte em que introduziu o fator previdenciário (nova redação dada ao artigo 29 da Lei n.º 8.213/91). Considerou-se, à primeira vista, não estar caracterizada a alegada violação ao artigo 201, § 7º, da CF, dado que, com o advento da EC n.º 20/98, os critérios para o cálculo do benefício foram delegados ao legislador ordinário (CF, artigo 201: A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: .... § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: "). 2. A violação indireta ou reflexa das regras constitucionais não enseja recurso extraordinário. Precedentes: AI n. 738.145 - AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJ 25.02.11; AI n. 482.317-AgR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, 2ª Turma DJ 15.03.11; AI n. 646.103-AgR, Rel. Ministra CÁRMEN

[519] Brasil. Supremo Tribunal Federal. Pleno. ADI 2111-MC/DF, rel. Min. Sydney Sanches, j. 11.2.1998, *Diário da Justiça,* 16.3.2000. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=197&dataPublicacao=08/10/2012&incidente=2641149&capitulo=6&codigoMateria=3&numeroMateria=149&texto=4127540> Acesso em 04 fev. 2016.

> LÚCIA, 1ª Turma, DJ 18.03.11. 3. In casu, o acórdão recorrido originariamente assentou: "PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO. FATOR PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO STF. REGRA DE TRANSIÇÃO EC 20/98 ASSEGURA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA PROPORCIONAL APÓS A EXTINÇÃO DESDE BENEFÍCIO, EXIGINDO PEDÁGIO E IDADE MÍNIMA. NÃO IMPEDE APLICAÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO." 4. Agravo regimental desprovido.[520]

Nesse mesmo sentido afirma Miguel Horvath Júnior: "a idade não é requisito de elegibilidade, mas sim critério atuarial". Portanto, nota-se que não há idade mínima de corte, antes da qual possa se falar que o segurado fica excluído do benefício. O que acontece a partir de então é que quem se afastar do mercado de trabalho mais cedo, terá seu benefício com valor menor, já que contribuiu menos e irá receber o benefício por um tempo maior. "O menor valor do benefício serve para reparar o sistema deste ônus". [521]

Passados vários anos da implantação do fator previdenciário, o tema não deixou de ser objeto de reflexão, estudos e debates.

O ano de 2015 foi de intensa produção de reformas, contrarreformas e tentativas de alteração legislativa na esfera previdenciária, com a aprovação de diversos diplomas legais que inovaram substancialmente a ordem jurídica.[522]

---

[520] Brasil. Supremo Tribunal Federal. ARE nº 681.049 RJ, rel. Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 10/05/2012, Data de Publicação: DJe-095 16/05/2012. Disponível em: <http://stf.jus brasil.com.br/jurisprudencia/21780009/recurso-extraordinario-com-agravo-are-681049-rj-stf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

[521] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito previdenciário. 9ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 224.

[522] As mudanças na legislação previdenciária iniciaram na virada do ano, com a edição em 30.12.14 da Medida Provisória nº 664, posteriormente convertida na Lei 13.135/15, que reformulou a pensão por morte e o auxílio-doença. Na pensão por morte houve a introdução da exigência do recolhimento de 18 contribuições previdenciárias, além de se extinguir, em regra, a vitaliciedade do benefício. No caso do auxílio-doença, promoveu-se a redução do valor do benefício através da alteração da forma de cálculo, além da tentativa, rejeitada quando da conversão da MP 664 em lei, de prorrogar o prazo pelo qual o empregado licenciado ficaria sob responsabilidade do empregador (de 15 para 30 dias). Houveram outras mudanças na legislação previdenciária, como a da Lei 13.063, de 31.12.2014, com efeitos práticos somente a partir de 2015, a qual isentou o aposentado por invalidez e o pensionista inválido do RGPS de se submeterem a exame médico-pericial após completarem 60 anos de idade. A Lei 13.146/15 – Estatuto da Pessoa com Deficiência acabou por tratar incidentalmente de alguns temas previdenciários, como a promoção de alteração no rol de dependentes e a permissão para que o INSS adote outros critérios de prova da miserabilidade, no caso da concessão do benefício assistencial (previsto no art. 203, V, da Constituição Federal), flexibilizando, tal como já praticado pela jurisprudência , o requisito econômico contido no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93. A Previdência Social dos servidores públicos também não passou imune de mudanças no ano de 2015. A primeira importante medida veio com a Emenda Constitucional nº 88/15, que elevou de 70 para 75 anos a idade para aposentadoria compulsória de Ministros de Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União. Essa inovação foi objeto de intensa judicialização a respeito de sua constitucionalidade e da possibilidade de extensão para os demais servidores públicos, o que acabou por ser afastado pelo

Comparativamente foi um ano de pequena manifestação jurisprudencial dos Tribunais Superiores em virtude, possivelmente, de terem se dedicado às extraordinárias questões da política nacional. Enquanto o Poder Executivo, de forma unilateral, estabeleceu regras restritivas aos benefícios do RGPS, o Legislador buscou revisar tais premissas inserindo, por vezes, benesses até então inexistentes.[523]

A Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015, foi editada [524] depois do

Supremo Tribunal Federal. A decisão, porém, não aplacou os conflitos corporativistas em torno da elevação da idade para aposentadoria compulsória, o que culminou com a edição da Lei Complementar nº 152/15, que prorrogou essa possibilidade para todos os servidores públicos. Referida Lei Complementar foi alvo de grande debate político, tendo sido vetada pela Presidência da República, veto rejeitado posteriormente pelo Congresso Nacional. Veio a lume também a Lei nº 13.183, de 04.11.15, resultado da conversão da Medida Provisória 676/15, introduzindo a efetiva consagração da fórmula 85/95. Outro ponto relevante na Lei nº 13.183/15 reside no veto da Presidente à possibilidade de desaposentação, aprovada pelo Parlamento durante o processo de conversão da MP 676/15. A Lei nº 13.183/15 ainda promoveu mudanças pontuais a respeito da figura do segurado especial e das datas de início e término da pensão por morte. Também aumenta a margem do empréstimo consignado incidente sobre as aposentadorias. A Lei nº 13.183/15, além de tratar da fórmula 85/95 e da desaposentação, também previu a filiação obrigatória dos novos servidores públicos federais e Membros de Poder vinculados à União Federal, que tomarem posse no serviço público a partir de sua vigência, ao regime de Previdência Complementar previsto na Lei nº 12.618/12 (FUNPRESP), com as respectivas consequências contributivas e relativos aos benefícios previdenciários, possuindo, entretanto, direito de posteriormente requisitar seu desligamento desses programas. Por fim, por obra da já mencionada Lei nº 13.135/15, foram estendidas aos regimes próprios de previdência social as alterações nas regras atinentes à pensão por morte, que passaram a ser as mesmas (e restritivas) que aquelas aplicadas no RGPS. Em relação aos empregados domésticos, finalmente foi regulamentada a Emenda Constitucional nº 72/13 através da edição da Lei Complementar nº 150/15, equiparando aos demais trabalhadores essa categoria profissional em direitos trabalhistas e previdenciários.

[523] IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Conversão da MP nº 676/2015 na Lei nº 13.183/2015: Jabutis, Desaposentação e Previdência Complementar. Disponível em: <http://www.impetus.com.br/artigo/925/a-conversao-da-mp-n-6762015-na-lei-n-131832015:-jabutis-desaposentacao-e-previdencia-complementar>. Acesso em 27 mar. 2016.

[524] Segundo a exposição de motivos EMI nº 00029/2015 MPS MP MF, as razões para essa proposta foram: “Submetemos à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória que permite a opção de não incidência do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, quando o total resultante da soma da idade e do tempo de contribuição do segurado for de, respectivamente, 95 e 85 pontos (denominada regra 85/95) para o homem e mulher. Ademais, estabelece a progressão dessa regra, bem como confere tratamento diferenciado para o professor e a professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. A regra 85/95, prevista no Projeto de Lei de Conversão no 4, de 2015, objeto de veto, era fixa ao não prever a progressividade da soma de idade e tempo de contribuição. Essa alternativa, desacompanhada da progressão da regra, levaria as despesas da Previdência Social a patamares insustentáveis no médio e longo prazo, por ignorar o processo de transição demográfica com o envelhecimento acelerado da população e o aumento crescente da expectativa de sobrevida. Assim sendo, a presente proposta de Medida Provisória acrescenta o art. 29-C à Lei no 8.213, de 1991, com a finalidade de manter a regra 85/95 aprovada pelo Congresso Nacional, com vigência imediata, mas com a inclusão da progressividade deste parâmetro de cálculo, incorporando o impacto do envelhecimento da população e o aumento da expectativa de sobrevida. Esta é uma exigência para assegurar a sustentabilidade financeiro-orçamentária futura da Previdência Social. Cabe salientar que a majoração do fator 85/95 ocorrerá progressivamente até 2022, devendo ser realizada a primeira majoração somente em 1º de janeiro de 2017, a segunda em 1º de janeiro de 2019 e as demais em 1º de janeiro de 2020, 1º de janeiro de 2021 e 1º de janeiro de 2022, assegurando o cálculo do benefício da aposentadoria por essa regra aos segurados que preencham os requisitos necessários até 31 de dezembro de 2016. Essa medida será debatida e

veto presidencial a um projeto no qual os parlamentares incluíram a fórmula 85/95. Na votação da Medida Provisória nº 664/2014,[525] na Câmara dos Deputados, foi aprovada a Emenda nº 45, implantando a fórmula 85/95, sem regra de progressividade. Assim, quando o Congresso Nacional converteu a Medida Provisória 664/14 na Lei nº 13.135/15, foi inserido um dispositivo que criava uma opção ao fator previdenciário, tornando sua aplicação obrigatória somente se mulheres e homens não somassem, entre idade e tempo de contribuição, 85 ou 95 anos respectivamente. O fator, teria sua aplicação reduzida. No entanto, a Presidência da República vetou o dispositivo da Lei 13.135/15 que criava a fórmula 85/95, publicando a Medida Provisória 676/15. O texto da nova Medida Provisória reedita a capacidade da não aplicação do fator previdenciário, partindo do cálculo 85/95, mas como uma fórmula progressiva. Essa fórmula, refere-se à soma do tempo de contribuição e da idade do segurado ponderando algumas particularidades das categorias especiais. Previa que a regra 85/95 passaria a ter uma majoração em um ponto nos anos de 2017, 2019, 2020, 2021 e 2022. E em 2022 chegaria a 90/100.

A Regra 85/95,[526] discutida no meio acadêmico-previdenciário nos últimos 25 anos, foi enfim convertida em norma jurídica por meio da Lei nº 13.183 de 4 de novembro de 2015, fruto da polêmica MP 676/2015 e publicada com uma série de vetos a dispositivos incluídos ou alterados no Congresso Nacional.

Compete ressaltar que a fórmula 85/95 alcança os beneficiários do RGPS melhor posicionados na distribuição de renda. Isso acontece porque o fator previdenciário acatou o piso de um salário mínimo, assim como pelo fato das aposentadorias por tempo de contribuição serem substancialmente maiores que as aposentadorias por idade e que outros benefícios. Segundo o Boletim Estatístico da

deliberada pelo Congresso Nacional, e outras iniciativas que assegurem a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social serão objeto de reflexão no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, instituído pelo Decreto no 8.443, de 30 de abril de 2015. A urgência se justifica para garantir vigência imediata desta proposta, porque o Congresso Nacional, ao aprovar o Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2015, no âmbito da discussão de uma Medida Provisória, gerou uma expectativa de direito que está sendo assegurada por essa iniciativa. A relevância é inquestionável porque diz respeito ao cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição da população brasileira e procura garantir a sustentabilidade financeira da Previdência Social, assegurando os direitos previdenciários com maior benefício e equilíbrio atuarial. São essas, Senhora Presidenta, as razões que nos levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória. ”

[525] Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2015.

[526] Com alterações na progressividade prevista na MP nº 676/2015.

Previdência Social[527] de março de 2015, a média do valor das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas, calculada em R$ 1.833,00 mesmo com a incidência do fator previdenciário, estava acima da média de outros benefícios concedidos pela Previdência: 92% acima da média das aposentadorias por idade (R$ 955,00), 51% acima da média das pensões por morte (R$ 1.215,00) e 50% acima da média das aposentadorias por invalidez (R$ 1.222,00).

4.1.1. A progressividade da fórmula 85/95.

A Lei nº 13.183/ 2015, em conversão da Medida Provisória 676/2015, admite a possibilidade de aplicação da fórmula 85/95, permitindo a exclusão do fator previdenciário do cálculo da renda mensal inicial e possibilitando o benefício da aposentadoria por tempo de contribuição de forma antecipada para segurados que alcancem a soma de tempo mínimo de contribuição e idade nos parâmetros estabelecidos, os quais, inicialmente, são fixados em 85 anos para mulheres e 95 anos para homens, ou seja, quando o total resultante da soma da idade e do tempo de contribuição do segurado, na data de requerimento da aposentadoria, for igual ou superior a 95 pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de 35 anos, ou igual ou superior a 85 pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de 30 anos. O parâmetro legal, entretanto, impõe a progressividade a partir de 31 de dezembro de 2018, quando a somatória será acrescida de um ponto, até chegar aos 90/100 no ao de 2026, e exige tempo mínimo de contribuição previdenciária (30 anos para a mulher e 35 para o homem). De forma irônica, foi "criada como um *jabuti* à lei de conversão da MP nº 664/2014, em flagrante contrariedade aos desejos do Executivo, o qual, na referida medida provisória, pretendia unicamente criar restrições no plano de benefícios do RGPS".[528]

A redação do art. 29-C da Lei nº 8.213/91 assim ficou:

> Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator

[527] BRASIL. Ministério da Previdência Social. Boletim Estatístico da Previdência Social v. 20, nº 3. Março de 2015. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>. Acesso em 27 mai. 2016.

[528] IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Conversão da MP nº 676/2015 na Lei nº 13.183/2015: Jabutis, Desaposentação e Previdência Complementar. Disponível em: <http://www.impetus.com.br/artigo/925 /a-conversao-da-mp-n-6762015-na-lei-n-131832015:-jabutis-desaposentacao-e-previdencia-complementar>. Acesso em 27 mar. 2016.

> previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for:
>
> I − igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou
> II − igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.
> § 1º Para os fins do disposto no caput, serão somadas as frações em meses completos de tempo de contribuição e idade.
> § 2º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto em:
> I − 31 de dezembro de 2018;
> II − 31 de dezembro de 2020;
> III − 31 de dezembro de 2022;
> IV − 31 de dezembro de 2024; e
> V − 31 de dezembro de 2026.
> § 3º Para efeito de aplicação do disposto no caput e no § 2º, o tempo mínimo de contribuição do professor e da professora que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será de, respectivamente, trinta e vinte e cinco anos, e serão acrescidos cinco pontos à soma da idade com o tempo de contribuição.
> § 4º Ao segurado que alcançar o requisito necessário ao exercício da opção de que trata o caput e deixar de requerer aposentadoria será assegurado o direito à opção com a aplicação da pontuação exigida na data do cumprimento do requisito nos termos deste artigo.[529]

Um aspecto relevante a ser destacado na Lei nº 13.183/2015 é a alteração que houve nos acréscimos de “pontos”. A progressividade da fórmula 85/95 segue uma regra distinta do original, prevista na MP nº 676/2015. A escala passa a ser inteiramente bienal, mas começa somente em 2018, ao contrário de 2017, como previa a MP, e o término em 2026, não mais em 2022. Entretanto, o limite máximo, uma vez alcançada a competência final, é conservado em 90/100. O texto final da lei conserva a contagem diferenciada para professores que comprovarem exclusivamente tempo de magistério na educação básica, porém com o aditamento do § 4º, prenunciando, didaticamente, a conservação do direito adquirido ao segurado que, ao atingir o somatório necessário de idade e tempo de contribuição, somente venha a requerer a prestação anos depois. Assim, mesmo que não mais alcance o somatório necessário no ano de requerimento, ainda poderá conseguir a prestação.[530]

---

[529] BRASIL. Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8213cons.htm>. Acesso em 21 mar. 2016.

[530] IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Conversão da MP nº 676/2015 na Lei nº 13.183/2015: Jabutis, Desaposentação e Previdência Complementar. Disponível em: <http://www.impetus.com.br/artigo/925/a-conversao-da-mp-n-6762015-na-lei-n-131832015:-jabutis-desaposentacao-e-previdencia-complem entar>. Acesso em 27 mar. 2016.

4.2. Os reflexos da fórmula progressiva da regra 85/95 para o idoso e o princípio da vedação do retrocesso social.

Nos últimos anos foram feitas algumas modificações[531] nas regras de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Esse fato ilustra a importância das ATCs.

No trabalho desenvolvido por Beveridge[532] havia um dos princípios que já afirmava: “Novas idades para a aposentadoria - em virtude do aumento generalizado da expectativa de vida, o Estado deveria conceder aposentadorias com idades mais avançadas, de modo a manter a estabilidade do sistema.”[533]

As sociedades são dinâmicas e a previdência social se adapta às transformações sociais, demográficas e econômicas. Da perspectiva demográfica[534],

---

[531] Em 1998 aprovou-se a Emenda Constitucional 20, permitindo que a forma de cálculo dos benefícios fosse feita por meio de lei específica. No ano seguinte foi aprovada a Lei 9.876, que instituiu o Fator Previdenciário, que é diretamente proporcional à idade e ao tempo de contribuição e inversamente proporcional à expectativa de sobrevida. Em 2015 foi a vez da Regra 85/95.

[532] O Plano Beveridge foi elaborado por comissão interministerial de seguro social e serviços afins, nomeada em julho de 1941, com o término do trabalho em novembro de 1942. O plano teve grande mérito por tratar-se do primeiro estudo amplo e minucioso de todo o universo do seguro social e serviços conexos. O trabalho continha alguns princípios, sendo os principais: 1. Inovação total do trabalho, com o rompimento de conceitos passados, a partir da experiência – o plano deveria deixar de lado os paradigmas existentes e buscar novos horizontes para a proteção social. 2. Amplificar a relevância do seguro social como fator de evolução social – para o relatório, os avanços tão desejados pela sociedade somente seriam possíveis com a melhoria do sistema previdenciário, por ser este verdadeiro arcabouço de todo o sistema protetivo de um Estado. 3. Cooperação entre indivíduo e Estado – as pessoas que se utilizam do sistema são as principais interessadas em seu perfeito funcionamento e, por isso, devem sempre participar da administração deste e da formulação de novas estratégias sociais. 4. Novas idades para a aposentadoria – em virtude do aumento generalizado da expectativa de vida, o Estado deveria conceder aposentadorias com idades mais avançadas, de modo a manter a estabilidade do sistema. 5. Plano de alcance universal – a rede protetiva formulada pelo Estado deveria ser dotada de alcance amplíssimo, isto é, atender toda a sociedade e protegê-la contra todo tipo de infortúnio. Daí vem a ideia de proteção *from the cradle to the grave*, ou seja, do nascimento à morte. 6. Assistência social completando as lacunas do seguro social – este princípio vem evidenciar a evolução então adotada. A previdência social, por si só mais evoluída que o seguro social, teria ainda mais componentes assistenciais, de modo a atender parcelas excluídas da sociedade, como as pessoas carentes e desempregadas. Após a exposição de seus princípios, Beveridge explicita as conclusões. Entre as mais importantes, pode-se citar a necessidade do seguro social compulsório e a adoção da tríplice fonte de custeio, com contribuições de empresas, trabalhadores e governo. BEVERIDGE, William Henry. O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins. Tradução: Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

[533] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 19ª ed., Niterói: Impetus, 2014, p. 50.

[534] Segundo o relatório do Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social (MTPS) de 2016, a população idosa deve saltar de 22 milhões de pessoas com 60 anos ou mais para cerca de 73,5 milhões em 2060. Em termos de proporção da população, no mesmo período, a participação dos idosos na população total deverá sair do patamar de 10% para cerca de 33,7% em 2060. As projeções populacionais mostram que, em 2060, teremos menos pessoas em idade ativa que hoje, ao mesmo tempo que o número de idosos irá crescer 262,7%.

espera-se que as sociedades envelheçam, e esse fenômeno tem repercussões em várias áreas das políticas públicas: saúde, educação, seguro desemprego, assistência social e previdência. O envelhecimento populacional afeta os regimes previdenciários, especialmente aqueles financiados por repartição simples.[535] A dinâmica demográfica afeta diretamente as contas públicas e dificulta o cumprimento do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial[536] previsto no caput do art. 201 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/1998: "A previdência será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei". Como há menos contribuintes para cada beneficiário, os governos se defrontam com um conjunto de opções pouco desejável: ou manterão as regras e suportarão maior déficit da previdência; ou, para controlar o desequilíbrio, deverão alterar as regras previdenciárias de forma a tornar o fluxo de recebimento de contribuições mais próximo ao de pagamento de benefícios.

O Governo Federal, buscando uma adequação com o já mencionado envelhecimento populacional e seus reflexos no sistema previdenciário brasileiro, instituiu, por meio da Lei nº 13.183/2015, a possibilidade de aplicação da fórmula 85/95. A progressividade desta regra terminará em dezembro de 2026 com a pontuação 90/100.

Diante desse contexto, surgem diversas interpretações. Há quem defenda o entendimento de que esse método de cálculo irá acarretar perdas para o segurado e configura um notório descalabro e retrocesso social. Argumenta-se que, desta forma, não haveria incentivo ao jovem a começar cedo no mercado de trabalho. Um homem

---

Ademais, o Brasil atravessa a fase final do bônus demográfico, com previsão de encerramento por volta de 2024, devido à redução da taxa de fecundidade e ao aumento da expectativa de vida. Verifica-se, portanto, que o resultado previdenciário será duplamente pressionado: haverá mais beneficiários da previdência e um menor contingente de contribuintes. BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS. Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/infor macoes/noticias/MTPS-divulga-relatorio-de-forum-sobre-emprego-renda-e-Previdencia_12-05-2016>. Acesso em 30 mai. 2016.

[535] Repartição simples é o modelo em que a contribuição dos que estão na ativa sustentam os rendimentos dos beneficiários em fruição de prestações previdenciárias, ou seja, a repartição simples se dá pela cobrança de contribuição das pessoas que se encontram em atividade para o financiamento das aposentadorias e pensões daqueles que já estão aposentados. Esse regime é o mais utilizado no mundo para o financiamento da Seguridade Social. No sistema de repartição simples, os "contribuintes ativos de hoje pagam pelos inativos de hoje, na esperança de que novas gerações de contribuintes venham a fazê-lo quando passarem para a inatividade". Oliveira, F.E.B. e Beltrão K., 1997. Reforma da Previdência. Rio de Janeiro: IPEA/DIPEA, Texto para Discussão nº 508.

[536] Trata-se de princípio de grande alcance e que afetou significativamente o Direito Previdenciário. Bem compreendido, permitirá ao legislador ordinário promover as alterações necessárias, ajustando a técnica protetiva aos seus reais objetivos.

que começa a vida laboral aos 18 anos, se trabalhar durante 35 anos, ininterruptamente, contribuindo para a previdência, aos 53 anos de idade terá apenas 88 pontos, o que não lhe consentirá se aposentar sem a incidência do Fator Previdenciário.

Guilherme Feliciano, vice-presidente da Anamatra (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho), participou em 2 de setembro de 2015 de audiência pública na comissão mista destinada a examinar e emitir parecer sobre a nova fórmula de cálculo da aposentadoria. Naquela ocasião, ao apontar diversas inconstitucionalidades na Medida Provisória 676/2015, afirmou: “O que mais nos preocupa é a questão da progressividade. O que o Governo oferece é a formula 90/100, essa sim é definitiva”. O magistrado alegou que a fórmula 85/95 não respeita o princípio da vedação ao retrocesso social. “Não estamos tratando apenas de teorias e livros, porque o Brasil possui esse compromisso perante a comunidade internacional, a partir do momento em que é signatário do Pacto de San José da Costa Rica”. Ainda segundo o juiz, isso não significa que o Parlamento não possa repensar o regime de previdência, mas sim “que, quando houver retirada de direitos, haja uma compensação razoável e correspondente”.[537]

O Governo Federal, na exposição de motivos da MP 676/15 – reproduzida na íntegra em anexo –, argumentou:

> [...] a regra 85/95 aprovada pelo Congresso Nacional, [...] com a inclusão da progressividade deste parâmetro de cálculo, incorporando o impacto do envelhecimento da população e o aumento da expectativa de sobrevida. Esta é uma exigência para assegurar a sustentabilidade financeiro-orçamentária futura da Previdência Social.[538]

Observa-se que a questão da transição demográfica, tratando mais especificamente do envelhecimento da população e do aumento da expectativa de sobrevida, foi mencionada de forma genérica, sem fazer referência a um estudo específico, a qualquer cálculo atuarial e sem qualquer embasamento matemático sustentável.

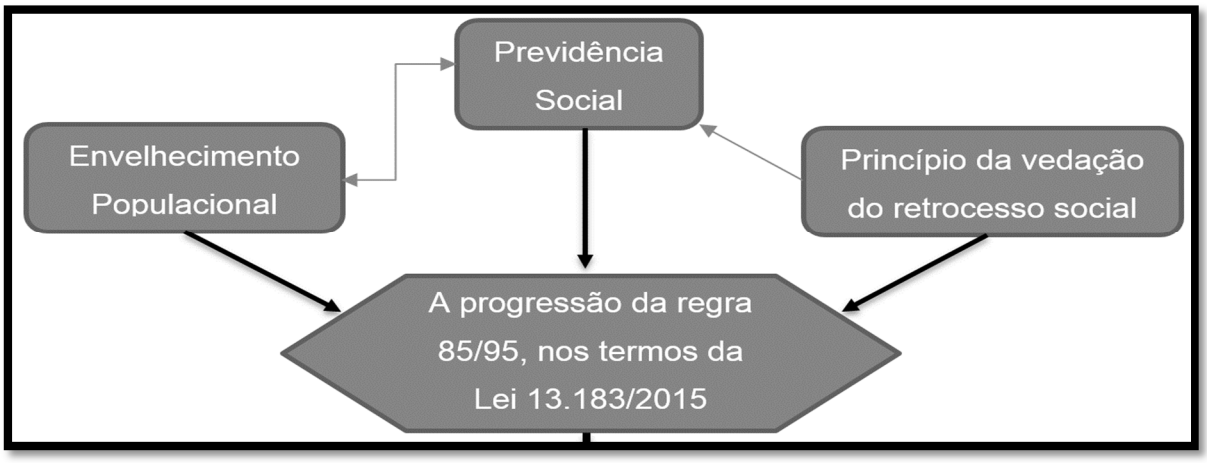
---

[537] FELICIANO. Guilherme. Disponível em: http://anamatra.org.br/index.php/noticias/regra-de-progressao-para-formula-da-aposentadoria-e-inconstitucional-afirma-anamatra. Acesso em: 08 mar. 2016.

[538] BRASIL. Exposição de motivos da MP 676/15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20676-15.doc>. Acesso em: 01 jun. 2016

Após a abordagem dos tópicos relacionados ao objeto em estudo, conforme esquematizado no quadro subsequente, passa-se agora a uma ponderação do alinhamento da progressividade da fórmula 85/95 com a dinâmica demográfica da população idosa.

Figura 7 - Mapa esquemático do estudo



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

O sistema previdenciário brasileiro enfrenta problemas estruturais, sendo que a existência da aposentadoria por tempo de contribuição dissociada de uma idade mínima é identificada como uma das causas do desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Misabel Derzi elenca os quatro grupos de causas da crise previdenciária brasileira:

> (i) Atuariais, uma vez que precocemente o Brasil introduziu a aposentadoria por tempo de serviço, desvinculada da idade do trabalhador, alongando-se em demasia a sua duração; (ii) Administrativos, pois a burocracia, a corrupção, o empreguismo e o nepotismo agigantaram os órgãos previdenciários, elevando-se o seu custo; (iii) Caixa, pois desvios de recursos da previdência social para outras finalidades do Estado advieram de lacunas existentes na Constituição de 1967- 69; o caixa da previdência social confundiu-se com o caixa do Tesouro Nacional e seus recursos foram canalizados até para construção de hidroelétricas; (iv) Econômicos-conjunturais ou estruturais, desencadeados pelas crises de recessão, desemprego e queda dos salários no produto interno bruto, o que provoca o acentuado decréscimo no produto da arrecadação das contribuições previdenciárias, incidente sobre a massa dos salários.[539]

A tentativa de solucionar os problemas, decorrentes do processo de envelhecimento da população e do aumento da expectativa de vida do cidadão, fez surgir diversas discussões sobre a melhor forma de financiar os sistemas

[539] DERZI, Misabel Abreu Machado. Seguridade Social. Problemas financeiros e soluções na constituição de 1988. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 2003.

previdenciários. Existe a necessidade de uma maior reflexão para a questão do equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social. O fato das pessoas estarem vivendo por mais tempo que há algumas décadas é de suma importância para reprogramação dos desembolsos a que a Previdência Social se submete. O avanço do fluxo de pagamento de benefícios em dimensão superior ao da entrada de recursos ocasiona crescentes problemas financeiros, motivando mudanças estruturais no sistema de previdência social. O aspecto principal no estudo e projeção de regimes previdenciários com estrutura de repartição simples é a evolução da expectativa de vida. Os governos têm pesquisado formas alternativas de financiamento da previdência e o aumento das idades mínimas de aposentadoria. [540]

Simone Fortes defende que o déficit da Previdência caminha efetivamente a majorar a longo prazo, na proporção que a expectativa de sobrevida da população aumente. Afirma ainda que o acréscimo dos índices sociais no Brasil certamente colaborará para o aparecimento da uma efetiva crise financeira. Na medida em que aumenta a expectativa de sobrevida da população, como consequência do desenvolvimento da medicina e das políticas públicas de saúde e saneamento, e diminui a taxa de natalidade (tendência constatada em boa parte dos países, especialmente nos mais desenvolvidos), “no futuro ter-se-á uma grande população de idosos inativos que, segundo o regime de repartição simples, deverão ter seus benefícios previdenciários custeados por uma população jovem ativa bastante inferior quantitativamente”. Nesse contexto fica evidente que o problema deve ser, desde logo, objeto de enfrentamento. Entretanto, não se trata simplesmente de repassar esse ônus para os próprios segurados, “por intermédio de medidas restritivas da concessão dos benefícios e achatadas as suas rendas, mas sim de repensar a própria estrutura de financiamento, e questionar qual o limite (se é que existe) redistributivo para um Sistema de Seguridade Social.” [541]

Contrariando o posicionamento do déficit da Previdência, concorda-se com a afirmação que existe uma “farsa contábil” que converte em déficit o superávit do sistema previdenciário. O art. 195 da Constituição estabelece que a Seguridade Social

---

[540] CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Fundamentas acerca dos riscos associados à previdência social. Texto para discussão nº 1214. Brasília: IPEA, setembro de 2006, p. 16. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1214.pdf>. Acesso em 20 mar. 2016.

[541] FORTES, Simone Barbisan. A reforma previdenciária e seu reflexo na sistemática de cálculo da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários. In: Temas atuais de direito previdenciário e assistência social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 209.

será financiada por contribuições do empregador (incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro), contribuições dos trabalhadores e do Estado. Entretanto, segundo Denise Gentil, o que se tem feito é um cálculo distorcido, separando a Previdência da Seguridade Social para calcular o resultado da Previdência Social, considerando apenas as contribuições de empregadores e trabalhadores, para depois subtrair os gastos com todos os benefícios. Por esse caminho encontra-se um déficit de R$ 87 bilhões, de janeiro a novembro de 2015. Todavia, a Constituição Federal afirma que a base de financiamento da Seguridade Social inclui receitas como a CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) além das receitas de concursos de prognóstico (resultado de loterias e apostas). Ao computar essas receitas, obtém-se um superávit. O relatório, feito pela pesquisadora, atribui um superávit de R$ 68 bilhões em 2013 e de R$ 56 bilhões em 2014. Portanto, o sistema de seguridade social é financeiramente autossustentável e, segundo Denise Gentil, a "parcela significativa de suas receitas é desviada para aplicações em outras áreas pertencentes ao orçamento fiscal permitindo que as metas de superávit primário sejam cumpridas e até ultrapassadas".[542]

Numa perspectiva mundial, entretanto, o sistema previdenciário brasileiro é considerado como um dos mais insustentáveis do mundo. Segundo um relatório da *Allianz Global Investors*[543], a Austrália tem o sistema previdenciário mais sustentável do mundo, com a menor pressão por reformas, enquanto a Tailândia, o Brasil e o Japão têm os sistemas menos sustentáveis a longo prazo, com regimes que consomem mais recursos do que arrecadam e cujo déficit deve se agravar nos próximos anos.[544] O levantamento mede a sustentabilidade a longo prazo dos sistemas previdenciários, com base em indicadores como a evolução demográfica, finanças públicas e projetos de sistemas de pensões, cita a aceleração do processo de envelhecimento da população brasileira, combinada com regras que permitem aposentadorias precoces, como os principais pontos de desequilíbrio do sistema.

[542] GENTIL. Denise Lobato. A Politica Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005. Tese de Doutorado em Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro.

[543] A *Allianz Global Investors* é um grupo gestor de investimentos diversificados, com cerca de 442 bilhões de euros em ativos para indivíduos, famílias e instituições em todo o mundo. Com escritórios em 18 países, é um dos prestadores de serviços financeiros mais importantes, atendendo mais de 85 milhões de clientes em mais de 70 países.

[544] Allianz International Pension Papers 1/2015. Disponível em: <http://projectm-online.com /app/uploads/adequacy-how-much-retirement-income-is-enough.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016

Nesse relatório o Brasil fica em penúltimo lugar entre as 50 maiores economias do mundo. [545]

Em outro relatório, da consultoria Mercer, o Melboume Mercer Global Pension Index[546], o Brasil está na terceira pior posição entre as 25 economias consideradas e é apontada, como um dos maiores problemas, a necessidade de estabelecer uma idade mínima para aposentadoria. [547]

Atualmente, no Brasil, a questão da trajetória demográfica tem sido o principal ponto de debate. Esta discussão apresenta uma relação muito próxima com o pacto intergeracional, onde observa-se que enquanto um grupo almeja estender o prazo para pagamento das contribuições devidas o outro ambiciona garantir o recebimento das respectivas prestações.

No Brasil, a transição na estrutura etária,[548] em especial o processo de envelhecimento populacional provocado pela redução da fecundidade e pelo avanço da longevidade, atinge o financiamento do sistema de previdência social, em regime de repartição simples, que é sensível às variações demográficas.

O estudo acerca da extinção do fator previdenciário e uma fórmula de cálculo de benefício adequada, se amplia a outro aspecto, a necessidade de uma medida suplementar hábil a abrandar o impacto do fim do fator previdenciário nas contas da Previdência. O aumento da expectativa de vida da população e a diminuição da natalidade induzem uma política de controle do fundo previdenciário, impedindo um colapso futuro numa condição em que a população economicamente ativa decrescerá e a população inativa aumentará consideravelmente.

A população brasileira com mais de 60 anos, em números absolutos, aumentou nove vezes nos últimos 60 anos. Em 1940 eram 1,7 milhão, em 2000 eram 14,5

---

[545] CUCOLO. Eduardo. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/03/1753964-previdencia-brasileira-e-fragil-indica-estudo-internacional.shtml. Acesso em: 25 mar. 2016.

[546] A sétima edição do *Melboume Mercer Global Pension Index* (2015) apresenta uma comparação de sistemas de aposentadoria em 25 países que englobam uma diversidade de políticas e práticas. O objetivo principal é referenciar o sistema de aposentadorias de cada país usando mais de 40 indicadores. Um objetivo secundário importante é destacar algumas deficiências no sistema de cada país e sugerir possíveis áreas de reforma que iriam fornecer benefícios previdenciários mais adequados, como o aumento da sustentabilidade a longo prazo e/ou uma maior confiança no sistema.

[547] Melbourne Mercer Global Pension Index. Disponível em: <http://www.globalpensionindex.com/country-summaries-2/brazil-2/>. Acesso em: 25 mar. 2016.

[548] A expressão “transição da estrutura etária” reúne as mudanças demográficas produzidas pelo declínio da fecundidade, pelas alterações nos padrões de sobrevivência e pelos fluxos migratórios. POOL, I. Age-structural transitions and policy: towards frameworks. In: Seminar IUSSP/Asian Meta-Centre, Age-Structural Transitions and Policy, Phuket, Dec. 2000.

milhões e, para 2020, projeta-se um contingente de aproximadamente 30,9 milhões de pessoas com mais de 60 anos, quando os idosos virão a constituir cerca de 14% da população brasileira.[549] Esse processo do envelhecimento é muito mais amplo do que uma alteração de proporção de uma determinada população, pois modifica a demanda por políticas públicas e afeta a repartição de recursos na sociedade. Contudo, faz-se necessário observar que na progressiva crise previdenciária, o fator demográfico tem a sua parcela de responsabilidade, mas incidem também os fatores de natureza econômica, conjuntural e estrutural, como o aumento do desemprego e da informalização do mercado de trabalho.

A Lei nº 13.183/2015, prevê um dispositivo progressivo, diverso daquele previsto na emenda do deputado Arnaldo Faria de Sá, cujo texto foi vetado pela Presidente da República. A regra 85/95, segundo o Governo, considera o acréscimo da expectativa de vida do brasileiro e tem como principal objetivo manter a sustentabilidade do sistema previdenciário. Consolidou-se assim a imprescindibilidade de uma análise dos parâmetros empregados na construção e estabelecimento do ritmo de progressão da fórmula de cálculo dos benefícios. Esse debate pode ser constatado na justificativa da emenda legislativa apresentada em 23 de junho de 2015, pela deputada Carmen Zanotto e pelo deputado Raul Jungmann:

> Acrescente-se o seguinte parágrafo 2º, renumerando-se os demais, ao artigo 29-C, introduzido à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, modificada pela Medida Provisória nº 676, de 17 de junho de 2015. "§ 2º. Os acréscimos pontuais de que trata o § 1º do art. "29-C", acrescentado à Lei nº 8.213, de 1991, somente se aplicarão caso se comprove aumento efetivo na taxa de expectativa de vida da população medida e divulgada pelo IBGE, no período de 2017 a 2022". JUSTIFICATIVA A introdução da chamada regra 85/95, surgiu de intensa luta das entidades representativas de trabalhadores e aposentados para se modificar a rigidez e minimizar os danosos prejuízos causados pelo fator previdenciário, quando da solicitação de aposentadoria por tempo de contribuição para aqueles que recebem proventos acima do piso de um salário mínimo em nosso país. O Poder Executivo ao vetar a referida emenda, prevista no Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2015, ignora o sofrimento de milhões de pessoas que, muitas vezes, contribuíram e contribuem sobre o teto máximo dos benefícios previdenciários e, entretanto, ao solicitarem a aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social veem suas expectativas de uma velhice um pouco mais tranquila ser solapadas, justamente num momento em que mais necessitam de sua renda atualizada, em virtude do aumento de gastos que o avanço da idade impõe,

[549] BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; KANSO, S. Dinâmica populacional brasileira na virada do século XX. Rio de Janeiro: Ipea, 2004, p.19.

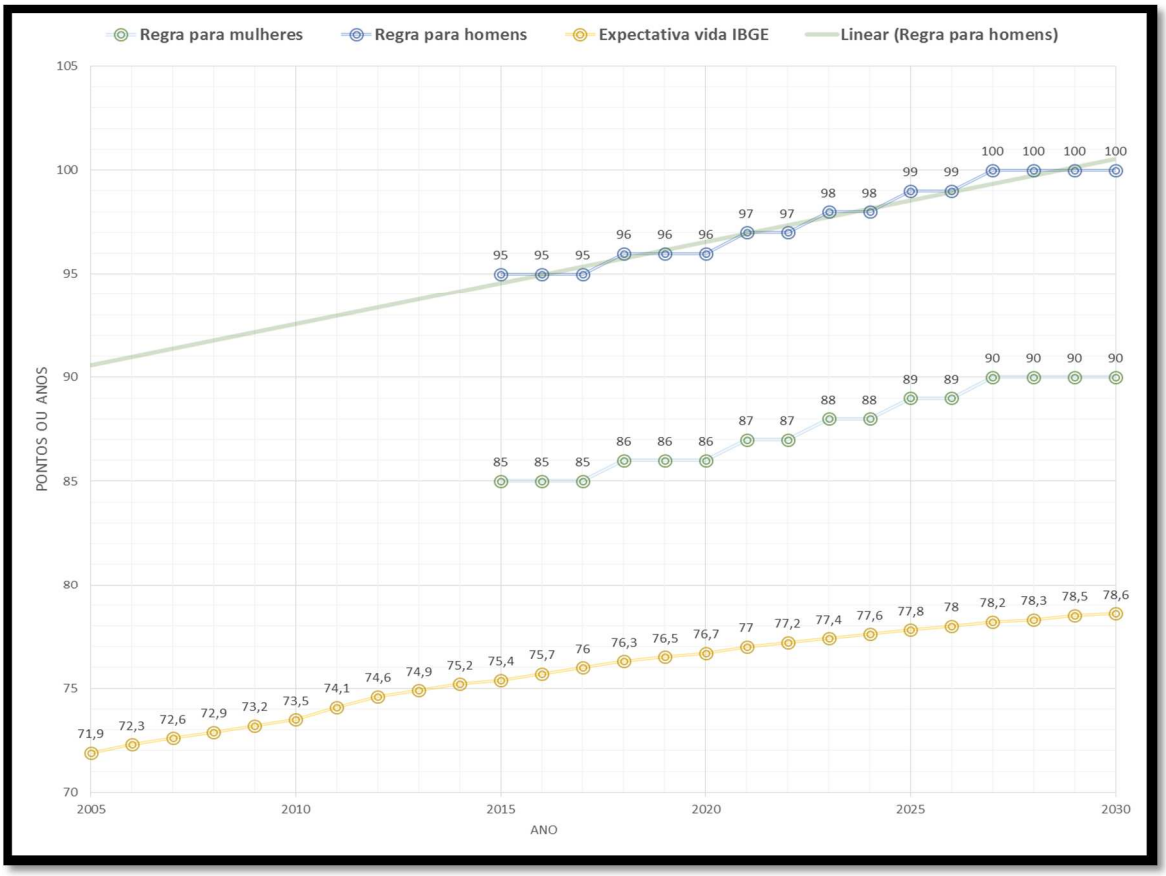
> com remédios, planos de saúde e alimentação, principalmente. Mas a emenda que ora apresentamos, justifica-se, sobretudo, porque não há nenhuma garantia de que, num país de enormes desníveis e desigualdades sociais como o Brasil, a progressão que se constatou nas últimas duas décadas na taxa de longevidade do conjunto de nossa população se mantenha. Portanto, e considerando acertada a preocupação com a sustentabilidade da Previdência Social brasileira, a progressividade proposta pelo governo constante do § 1º do art. 29-C, acrescentado à Lei nº 8.213, de 1991, pela Medida Provisória nº 676, de 2015, somente se justifica se, efetivamente, os números captados e divulgados pelo IBGE no período proposto, de fato, apontarem para novo aumento da expectativa de sobrevida da população. Diante dessas considerações, solicitamos o apoio dos nossos pares à emenda que ora apresentamos. Sala das Sessões, em 23 de junho de 2015. Deputada Carmen Zanotto PPS/SC Deputado Raul Jungmann PPS/PE.[550]

O exame da alternativa na forma de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do RGPS, introduzida pela Lei nº 13.183/2015, merece uma observação cautelosa. A progressão proposta pelo senado na Lei nº 13.135/15 era diferente da que foi proposta e sancionada pela Presidência da República, conforme explanado anteriormente.

Ademais, verifica-se que o ritmo de crescimento do fator da regra 85/95 e a evolução da expectativa de vida, prognosticada pelo IBGE, não seguem na exata cadência, ou seja, não há linearidade entre a evolução da expectativa de vida e a regra 85/95. Se houvesse essa linearidade, teríamos em 2027 uma fórmula diferente da 90/100 estabelecida pela Lei nº 13.183/2015. Indispensável, então, averiguar a progressividade colocada e a sua relação com as mudanças demográficas.

[550] BRASIL. Câmara dos Deputados - Apresentação de emendas Disponível em: <file:///H:/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-40359.pdf> Acesso em: 16 jan. 2016.

Figura 8 - Progressividade da regra 85/95 e evolução da expectativa de vida.



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Observando os dados exibidos no gráfico apresentado, percebe-se que num período de 15 anos (2015-2030) a expectativa de vida deve crescer em 3,2 anos, segundo as projeções do IBGE - Projeção da População de 2013.[551] No mesmo período analisado, a regra 85/95 estabelece um incremento de 5 pontos, ou seja, um aumento de 2,5 anos na idade do trabalhador, somados aos 2,5 anos de contribuição.[552] Deste modo, verifica-se que a progressividade estabelecida pela Lei nº 13.183/2015 é menor do que a das projeções de mudanças demográficas no mesmo período, não havendo linearidade entre elas. Ou seja, a evolução da regra 85/95 não é prejudicial ao segurado, quando comparada com a projeção da expectativa de vida dos brasileiros.

---

[551] IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm>. Acesso em: 30 mai. 2016.

[552] Conforme Lei nº 8.213/91 – art. 29-C, § 1º "Para os fins do disposto no caput, serão somadas as frações em meses completos de tempo de contribuição e idade. "

CONCLUSÕES

Diante de todas as considerações apresentadas no decorrer deste estudo, com vistas a analisar a introdução da regra 85/95, e a progressão da sua fórmula, na legislação da Previdência Social no Brasil, perante o envelhecimento populacional e à luz do princípio da proibição do retrocesso social, passa-se a expor as conclusões alcançadas.

A fim de se consolidar o referido objetivo de investigação, no Capítulo I, analisou-se elementos conceituais da previdência social e do risco social no sistema de seguridade. Apresentou-se, também, um sucinto histórico da previdência social no mundo, assim como uma contextualização histórica da previdência social no Brasil, identificando sua procedência e seu desenvolvimento.

No Capítulo II foi averiguado alguns dos desafios da demografia, como o envelhecimento populacional. Examinou-se a significação e a condição do idoso, a conjuntura da velhice na história da humanidade e na sociedade contemporânea. Também foram observadas as informações mundiais da população idosa num mundo que está envelhecendo rapidamente e as políticas públicas de previdência social no Brasil e de proteção ao idoso, determinantes na efetivação da cidadania da população, permitindo uma melhor compreensão dos resultados das ações governamentais.

Como ciência social e instrumento de ordenação social, o direito precisa estar sensível à realidade que o rodeia. A elaboração e aplicação das normas jurídicas devem estar entrosadas à sociedade em que são aplicadas, assim como às suas transformações, não sendo possível separar o direito da realidade social. No estudo do direito previdenciário essa necessidade de amarração entre o direito e a realidade social fica ainda mais manifesta, porquanto é a população a destinatária da aplicação das normas previdenciárias e também é quem financia tal sistema.

A demografia brasileira apresenta o desafio do processo de envelhecimento populacional, demandando um aperfeiçoamento das regras previdenciárias para fortalecer a sustentabilidade do sistema de seguridade social perante a nova conjuntura demográfica. No Brasil, assim como no mundo, as pessoas estão vivendo mais e esse acontecimento incontroverso repercute de forma avassaladora nos sistemas previdenciários. A adoção de reformas e alterações na legislação da Previdência Social se justificam, principalmente, diante desse aumento da longevidade das pessoas e da ampliação da proporção de idosos.

No Capítulo III, realizou-se revisão parcial da doutrina, ao se abordar o princípio da vedação ao retrocesso social, num contexto onde os princípios jurídicos, possuidores de normatividade e eficácia, junto das regras, como espécie do gênero norma, apreendem as funções interpretativa, sistematizadora e supletivo-normativa. Quanto ao princípio da vedação ao retrocesso social, seu estudo foi realizado com base na doutrina e jurisprudência estrangeiras desenvolvidas na Alemanha, Itália, França e Portugal, uma vez que nesses países ocorreu um desenvolvimento maior do primado da proibição de retrocesso social. Em terras pátrias a análise da matéria foi realizada com base no pensamento dos principais doutrinadores que abordaram o tema.

Sustenta-se uma visão sistêmica fundamentada na indivisibilidade e coerência dos direitos fundamentais, conferida pela dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988). Os direitos sociais possuem a natureza de direitos fundamentais com plena eficácia e aplicabilidade jurídica, ou seja, integral potencialidade de concretização. Os direitos fundamentais, como fundamentos do Estado Democrático de Direito, da ordem jurídica e da demarcação do poder estatal, admitem múltiplas funções, dentre as quais se destacam as funções de defesa e de prestação social. Entende-se, ainda, que os direitos sociais encontram abrigo, ainda que de uma proteção não absoluta, nas disposições do artigo 60, §4º, da CF. Nessa conjuntura, verifica-se o entendimento flexível das cláusulas pétreas, especialmente as de cunho social, diante das influências econômicas, sem, modificar o núcleo da Constituição. Adota-se, portanto, a premissa essencial de que os direitos sociais são direitos fundamentais, voltados à transformação da realidade social.

Verificou-se a existência implícita de um princípio da proibição de retrocesso social no ordenamento jurídico brasileiro (art. 5º, § 2º, e art. 7º, *caput*, da Constituição da República). Tal princípio, cada vez mais contemplado na doutrina constitucional e evocado pelos tribunais a fim de proteger o núcleo de direitos fundamentais, suscita para os direitos sociais a mesma proteção afiançada aos direitos de liberdade, porque quando são concretizados por leis que visam o desenvolvimento dos conteúdos das próprias normas constitucionais, passam também a apresentar a vedação ao legislador de subtrair o grau de concretização já alcançado. Assim, o princípio da proibição de retrocesso social apresenta-se como manifestação maior de respeito aos direitos fundamentais, elucubrando um princípio que veda retrocessos decorrentes de atuações estatais de natureza distinta. Portanto, o princípio da proibição de retrocesso

social suscita que o Estado não deve atentar contra as normas consagradoras de direitos sociais ao admitir medidas de cunho retrocessivo que tenham por desígnio o seu injustificável aniquilamento ou diminuição.

No Capítulo IV, apontou-se a correlação entre as alterações na fórmula de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, do Regime Geral da Previdência Social, introduzidas pela Lei nº 13.183/2015, a proteção previdenciária diante da progressão da expectativa de vida da população brasileira e o princípio da vedação do retrocesso social no Brasil.

É inegável a necessidade de uma reforma do sistema previdenciário, constitucionalmente concebido como direito social, como maneira de atender o novo perfil dos benefícios desenhado pelo envelhecimento populacional. Com o aumento da expectativa de vida, constatado nas últimas décadas, o período de permanência das pessoas que se aposentam por tempo de contribuição ou também por idade majorou consideravelmente. Esse aumento no tempo de pagamento de benefícios, muito além daquele planejado anteriormente pelos especialistas,[553] tem exigido que a Previdência Social adote políticas públicas que busquem o remanejamento de todo o seu programa, diante de despesas sempre crescentes e que procure novas e maiores receitas, diminuição e racionalização dos gastos, até mesmo com possíveis cortes de benefícios a serem avaliados. Cabe ressaltar a necessidade de respeitar os direitos adquiridos nesses aperfeiçoamentos.

Diante das pressões políticas, econômicas e das necessidades mencionadas, a Previdência Social enfrenta repetidas reavaliações, nas quais o Estado estabelece mudanças, ora avançando, ora retrocedendo, dentro dos limites assegurados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e determinados pela Constituição Federal. Nesse sentido, procurou-se confrontar essas modificações no direito previdenciário e a relação com a existência em nosso ordenamento constitucional, ainda que de maneira implícita, do princípio da vedação do retrocesso social.

Verificou-se que a fórmula da regra 85/95, usada no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do RGPS, nos termos da Lei nº

[553] A Aposentadoria por Tempo de Contribuição ingressou no ordenamento jurídico brasileiro quando a população apresentava uma expectativa de vida média, ao nascer, de 42 anos. Na atualidade, é plenamente possível conceder o benefício da ATC no RGPS para mulheres com 48 anos de idade que tenham contribuído por 30 anos e para homens com 53 anos de idade que tenham 35 anos de contribuição. Considerando a expectativa de sobrevida, baseada nas tábuas de mortalidade do IBGE, esses segurados podem viver, recebendo o benefício, por 30 anos ou mais.

13.183/2015, não infringe o princípio da vedação ao retrocesso social, considerando que:

a) não houve um aumento desproporcional no tempo de serviço necessário para a aquisição do direito ao benefício previdenciário da aposentadoria;

b) a Lei nº 13.183/2015 não revogou a procedimento de cálculo de benefício já existente há mais de uma década, ou seja, criou-se uma alternativa, uma opção a mais, sem extinguir o método de cálculo com a aplicação do fator previdenciário;

c) a citada regra 85/95 se aplica a circunstâncias de aposentadoria por tempo de contribuição, que não protege diretamente um risco social e, portanto, permite que o segurado não tenha seu benefício reduzido pelo fator previdenciário se cumprir os requisitos conferidos pela regra 85/95.

d) a progressividade da fórmula 85/95 estabelecida na Lei nº 13.183/2015 é menor do que a das projeções da expectativa de vida dos brasileiros, não configurando prejuízo ao segurado.

Ainda nesse sentido, observa-se que a Lei nº 13.183/2015 não introduziu uma regressão às conquistas sociais já alcançadas. Ao contrário, trouxe uma alternativa ao segurado para evitar o fator previdenciário. Tal conclusão é perpetrada ainda que em muitas das reformas em matéria previdenciária, constitucionais ou não, por seu caráter eminentemente restritivo de direitos, colidam com o princípio da vedação do retrocesso. Importa ressalvar que não foi objeto de análise, neste estudo, a hipótese de o fator previdenciário ter violado ou não este princípio.

Dessa forma, nota-se a preocupação com os critérios que resguardam o equilíbrio financeiro e atuarial, e garante-se a manutenção do benefício integral ao segurado quando este atingir a idade avançada. Na situação anterior à regra 85/95, o segurado que se aposentasse por tempo de contribuição no RGPS, levaria consigo pelo resto da vida a redução no valor do benefício imposta pelo fator previdenciário, acarretando uma desvantagem econômica quando comparada com o benefício da aposentadoria por idade nas mesmas condições. Tal prejuízo demonstra-se evidenciado quando analisamos que o instituto da desaposentação foi vetado pela Presidência da República ao promulgar a Lei nº 13.183/2015 e com isso indicou a não possibilidade, com previsão legal, do segurado rever o valor do seu benefício reduzido pelo fator previdenciário ao atingir a velhice.

Não se pode olvidar, ademais, que tem predominado e consolidado o entendimento da flexibilização do princípio da vedação do retrocesso, rompendo com a tese primitiva, rígida e inflexível.

Diante de todo o exposto, firma-se a inteligência no sentido de que o princípio do não retrocesso social deve ter uma aplicação maleável e relativa, ou seja, é passível de restrição, especialmente perante situações de mudança legislativa infraconstitucional, como no foco do estudo desenvolvido na presente tese. Na prática, denota-se que o princípio da proibição do retrocesso social não deve estabelecer um óbice absoluto e intransponível às leis que eventualmente venham a limitar ou a extinguir direitos sociais. Ressalta-se, no entanto, que para tais ações normativas tenham validade constitucional, é imprescindível que atendam a requisitos como a adequação, necessidade e proporcionalidade.

As estatísticas, as projeções demográficas e os dados socioeconômicos, apontados nesse estudo, apontam um crescimento nas despesas com os benefícios previdenciários, o que assinala ser imprescindível a adoção de medidas corretivas, sob pena de ver comprometida a sustentabilidade do sistema previdenciário e, consequentemente, o pagamento de benefícios. Refletindo nesses dados e na perspectiva de reforma da legislação previdenciária com a Lei nº 13.183/2015, observa-se indícios que os critérios políticos prevaleceram, em detrimento dos critérios técnicos-econômicos.

Nota-se que tem surgido um forte senso de responsabilidade com o que acontecerá daqui a 30, 40 ou 50 anos, e que uma parcela da sociedade tem passado a se preocupar bastante com o futuro da Previdência Social. Entretanto, não se vê a mesma conscientização na educação e na política econômica. A população envelhecerá e a expectativa de vida será cada vez maior, conforme apontam as projeções estudadas. Os jovens e as crianças de hoje comporão a força de trabalho do futuro e enfrentarão crescentes razões de dependência de idosos. Diante disso, acredita-se que precisamos não somente de uma reforma previdenciária, mas de reformas institucionais e políticas macroeconômicas direcionadas ao pleno emprego, aproximando o contingente de pessoas da informalidade para debaixo do abrigo protetivo da previdência social, e a um bom desempenho da economia, conduzindo o país a taxas elevadas de crescimento. São também necessários investimentos em educação, saúde, pesquisa, tecnologia e estímulos à infraestrutura. A melhoria da qualidade de vida das novas gerações contribuirá para a sustentação de toda a

sociedade, pois incumbirá a elas, como componentes da população em idade ativa, a responsabilidade de uma vida digna à população idosa. Esses mecanismos proporcionarão a arrecadação necessária para o merecido e necessário suporte aos idosos. Se a base de contribuintes não diminui, o sistema não deverá romper com o denominado *pacto de gerações*. Indica-se não permanecer atrelado a um determinismo das alterações demográficas.

Espera-se, portanto, haver contribuído para uma reflexão sobre a proibição do retrocesso social em face das mudanças na demografia brasileira e da progressão da fórmula 85/95, nos termos da Lei nº 13.183/2015, usada no procedimento de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS. Espera-se, ainda, ter cooperado para uma ponderação acerca da função do princípio constitucional da vedação ao retrocesso social no Direito Previdenciário pátrio, almejando continuamente a defesa da cidadania, a eficácia das decisões judiciais e a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. Questão social, uma previdência e cidadania no Brasil. In: GOMES, A.C. (Org.). **Trabalho e previdência: 60 anos em debate**. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1992.

AFONSO, L. E.; ZYLBERSTAJN, H.; SOUZA, A. P. **Mudanças na previdência social: uma avaliação dos efeitos de reformas paramétricas no RGPS**. Revista Economia, Selecta, 2006.

ALBA, Víctor. **Historia social de la vejez**. Barcelona: Laertes, 1992.

ALBUQUERQUE, Fernanda Cavalcanti de. **A aposentadoria por tempo de contribuição- uma breve análise do seu histórico, requisitos e do salário de benefício**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 31 dez. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51930>. Acesso em: 29 jun. 2016.

ALEXANDRINO, José de Melo. **Direitos fundamentais**. Estoril, Portugal: Principia, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva da 5ª edição alemã. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

Allianz International Pension Papers 1/2015. Disponível em: <http://projectm-online.com/app/uploads/adequacy-how-much-retirement-income-is-enough.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016

ALMEIDA, Dayse Coelho. A fundamentalidade dos direitos sociais e o princípio da proibição de retrocesso. **Inclusão Social**, Brasília, v. 2. n. 1, p. 118-124, out. 2006/mar.2007.

ALMEIDA, Francisca Narjana de. **O princípio da proibição do retrocesso social como efetividade da segurança jurídica**. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria=FilosofiadoDireito>. Acesso em: 12 dez. 2015.

AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário**: coleção sinopses para concursos. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976.** 5ª ed., Coimbra: Almedina, 2012.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional.** 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

ASSIS, Armando de Oliveira. **Em busca de uma concepção moderna de risco social**. Porto Alegre: Notadez. Revista de Direito Social nº 14, 2004.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

AZEVEDO, A L. **Velhice e seus processos sócio-históricos***.* Lisboa: Argumento, 2001.

BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. 1ª ed., São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2004.

_____. **Previdência Social Comentada**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

_____. **Princípios Norteadores do Direito Previdenciário**. Revista de Previdência Social, São Paulo, v. 11, n. 82, p. 51S-S24, set 1987

_____. **Sistema de Seguridade Social**. 5ª Ed. São Paulo: LTr. 2009.

BALERA, Wagner; MUSSI, Cristiane Miziara, **Direito Previdenciário**: Série Concursos Públicos. 10ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Método, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional.** Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARNES, Javier. **Introducción al principio de proporcionalidade em el derecho comparado y comunitário.** Revista de Administración Pública, Madrid, n. 135, p. 495-522, 1994.

BARROS, Suzana de Toledo. **O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. **O Começo da História**: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Disponível em: <http://www.camera.ri.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/artihistdirbras.pdf>. Acesso em: 15 de out. 2015.

BEAUVOIR, S. **A velhice.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; KANSO, S. **Dinâmica populacional brasileira na virada do século XX.** Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

BENDASSOLLI, P. F.. **O ethos do trabalho: sobre a insegurança ontológica na experiência atual com o trabalho**. São Paulo, USP, Instituto de Psicologia, Tese de doutorado, 2006.

BERQUÓ, Elza. Algumas considerações demográficas sobre o envelhecimento da população no Brasil. In: **Seminário Internacional sobre Envelhecimento Populacional** – uma agenda para o fim do século. Brasília: MPAS/SAS, 1996.

BEVERIDGE, William Henry. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins**. Tradução: Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

BÍBLIA, Revista e Atualizada. Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 2012.

BLOOM, David E. **7 Billion and counting**. Science. Washington - USA, v. 333, n.º 6042, p. 562-569, 2011. DOI: 10.1126/science.1209290

BLOOM, David E.; CANNING, David. **Global demographic change: dimensions and economic significance**. Population and Development Review, vol. 34, 2008

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. **Escritos sobre derechos fundamentales**. Tradução de Juan Luis Requejo Pagés. 1ª ed. Baden-Baden: Nomos, 1993.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BORGES, G. M.; CAMPOS, M. B.; SILVA, L. G. C. Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas. In: ERVATTI, L. G.; BORGES, G. M.; JARDIM, A. P. **Mudança Demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população.** IBGE, 2015, p. 138 – 151.

BRANDÃO, Rodrigo. São os Direitos Sociais Cláusulas Pétreas? Em que medida?. In: Daniel Samento; Cláudio Pereira de Souza Neto. (Org.). **Direitos Sociais, Fundamento, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados - Apresentação de emendas Disponível em: <file:///H:/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-40359.pdf> Acesso em: 16 jan. 2016.

_____. Câmara dos Deputados - Projeto de Lei nº 1.527/99. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A13FE75020F876622E19F7889BEE2C0F.proposicoesWeb1?codteor=1124289&filename=Dossie+-PL+1527/1999>. Acesso em: 04 fev. 2016.

_____. Câmara dos Deputados - Projeto de Lei nº 4.447/08. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=419217> Acesso em 28 jan. 2016.

_____. Casa Civil - Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2016/junho/gt-da-previdencia-cria-grupo-de-tecnico-para-analisar-propostas-para-reforma-da-previdencia>. Acesso em 30 jun. 2016

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03 /constituicao/Emendas/ Emc/emc20.htm>.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas /emc/emc41.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Coordenação Geral dos Direitos do Idoso. Pessoa Idosa. Ações programáticas. Disponível em: <http://www.sedh.gov.br/acessoainformacao/acoes-e-programas/pessoa-idosa>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Decreto 4.227, de 13 de maio de 2002. Cria o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4227.htm>. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. Decreto nº 3.048 de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras previdências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>.

_____. Decreto nº 3.321/1999 Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao /ListaTextoIntegral.action?id=215628&norma= 228560>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Exposição de motivos da MP 676/15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20676-15.doc>. Acesso em: 01 jun. 2016

_____. Lei nº 6.439, de 1 de setembro de 1977. Brasília; 1977. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf. Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em 21 nov. 2014.

_____. Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em 21 nov. 2014.

_____. Lei nº 9.876 de 1.999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm>. Acesso em 11 ago. 2014.

_____. Lei nº 10.741 de 01 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10741.htm>. Acesso em: 11 mar. 2016.

_____. Lei Orgânica de Saúde. Lei nº 8.080. Brasília. 1990. Disponível em: www.saúde.gov.br. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____. Ministério da Previdência Social. Boletim Estatístico da Previdência Social v. 20, nº 3. Março de 2015. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/>. Acesso em 27 mai. 2016.

_____. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/apresentacoes-2015/RevisadaPR_ministroapresentacaofator.ppt >. Acesso em: 18 jan. 2016.

_____. Ministério da Previdência Social. **Envelhecimento e dependência: desafios para a organização da proteção social**. Coleção Previdência Social, v. 28, p. 118, Brasília, 2008.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.395 de 9 de dezembro de 1999 - Gabinete do Ministro da Saúde. Dispõe sobre a Política Nacional de Saúde do Idoso do Ministério da Saúde. Diário Oficial da União 1999. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/3idade/portaria1395 gm.html>. Acesso em: 12 mar. 2016.

_____. Ministério da Saúde. Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de política do idoso. PORTARIA MPAS/SEAS Nº 73, DE 10 DE MAIO DE 2001. NORMAS DE FUNCIONAMENTO DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO AO IDOSO NO BRASIL. Brasília, DF. Disponível em: http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/index .php?pag=polit. Acesso em:18 abr. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem Populacional**. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/ webservice. Acesso em 21 nov. 2014.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social - MTPS. **Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social**. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/MTPS-divulga-relatorio-de-forum-sobre-emprego-renda-e-Previdencia_12-05-2016>. Acesso em 30 mai. 2016.

_____. Plano de ação para o enfrentamento da violência contra a pessoa idosa. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/ programas/pdf/plano-de-acao-para-o-enfrentamento-da-violencia-contra-pessoa-idosa>. Acesso em: 05 dez. 2015.

_____. Política Nacional do Idoso. Declaração Nacional dos Direitos Humanos. Programa Nacional de Direitos Humanos. Imprensa Nacional; 1998. Disponível em: http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_livros/2.pdf. Acesso em 02 mar. 2016.

_____. Portaria GM/MS nº 702, de 12 de abril de 2002. Cria mecanismos para organização e implantação de Redes Estaduais de Assistência à saúde do Idoso, no

âmbito do Sistema Único de Saúde. Disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/integras/239984.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016.

_____. Portaria interministerial nº 5.153 de 7 de abril de 1999. Institui o Programa Nacional de Cuidadores de Idosos. Diário Oficial da União n. 66. Ministério da Previdência e Assistência Social, Brasília, 1999. Disponível em: http://www.saudeidoso.icict.fiocruz.br/pdf/ProgramaNacionaldeCuidadoresdeIdosos.pdf. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. Portaria nº 249 de 12 de abril de 2002. Aprova as Normas para Cadastramento de Centros de Referência em Assistência à Saúde do Idoso. Diário Oficial da União nº 72. Ministério da Saúde Brasília, 2002. Disponível em: http://www.coffito.org.br/site/ index.php/resolucoes/portarias-to/620-portaria-n-249-de-16-de-abril-de-2002.html. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. Portaria nº 25, de 09 de novembro de 1979. Disponível em: www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa.../copy2_of_DOCUMENTOS_LEGAIS. Acesso em: 02 mar 2016.

_____. Portaria nº 73 de 10 de maio de 2001. Secretaria de Estado de Assistência Social do MPAS. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/marg/portar/2001/portaria-73-10-maio-2001-325960-norma-seas.html. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. Senado Federal. Disponível em: < http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=1317&seqPaginaInicial=38&seqPagin aFinal=38. Acesso em 04 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 939/DF, STF, Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 1.946/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>. Acesso em: 27 mai. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 2.065-0/DF, voto do Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 2.065-0/DF, voto do Ministro Sepúlveda Pertence. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375320. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 2.111/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347438>. Acesso em: 27 mai. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 3.128-7/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363314>. Acesso em: 29 mai. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 3105-0/DF, voto do Ministro Celso de Melo. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/141_ADI_3105.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, ADI nº 3105-0/DF, voto do Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/141_ADI_3105.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal, ARE nº 727.864 AgR. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7218726>. Acesso em: 30 mai. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal, ARE nº 745.745 AgR/MG. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7516923>. Acesso em: 29 mai. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal, MS nº 24.875-1/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86203>. Acesso em: 30 mai. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal, RE nº 398.041. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570361>. Acesso em: 30 mai. 2016

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2111-MC/DF, rel. Min. Sydney Sanches, j. 11.2.1998, Diário da Justiça, 16.3.2000. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=197&dataPublicacao=08/10/2012&incidente=2641149&capitulo=6&codigoMateria=3&numeroMateria=149&texto=4127540> Acesso em 04 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. ARE 639337, Agr, Relator: Min. Celso De Mello, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28639337%2ENUME%2E+OU+639337%2EACMS%2E%29+%28%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORL%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORV%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORA%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mhgbc2q>. Acesso em: 05 dez. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ARE: 681049 RJ, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 10/05/2012, Data de Publicação: DJe-095 16/05/2012. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21780009/recurso-extraordinario-com-agravo-are-681049-rj-stf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. STA 175-AgR/CE. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 07 jul. 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. MS: 00020780420148180000 PI 201400010020782. Disponível em: http:// http://tj-pi.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/292009047/mandado-de-seguranca-ms-20780420148180000-pi-201400010020782. Acesso em: 08 jun. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal - Quarta Região. APELAÇÃO CÍVEL nº 2006.72.99.000635-6/SC Órgão Julgador: SEXTA TURMA DO TRF. Disponível em: http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=1267797&hash=e2b8d04ffc40b4e3df475582b1736336. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal - Segunda Região. AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA – nº 44015, Processo: 2002.02.01.028160-9 UF: RJ Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA, Data Decisão: 30/09/2002 Documento: TRF200101955.Apelação Civil no 2001.51.01.025096-9/RJ. Disponível em: http://www.trf2.gov.br/cgibin/pingresallen?proc=200151010250969&andam=1&tipo_consulta=1&mov=3#. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal - Segunda Região. ARGINC nº 2002.51.01.016646-0. Relator: Desembargador Federal Reis Friede. DJ de 12/02/2008. Disponível em: < http://www.trf2.gov.br/jurisprudencia/infojur140.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico de expressões.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

BROCHSZTAIN, C. **O Susto ao espelho: um estudo psicológico do envelhecer**. Revista Kairós, São Paulo: ago.1998.

BÜHRING, Márcia Andrea. **Direito Social: proibição de retrocesso e dever de progressão**. Rev. TST, Brasília, v. 41, n. 1, jan.-jun. 2015. Disponível em: http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/viewFile/18175/12667>. Acesso em: 10 set. 2015.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Fundamentas acerca dos riscos associados à previdência social**. Texto para discussão nº 1214. Brasília: IPEA, setembro de 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1214.pdf>. Acesso em 20 mar. 2016.

CAMARANO, A. A., PASINATO, M. T. O envelhecimento populacional na agenda das políticas públicas. In: CAMARANO, A. A. **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

CAMBRAIA, Tulio. **Os efeitos da extinção do fator previdenciário e do retorno à média curta**. 2009. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1444/efeitos_extincao_cambraia.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 jan. 2016

CAMPOS, Thiago Faria. Implicações da extinção do fator previdenciário. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 118, nov 2013. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13871&revista_caderno=20> Acesso em: 04 fev. 2016.

CANARIS, Claus Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito.** Tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

CANO, Arce Gustavo. **De los seguros sociales a la seguridad social**. México: Porrua, 1972.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador*:* contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

_____ . **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.

_____ . **Direito constitucional**. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.

_____ . **Estudos sobre Direitos Fundamentais***.* Coimbra: Almedina, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A emenda e o soneto**. O Estado de S. Paulo – coluna Espaço Aberto, jun. 2003. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/UserFiles/File/artigos%20FHC/2003-06.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2016.

CARLOS, Sérgio Antônio. **Plano de Ação Internacional de Viena Sobre o Envelhecimento**. Disponível em: http://www.ufrgs.br/e-psico/publicas/humanizacao /prologo.html. Acesso em 05 mar. 2016.

CARNEIRO, Wálber Araujo. **Hermenêutica jurídica heterorreflexiva: uma teoria dialógica do direito.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, J. A. M.; GARCIA, R. A. **O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico.** Caderno Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 19, nº 3, p. 725-733, maio/jun. 2003.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de e LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 14ª ed. São Paulo: LTr, 2012.

CERQUEIRA, Cezar Augusto; GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves. Conceitos básicos em demografia e dinâmica demográfica brasileira. In: Eduardo Luiz G. Rios-Neto; Juliana de Lucena Ruas-Riani. (Org.). **Introdução à demografia da educação**. 1ª ed. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais - ABEP, 2004, p. 13-44.

CHAUÍ, M. Os trabalhos da Memória. em: Bosi, E. **Memória e Sociedade**: lembranças de velhos. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

CINELLI, Maurizio. **Il rapporto previdenziale.** 4ª ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 2007.

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

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. São Paulo: Saraiva, 2007

COSTA, Eliane Romeiro. **Previdência Complementar na Seguridade Social**: o risco velhice e a idade para a aposentadoria. ” São Paulo: LTr, 2003.

CUCOLO, Eduardo. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado /2016/03/1753964-previdencia-brasileira-e-fragil-indica-estudo-internacional.shtml>. Acesso em: 25 mar. 2016.

DAIBERT, Jefferson. **Direito previdenciário e acidentário do trabalho urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

DALBORA, José Luis Guzmán. Código Penal Francés de 1791. In: Revista de Derecho Penal y Criminología, 3ª Época, nº 1 (2009). Disponível em: http://www.pucsp.br/cehal/downloads/relatorios/revista_derecho_penal_criminologia/ 2009_n1.pdf. Acesso em: 22 dez. 2015.

DEBERT, G.G. **A reinvenção da velhice**. 1ª ed. Edusp, São Paulo, 1999.

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Bogotá: 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/declaracao_americana_dir _homens.htm> Acesso em: 18 out. 2015.

DELGADO, Guilherme C.; QUERINO, Ana Carolina; RANGEL, Leonardo e STIVALI, Matheus, 2006, **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário 1999-2004**, IPEA, em Texto para discussão nº 1161, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1814/1/TD_1161 .pdf>. Acesso em: 24 jan. 2016.

DERBLI, Felipe. **O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DERZI, Heloisa Hernandez. **Os beneficiários da pensão por morte**. São Paulo: Lex, 2004.

DERZI, Misabel Abreu Machado. **Seguridade Social**. Problemas financeiros e soluções na constituição de 1988. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros, 2003.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DUARTE, Marina Vasques. **Direito Previdenciário**. 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

DURAND, Paul. Trad. José Vida Soria. **La política contemporânea de Seguridad Social**. Espanha: Ministério do Trabalho e Seguridade Social, 1991.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FARO, C. A questão da previdência e da assistência social: breve histórico da evolução do sistema previdenciário. In: GOMES, A.C. (Org.). **Trabalho e previdência: 60 anos em debate.** Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1992.

FAVOREU, L.; PHILIPPE L. **Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel**. 10ª ed., Dalloz: 1999.

FELICIANO. Guilherme. Disponível em: http://anamatra.org.br/index.php/noticias/regra-de-progressao-para-formula-da-aposentadoria-e-inconstitucional-afirma-anamatra. Acesso em: 08 mar. 2016.

FERNANDES, M. T. de O.; SOARES, S.M. **O desenvolvimento de políticas públicas de atenção ao idoso no Brasil.** 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf /reeusp/v46n6/29.pdf. Acesso em: 25 jan. 2016.

FERNÁNDEZ, Pastorino. **Seguridad Social**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Universidad, 1989.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. A legitimidade na constituição de 1988. In: FERRAZ JR. et al. Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERREIRA, C.R. **Participação das aposentadorias e pensões na desigualdade da distribuição da renda no Brasil no período de 1981 a 2001**. Piracicaba, 2003. 135p. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", Universidade de São Paulo.

FORTES, Simone Barbisan. A reforma previdenciária e seu reflexo na sistemática de cálculo da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários. In: **Temas atuais de direito previdenciário e assistência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

FRANCA FILHO, Marcilio Toscano. **A Alemanha e o Estado de Direito.** Revista de Informação Legislativa. Brasília 34 nº 133 jan./mar. 199, p. 112. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/200/r133-12.PDF?sequence=4. Acessado em 20 jun. 2016.

FRANÇA. Conselho constitucional. Decisão no 83-165. Autores: Jean Arthuis e Outros. Réu: Parlamento Francês. 20 de janeiro de 1984. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1984/83-165-dc/decision-n-83-165-dc-du-20-janvier-1984.8111.html>. Acesso em: 02 mar. 2016.

_____ . Conselho constitucional. Decisão no 90-287. Autores: M. Bernard Pons e Outros. Réu: Parlamento Francês. 16 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1991/90-287-dc/decision-n-90-287-dc-du-16-janvier-1991.8756.html>. Acesso em: 14 mar. 2016.

_____ . Loi nº 68-978, du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur. Journal Officiel de la Republique Française, Paris, 12 nov. 1968, p 10.583. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19681113&pageDebut=10579&pageFin=&pageCourante=10583>. Acesso em: 14 mar. 2016.

FREITAS, Eduardo de. **A população da Europa está envelhecendo** - *Brasil Escola*. Disponível em: <http://brasilescola.uol.com.br/geografia/a-populacao-europa-esta-envelhecendo.htm>. Acesso em 19 jun. 2016.

FRIAS, S. R. de. Aposentadoria, tempo livre, lazer e a descoberta do trabalho voluntário. In: VERAS, R. (Org.). **Terceira idade: alternativas para uma sociedade em transição**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Os princípios jurídicos no Estado Democrático de Direito: ensaio sobre o modo de sua aplicação**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, n.143. 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho**. Madrid: Civitas, 1984.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo.** 14ª ed. Madrid: Civitas, 2008.

GARCIA, Nei Comes. "**Cláusulas pétreas – Direitos sociais**". Porto Alegre: 2002. Disponível em: http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/14279-14280-1-PB.htm. Acessado em 28/05/2016.

GARCIA, Sérgio Renato Tejada. **O princípio da vedação de retrocesso na jurisprudência pátria** - análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Regionais Federais e da Turma Nacional de Uniformização. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 36, jun. 2010. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao036/sergio_tejada.html>. Acesso em: 13 abr. 2016.

GENTIL. Denise Lobato. **A Politica Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira** – Análise financeira do período 1990–2005. Tese de Doutorado em Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro.

GÓES, Hugo Medeiros de. **Manual de Direito Previdenciário**: teoria e questões. 2ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ferreira, 2008.

GOMES, Carla Amado. **Estado social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes**, in Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Ano 7, 2010.

GONÇALVES, Ionas Deda. **Direito Previdenciário.** 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOTTI, Alexandra. **Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOUDSMIT, J. E. **The Pandects: A Treatise on the Roman Law and Upon Its Connection with Modern Legislation**. Clark - New Jersey: The Lawbook Exchange Ltd., 2005. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=mn9Fh1egi8C&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22J.+E.+Goudsmit%22&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CBwQ6AEwAGoVChMI3JW84pPeyAIVw5KQCh2WQQEK#v=onepage&q&f=false. Acesso em 25 out. 2015.

GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HELPAGE INTERNATIONAL (ed.). Ageing and development: the message in HelpAge International. **The ageing and development report**. Poverty, independence and the world´s older people. Londres, 1999.

HESSE, Konrad. **Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, 20ª ed., Heidelberg: C.F. Müller, 1995.

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo: Edusp, 1998.

HOLZMANN, Robert. **A World Bank Perspective on Pension Reform**. Paper prepared for the Joint ilo-oecd Workshop on the Development and Reform of Pension Schemes, Paris, France, December, 1997.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A Globalização, o MERCOSUL e a política previdenciária**. Revista de Previdência Social, São Paulo, nº. 237, p. 785-788, ago. 2000.

_____ . **Direito previdenciário**. 9ª ed., São Paulo: Quartier Latin, 2012.

_____. **Os direitos fundamentais e a seguridade social**. Disponível em: <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/020507.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.

HAUPT, Arthur; KANE, Thomas T. **PRB's Population Handbook**. 6ª ed. Washington, D.C.: Population Reference Bureau, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 2000-2060**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm>. Acesso em: 30 mai. 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015, p. 42.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A Conversão da MP nº 676/2015 na Lei nº 13.183/2015: Jabutis, Desaposentação e Previdência Complementar**. Disponível em: <http://www.impetus.com.br/artigo/925/a-conversao-da-mp-n-6762015-na-lei-n-131832015:-jabutis-desaposentacao-e-previdencia-complementar>. Acesso em 27 mar. 2016.

_____ . **A previdência social no estado contemporâneo**: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011.

_____ . **Curso de Direito Previdenciário**. 19ª ed., Niterói, RJ: Impetus, 2014.

INE. **Tábua Completa de Mortalidade para Portugal**: 2006 – 2008, 2009. Disponível em: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=565125 92&DESTAQUESmodo=2. Acesso em 19 ago. 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. nº 13, 2007. Edição especial. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/BPS_13_completo13.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2015.

KERTZMAN, Ivan. Curso **Prático de Direito Previdenciário**. 4ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2007.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Cia das Letras, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAZZARI, João Batista et al. **Prática processual previdenciária**: administrativa e judicial. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

LEAL, Roger Stiefelmann. **Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais.** Porto Alegre: UFRGS, 2012. Disponível em: <http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal2.htm>. Acesso em: 27 mar. 2016.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção Social no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Editora Ltr, 1997.

_____ . **Um Século de Previdência Social: Balanço e perspectivas no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

LELLIS, Lélio Maximino. **Princípios Constitucionais do Ensino**, São Paulo: Lexia, 2011.

_____ . **Princípios Constitucionais do Ensino e efeitos de sua infração pelo Estado**, 2010, Tese de Doutorado em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo.

LEME, L. E. G**. A Gerontologia e o problema do envelhecimento**: Visão histórica. Em: Papaléu Neto, M. *Gerontologia* (p. 12-23). São Paulo: Atheneu. 1996.

LIMA, Ícaro Ivvin de Almeida Costa. **A adoção e a aplicação do princípio da vedação do retrocesso social no âmbito do Direito Internacional**. 2014. Dissertação. Universidade de Coimbra.

LIMA, L. J. C.; PASETCHNY, N. **Atividades em grupo: uma alternativa para inclusão social na terceira idade**. Revista Terapia Ocupacional - USP, v. 9, n. 1, p. 37- 42, 1998.

LIMA, Maria Cristina de Brito. **Direitos Sociais: Sua Circunstância e sua Justiciabilidade**. In: *Revista da EMERJ*, v. 7, n. 28, Rio de Janeiro, 2004.

LIRÔA, Rafaela Domingos. **O reajuste das aposentadorias e o fim do fator previdenciário.** Disponível em: <www.administradores.com.br/informe-se/carreira-e-rh/o-reajuste-das-aposentadorias-e-o-fim-do-fator-previdenciario/34021/> Acesso em 28 jan. 2016.

LLOYD-SHERLOCK, P. **Ageing, development and social protection**: a research agenda. Texto apresentado em UNRISD Meeting on Ageing, Development and Social Protection, Valência, Espanha, 1-4 de abril de 2002.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

LUHMANN, Niklas. **Sociologia del riesgo**. 3ª ed. México: Universidad Iberoamericana, 2006.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Leonardo. **Cinquenta anos de jurisprudência do Tribunal Constitucional federal alemão**. Trad. Leonardo Martins et al. Montevideo: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 1992.

_____ . **Curso de Direito Previdenciário** - Tomo I – Noções de Direito Previdenciário. 5ª ed., São Paulo: LTr, 2013.

_____ . **Curso de Direito Previdenciário** - Tomo IV - Previdência Complementar. 3ª ed., São Paulo: LTr, 2009.

MAZO, Giovana, LOPES, Marize e BENEDETTI, Tânia; **Atividade física e o idoso: concepção gerontológica**. Porto Alegre: Salina, 2001.

MELBOURNE Mercer Global Pension Index. Disponível em: <http://www.globalpensionindex.com/country-summaries-2/brazil-2/>. Acesso em: 25 mar. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Geraldo Magela. **A vedação ao retrocesso e o Direito do Trabalho**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, Belo Horizonte, v. 52, n. 82, p. 65-74, jul./dez. 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos**. Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo**. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro. Direitos Fundamentais, v. XII. BINENBOJM, Gustavo (coordenador). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais**. 4ª ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Ed., 2008.

MIRANDA, Jorge; ALEXANDRINO, José de Melo. **As grandes decisões dos tribunais constitucionais europeus.** Disponível em: <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Miranda-Jorge-Alexandrino-Jose-de-Melo-Grandes-decisoes -dos-Tribunais-Constitucionais-Europeus.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2016.

MOLINA, Juan Antonio Maldonado. **La protección de la vejez en España**. Valencia: Tirantlo Blanch, 2002.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MORALES, Véra. **La protection juridictionnelle des droits fondamentaux: révélation d'une entente conceptuelle**. In: CONGRÈS FRANÇAIS DE DROIT CONSTITUTIONNEL, 2005, Montpellier. Disponível em: <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes 2/MORALES.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2016.

MYRDAL, Gunnar. **Beyond the Welfare State**. 1ª ed. Londres: Methuen, 1965.

NASCIMENTO, Rafael do. **As restrições aos direitos fundamentais no contexto de crise do estado de bem-estar social**. Dissertação de mestrado. Universidade do vale do Itajaí – UNIVALI: 2016.

NATIONAL INSTITUTE OF AGING. **National Institutes of Health**, US Dept. of Health & Human Services, US Dept. of State. Why Population Aging Matters: A Global Persp.

NERI, Anita Liberalesso. **O fruto dá sementes: processos de amadurecimento e envelhecimento**. In: _____. (Org.). Maturidade e velhice*:* trajetórias individuais e socioculturais. Campinas: Papirus, 2001.

_____ . **Teorias Psicológicas do Envelhecimento** (2002)*.* Em*:* Freitas, E. V. & Cols. (Orgs.) Tratado de Geriatria e Gerontologia. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2002.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social***.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

_____ . **Os direitos sociais como limites materiais à revisão constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2009.

NEVES, Ilídio das. **Direito da Segurança Social**. Coimbra: Editora Coimbra, 1996.

NICHOLSON, Brian. **A Previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil.** São Paulo: Geração, 2007.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

_____. **Direitos sociais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

_____. **Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **O Princípio Constitucional da dignidade da pessoa humana**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2002.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania social na Constituição de 1988**: Estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Verbatim, 2009.

NUNES, Rosemeri Coelho. **Metodologia para o ensino de informática para a terceira idade**: aplicação no CEFET/SC. 1999. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_ americana.htm>. Acesso em 11 abr. 2016.

_____. Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm>. Acesso em 11 abr. 2016.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. Constituição da organização internacional do trabalho (OIT) e seu anexo (Declaração de Filadélfia). Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em 30 nov. 2015

OLIVEIRA, Ana. **Factores Determinantes e Barreiras para a prática de actividade física nos idosos**; FMH; Lisboa, 2006.

OLIVEIRA, Antônio Carlos de. **Direito do trabalho e Previdência Social: estudos**. São Paulo: LTr, 1996.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. **Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

OLIVEIRA, Lamartino, França de. **Direito Previdenciário**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2005.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. **Terceira idade: do repensar dos limites aos sonhos possíveis**. São Paulo: Paulinas,1999.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008.

OMS. Organização Mundial de Saúde. Envelhecimento ativo: um Projeto de Saúde Pública. In: **Anais do 2º Encontro Mundial das Nações Unidas sobre Envelhecimento**; 2002, Madrid, Espanha. Madrid: OMS, 2002.

_____. **Salud mundial**: retos actuales. Recuadro 1.3 El envejecimiento de la población. 2003.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitos humanos.php>. Acesso em: 18 out. 2015.

_____. **Declaração Política e Plano de Ação Mundial para o Envelhecimento**: II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento. Disponível em: <http://www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf>. Acesso em 15 nov. 2014.

_____. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Acesso em: 11 abr. 2016.

_____. **Plano de Ação Internacional de Viana sobre Envelhecimento**: Relatório da I Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento. Viena, Áustria: 1982. Disponível em: www.observatorionacionaldoidoso.fiocruz.br/biblioteca/_manual/5.pdf. Acesso em: 05 mar. 2016.

_____. **World Population Prospects**: the 2010 revision. New York: Unites Nations, 2011.

PAIXÃO, Leonardo André. **A previdência complementar fechada**: uma visão geral. Disponível em <http://oabprev.com.br/index.php/portfolio-2/publicacoes/publicacoes/145-previdencia-complementar-aspectos-gerais-artigo/file>. Acesso em 17 dez. 2015.

PALLIERI, Giorgio Balladore. **Diritto Constituzionale**. Milão: A. Giufrè, 1963.

PALMA, L. T. S.; SCHONS, C. R. (Org.). Conversando com Nara Costa Rodrigues: sobre gerontologia social. 2ª ed. Passo Fundo: UPF, 2000.

PALMEIRA FILHO, Eduardo Rivera. **O princípio da proibição de retrocesso social**: aplicabilidade e limites na reforma da aposentadoria por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social, 2008, Dissertação de Mestrado em Direito - Universidade Luterana do Brasil, Canoas.

PAPALÉO NETTO, M. O estudo da velhice no séc.XX: histórico, definição do campo e termos básicos. In: FREITAS, E. et al. (Orgs.). **Tratado de geriatria e gerontologia.** Rio de janeiro: Guanabara Kroogan, 2002.

PASTOR, José Manuel Almansa. **Derecho de La Seguridad Social**. 7ª ed. Madrid: Editorial Tecnos. 1991.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 9ª ed. Rio de. Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PEIXOTO, C. **Entre o estigma e a compaixão e os termos classificatórios: velho, velhote, idoso, terceira idade.** Em: Barros, M. L. de (org.), Velhice ou Terceira Idade? Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.1998.

PENAFIERI, André Carvalho. AFONSO, Luís Eduardo. O impacto da mudança da regra de cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do INSS: O Fator Previdenciário é Atuarialmente Justo? Revista Economia Aplicada, v. 17, nº 04, 2013, pág. 667-694. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 25 mai. 2016.

PEREIRA, Eduardo da Silva. Evolução das idades médias de concessão e dos tempos médios de contribuição das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas entre 1996 e 2012. **Informe de Previdência Social**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2013.

PEREIRA, José Maercio. **PREVIDÊNCIA SOCIAL – Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Risco Social**. São Paulo, 2013. 207p. Tese de Doutorado em Direito Previdenciário – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PIKUNAS, J. **Últimas fases da vida.** São Paulo: McGraw-Hill, 1979.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Eficácia e Aplicabilidade das Normas Constitucionais programáticas**. Ed. Max Limonand, 2004.

PIOVESAN, Flávia. **Não à desconstitucionalização dos direitos sociais**. Consultor Jurídico, São Paulo, 2000. Disponível em: <www.conjur.com.br/2000-jun-02/conquistas_trabalhistas_preservadas>. Acesso em: 07 fev. 2016.

POOL, I. **Age-structural transitions and policy: towards frameworks**. In: Seminar IUSSP/Asian Meta-Centre, Age-Structural Transitions and Policy, Phuket, Dec. 2000.

PORT, Otávio Henrique Martins. **Os direitos sociais e econômicos e a discricionariedade da Administração Pública**. São Paulo: RCS, 2005.

PORTUGAL. Acórdãos do Tribunal Constitucional, vol. 3, Lisboa: Imprensa Nacional, 1984.

_____. Tribunal Constitucional. Acordão 39/84. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. Tribunal Constitucional. Acordão 509/02. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20020509.html>. Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. Tribunal Constitucional. Acordão 590/04. Disponível em <http://www.tribunalconstitucio nal.pt>. Acesso em: 28 abr. 2016.

PRIEUR, Michel. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. In: Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, realizado em 29 de março de 2012. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal. Disponível em: <http://www.mp.ma.gov.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2016.

PULINO, Daniel. **A aposentadoria por invalidez no direito positivo brasileiro**. São Paulo: LTR, 2001.

_____. **Previdência Complementar**: Natureza jurídico-constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

QUEIROZ, Cristina. **O princípio da não reversibilidade dos direitos sociais fundamentais**. 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

QUEIROZ, Vívian dos Santos; RAMALHO, Hilton Martins de Brito; MONTE, Paulo Aguiar do. **A inserção do idoso no mercado de trabalho**. Evidências a partir da duração do desemprego no Brasil. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2012/docs/sim2_mesa1_a_insercao_idoso_mercado_trabalho_evidencias.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, Maria José Rodriguez; HERNANDEZ, Juan Gorelli; e PORRAS, Maximiliano Vilchez. **Sistema de seguridad social**. 10ª ed. Madrid: Tecnos, 2008.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Fundamentos Constitucionais do Direito à Velhice**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 2002.

REIS, Daniela Muradas. **O Princípio da Vedação do Retrocesso no Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2010.

RIBEIRO. Helene. **Documentos Legais.** Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-idosa/legislacao/copy_of_DOCUMENTOS_LEGAIS.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes da. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social**. Revista Interesse Público, vol. 4, 1999.

ROCHA, Daniel Machado da. **O Direito Fundamental à Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROCHA, Daniel Machado da; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Comentários à lei de benefícios da Previdência Social.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RODRIGUES, Nara. Política Nacional do Idoso: retrospectiva histórica. In: **Estudos Interdisciplinares do Envelhecimento.** Porto Alegre, p.149-58, 2001.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios constitucionais**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

SÁ, Arnaldo Faria de. **Projeto de Lei nº 3.299**, de 2008. Disponível em: <http://deputadoarnaldo.blogspot.com/2009/11/03112009-parecer-de-arnaldo-faria-de-sa.html>. Acesso em: 24 jan. 2016.

_____. **Direito adquirido e expectativa de direito**. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SAD, I. Revisão de vida, autoconhecimento e autoaceitação: tarefas da maturidade. In: NERI, A. L. (Org.). **Maturidade e velhice: trajetórias individuais e socioculturais**. Campinas: Papirus, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Constitucionalismo e Democracia.** A Cláusula do não retrocesso Social. Salvador: JusPodivm Editora, 2013.

SANTORO, José Jayme de Souza. **Manual de direito previdenciário**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Barros, 2004.

SANTOS, Maria de Fátima. **Identidade e aposentadoria**. São Paulo, EPU, 1990.

SANTOS FILHO. Oswaldo de Souza. **Princípio da Automaticidade e Automação dos Benefícios Previdenciários no Regime Geral Brasileiro**. São Paulo, 2004. 203p. Tese de Doutorado em Direito Previdenciário – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 7ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro**. In: Revista de Direito Social, 14, 2004. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf.> Acesso em 06 mar. 2016.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. **Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo Latino-americano**. Rev. TST, Brasília, v. 75, n. 3, jul.-set. 2009. Disponível em <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/13602/007_sarlet.pdf?sequence=4>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. **O Estado Social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n.º 17, p. 111-132, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. In: SARLET, Ingo Wolfgang; LEITE, George Salomão (coord.). DIREITOS FUNDAMENTAIS E ESTADO CONSTITUCIONAL: ESTUDOS EM HOMENAGEM A J. J. GOMES CANOTILHO. São Paulo: Ed. RT / Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

_____. **Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível**. Disponível em: <www.tex.pro.br/wwwroot/01de2006/proibicao_ingo_wlfgang_sarlett.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W. e TIMM, L.B. **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. Porto Alegre: Livraria do Advogado , 2010.

SBGG. Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia. Disponível em: <http://ww38.sbgg.com.br/>. Acesso em: 02 mar. 2016.

SCHOLLER, Heinrich. Constituição e Direito no Processo da Globalização: a transição do Estado Social e da economia planificada para uma economia de mercado. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direitos Fundamentais Sociais**: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SETTE, André Luiz Menezes Azevedo. **Direito Previdenciário Avançado**. 2ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e Regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**, in: Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, nº 1, p. 610.

SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (Coord.). **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**: Comentada. Coimbra: Almedina, 2013.

Social Security Programs Throughout the World: Americas (2013). Disponível em: < https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/americas/ssptw13americas.pdf>. Acesso em 30 mai. 2016.

Social Security Programs Throughout the World: Asia (2012). Disponível em: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/asia/ssptw12asia.pdf>. Acesso em 30 mai. 2016.

Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific (2014). Disponível em: < https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/asia /ssptw14asia.pdf>. Acesso em 30 mai. 2016.

SOUSA, Luís Verde de. **Acerca do Princípio da Proibição do Retrocesso Social**. Boletim da Faculdade de Direito, vol. 83. Coimbra, 2007.

STRECK, Lênio Luiz. **Da utilidade de uma análise garantista para o direito brasileiro**. Porto Alegre: Fundação Escola da Magistratura do Trabalho do Rio Grande do Sul, 1999. Disponível em: <http://www.femargs.com.br/revista02_streck.html>. Acesso em: 08 mar. 2016.

_____. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 4ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

TAVEIRA, Christiano de Oliveira.; MARÇAL, T. B.. **Proibição do retrocesso e orçamento**: em busca de uma relação harmônica. Revista de Direito Administrativo, v. 264, p. 161-186, 2013.

TEOTÔNIO, Paulo José Freire; FILHO, Ronaldo Fenelon Santos. **A interatividade entre a realidade social e o ordenamento jurídico.** Disponível em: http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/101006r.pdf. Acesso em: 03 mar. 2016.

TOLEDO, Cláudia. **Direito adquirido e estado democrático de direito**. São Paulo: Landy, 2003.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social**: custeio da seguridade social, previdência social, saúde, assistência social. São Paulo: Saraiva, 2007.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). **World Population Ageing 2013**. ST/ESA/SER.A/348.

_____. Commission on Population and Development. 2014. “Assessment of the status of implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development: Framework of Actions for the Follow-up to the Programme of Action of the International Conference on Population and Development (ICPD) Beyond 2014.” Report of the Secretary-General; Fortyseventh session 7-11 April 2014. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

VIANNA, Cláudia Salles Vilela. **Previdência Social, Custeio e Benefícios**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2008.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. Curso de Direito Previdenciário. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma**. São Paulo: Malheiros, 1999.

VIEIRA**,** Waldo. **700 Experimentos da Conscienciologia.** Instituto Internacional de Projeciologia; Rio de Janeiro: 1994.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvin. **Controle das decisões judiciais por meio de recursos de direito estrito e da ação rescisória: recurso extraordinário, recurso especial e ação rescisória: o que é uma decisão contrária à lei?** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

WEIS, Carlos. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. In: **Direitos humanos**: construção da liberdade e da igualdade. São Paulo: Centro de Estudos, 2000.

WHO. World Health Organization. **Men, Ageing and Health**. Acheiving health across the span. Geneva, 2001. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/66941/1/WHO_NMH_NPH_01.2.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2015.

WILSON, Chris. **The Century Ahead**. Daedalus Winter 2006, p. 5-8. Disponível em: <http://www.amacad.org/publications/winter2006/Wilson.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2016.

WONG, Laura L. Rodríguez; CARVALHO, J. A.. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **Revista brasileira de estudos de população.** São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan/jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982006000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 jun. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982006000100002.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho Dúctil**. Madrid: Trotta, 1999.

_____. **História y Constitución**. Madrid: Trotta, 2011.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso**. São Paulo: LTr, 2013

ANEXOS

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 676, DE 17 DE JUNHO DE 2015 - DOU DE 18/06/2015 - CONVERTIDA EM LEI

Convertida na Lei nº 13. 183, de 04/11/2015 - DOU de 05/11/2015
Prorrogação de Prazo
Exposição de Motivos Interministerial

Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ***que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.***

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA*, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:*

Art. 1º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário, no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for:
I - igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou
II - igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.
§ 1º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto em:
I - 1º de janeiro de 2017;
II - 1º de janeiro de 2019;
III - 1º de janeiro de 2020;
IV - 1º de janeiro de 2021; e
V - 1º de janeiro de 2022.
§ 2º Para efeito de aplicação do disposto no caput e no § 1º, serão acrescidos cinco pontos à soma da idade com o tempo de contribuição do professor e da professora que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio." (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 17 de junho de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

DILMA ROUSSEFF

Joaquim Vieira Ferreira Levy

Nelson Barbosa

Carlos Eduardo Gabas

Este texto não substitui no DOU de 18/06/2015 - seção 1 - pág. 3.

EMI nº 00029/2015 MPS MP MF

Brasília, 17 de junho de 2015.

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

Submetemos à apreciação de Vossa Excelência projeto de Medida Provisória que permite a opção de não incidência do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição, quando o total resultante da soma da idade e do tempo de contribuição do segurado for de, respectivamente, 95 e 85 pontos (denominada regra 85/95) para o homem e mulher. Ademais, estabelece a progressão dessa regra, bem como confere tratamento diferenciado para o professor e a professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

A regra 85/95, prevista no Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2015, objeto de veto, era fixa ao não prever a progressividade da soma de idade e tempo de contribuição. Essa alternativa, desacompanhada da progressão da regra, levaria as despesas da Previdência Social a patamares insustentáveis no médio e longo prazo, por ignorar o processo de transição demográfica com o envelhecimento acelerado da população e o aumento crescente da expectativa de sobrevida.

Assim sendo, a presente proposta de Medida Provisória acrescenta o art. 29-C à Lei nº 8.213, de 1991, com a finalidade de manter a regra 85/95 aprovada pelo Congresso Nacional, com vigência imediata, mas com a inclusão da progressividade deste parâmetro de cálculo, incorporando o impacto do envelhecimento da população e o aumento da expectativa de sobrevida. Esta é uma exigência para assegurar a sustentabilidade financeiro-orçamentária futura da Previdência Social.

Cabe salientar que a majoração do fator 85/95 ocorrerá progressivamente até 2022, devendo ser realizada a primeira majoração somente em 1º de janeiro de 2017, a segunda em 1º de janeiro de 2019 e as demais em 1º de janeiro de 2020, 1º de janeiro de 2021 e 1º de janeiro de 2022, assegurando o cálculo do benefício da aposentadoria por essa regra aos segurados que preencham os requisitos necessários até 31 de dezembro de 2016.

Essa medida será debatida e deliberada pelo Congresso Nacional, e outras iniciativas que assegurem a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social serão objeto de reflexão no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, instituído pelo Decreto nº 8.443, de 30 de abril de 2015.

A urgência se justifica para garantir vigência imediata desta proposta, porque o Congresso Nacional, ao aprovar o Projeto de Lei de Conversão nº 4, de 2015, no âmbito da discussão de uma Medida Provisória, gerou uma expectativa de direito que está sendo assegurada por essa iniciativa. A relevância é inquestionável porque diz respeito ao cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição da população brasileira e procura garantir a sustentabilidade financeira da Previdência Social, assegurando os direitos previdenciários com maior benefício e equilíbrio atuarial.

São essas, Senhora Presidenta, as razões que nos levam a submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória.

Respeitosamente,

Carlos Eduardo Gabas
Joaquim Vieira Ferreira Levy
Nelson Barbosa