

# A REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL E SEUS EFEITOS NOS DIREITOS SOCIAIS NO CIDADÃO DO MERCOSUL

## SOCIAL SECURITY REFORM IN BRAZIL AND ITS EFFECTS ON MERCOSUR CITIZENS' SOCIAL RIGHTS

DOI: 10.19135/revista.consinter.00021.39

Recebido/Received 15/07/2025 – Aprovado/Approved 06/11/2025

*Maria Fernanda Augustinhak Schumacker Haering Teixeira*<sup>1</sup> –  
<https://orcid.org/0000-0001-9882-6203>

*Luís Alexandre Carta Winter*<sup>2</sup> – <https://orcid.org/0000-0002-0116-6155>

### Resumo

o presente trabalho tem por objetivo geral analisar a reforma previdenciária brasileira, introduzida pela Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, e seus efeitos nos direitos sociais no cidadão do MERCOSUL, à luz da teoria dos direitos fundamentais sociais. Para tanto, esta pesquisa se propõe a responder a seguinte pergunta: a partir da teoria dos direitos fundamentais sociais, a reforma previdenciária brasileira, decorrente da Emenda Constitucional 103/2019, restringiu os direitos dos segurados dos cidadãos mercosulinos para com a Previdência Social? Por meio do método de abordagem dedutivo, foi realizada uma análise prévia do direito social à previdência social enquanto um direito fundamental na Constituição brasileira de 1988 e da Emenda Constitucional 103/2019, responsável pela alteração do sistema previdenciário brasileiro. Ao final, à luz da teoria dos direitos fundamentais sociais, restou contatado que a EC 103/2019 implicou em um retrocesso social aos direitos previdenciários dos segurados do sistema previdenciário brasileiro, dentre os quais incluem-se os trabalhadores migrantes mercosulinos contemplados pelo Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL.

**Palavras-chave:** Previdência Social; Reforma; EC 103/2019; Retrocesso social; MERCOSUL.

### Abstract

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito pelo Centro Universitário Internacional Uninter. Especialista em Direito Previdenciário e Direito e Processo do Trabalho pela Unibrasil. Advogada e Professora Universitária. E-mail: mfschumacker@gmail.com / Curriculum Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3410375654168739> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9882-6203>.

<sup>2</sup> Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Coordenador do NEADI-PUCPR. Doutor em Integração da América Latina pela USP. Mestre em Integração Latino-Americana pela UFSM. E-mail: luiz.winter@pucpr.br / Curriculum Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2297481657152874> / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0116-6155>.

Declaro, para os devidos fins, que não utilizamos inteligência artificial na elaboração do artigo intitulado "A Reforma Previdenciária no Brasil e seus Efeitos nos Direitos Sociais no Cidadão do Mercosul".

The general objective of this work is to analyze the Brazilian social security reform, introduced by Constitutional Amendment 103, of November 12, 2019, and its effects on the social rights of MERCOSUR citizens, in the light of the theory of fundamental social rights. To this end, this research aims to answer the following question: based on the theory of fundamental social rights, has the Brazilian social security reform, resulting from Constitutional Amendment 103/2019, restricted the rights of insured Mercosur citizens to Social Security? Using the deductive approach, a previous analysis was made of the social right to social security as a fundamental right in the Brazilian Constitution of 1988 and of Constitutional Amendment 103/2019, responsible for changing the Brazilian social security system. In the end, in the light of the theory of fundamental social rights, it was found that EC 103/2019 implied a social setback to the social security rights of those insured under the Brazilian social security system, including Mercosur migrant workers covered by the MERCOSUR Multilateral Social Security Agreement.

**Keywords:** Social Security; Reform; EC 103/2019; Social setback; MERCOSUR.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Os direitos sociais enquanto fundamentais e a Previdência Social na Constituição brasileira de 1988; 3. A EC 103/2019 e a alteração do sistema previdenciário brasileiro; 4. O retrocesso social previdenciário; 5. Considerações finais; 6. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO

O reconhecimento dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais é um ponto bastante debatido e divergido por parte da doutrina que se debruça sobre a teoria dos direitos fundamentais sociais. No âmbito brasileiro, muito embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tenha previsto em seu texto um título específico para tratar dos direitos e garantias fundamentais, no qual encontram-se inseridos os direitos sociais, repousa sobre a doutrina uma divergência quanto à presença ou não de jusfundamentalidade nos direitos ali previstos. Tais direitos encontram-se elencados, em sua forma básica, no art. 6º da Constituição de 1988 – direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância e à assistência social aos desamparados –, permitindo, assim, que outros direitos e garantias também sejam considerados direitos sociais.

No tocante ao direito à previdência social – objeto da presente pesquisa –, vislumbra-se que a Constituição de 1988, além de inseri-lo enquanto um direito fundamental social no art. 6º, também dedicou em seu texto uma seção destinada ao tema, de modo a detalhar as posições jurídicas de cunho previdenciário a serem exigidas do Estado. Por se encontrar inserido em uma dimensão tida por prestaçional, o direito à previdência social frequentemente é objeto de debate associado à necessidade de uma reforma previdenciária. Neste contexto, a Câmara dos Deputados apresentou a proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019, cujo objetivo visava alterar as regras de aposentadoria e pensão aplicáveis aos trabalhadores segurados do Regime Geral de Previdência Social, aos servidores públicos civis e aos detentores de mandato eletivo; dispor sobre a contribuição previdenciária extraordinária dos servidores públicos; dispor sobre a contribuição previdenciária devida pelo segurado empregado e pelo trabalhador avulso; dispor sobre o salário-família e o auxílio-reclusão; e excluir do texto constitucional a possibilidade de aplicação da sansão de aposentadoria aos integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público. O texto

da Proposta foi promulgado como Emenda Constitucional n. 103/2019, em 12 de novembro de 2019 e publicado no Diário Oficial da União em 13 de novembro do mesmo ano.

As significativas alterações promovidas pela referida Emenda no sistema previdenciário brasileiro afetaram não apenas os segurados brasileiros, mas também os demais segurados mercosulinos – oriundos de países integrantes do MERCOSUL, que exercem atividade laboral no Brasil e estão sujeitos ao Regime de Previdência Social brasileiro. A partir disso, o estudo buscou responder a seguinte pergunta: a partir da teoria dos direitos fundamentais sociais, a reforma previdenciária brasileira, decorrente da Emenda Constitucional 103/2019, restringiu os direitos dos segurados dos cidadãos mercosulinos para com a Previdência Social? Através do método de abordagem dedutivo, foram analisadas as especificidades da supramencionada Emenda e se ela implicou em retrocesso social ao sistema previdenciário brasileiro, em contraponto ao princípio da progressividade, restringindo, assim, os direitos previdenciários dos segurados vinculados ao Regime de Previdência Social brasileiro, sejam eles brasileiros ou estrangeiros.

Para isso, este trabalho se subdivide em três partes. A primeira, analisada a partir de um método de procedimento histórico, traz uma abordagem dos direitos sociais enquanto fundamentais e do direito social à previdência social na Constituição brasileira de 1988. A segunda parte contextualiza a Emenda Constitucional 103/2019 e a alteração do sistema previdenciário brasileiro, a partir do método de procedimento histórico e comparativo. Ao final, na terceira e última parte, examinou-se, por meio dos métodos de procedimentos histórico e observacional, as origens do princípio da progressividade a fim de responder nas considerações finais à pergunta aqui proposta.

## 2 OS DIREITOS SOCIAIS ENQUANTO FUNDAMENTAIS E A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A temática do reconhecimento dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais é um ponto que gera bastante controvérsia para a teoria dos direitos fundamentais e que vai além de uma análise jurídica da norma constitucional, pois “(...) as variadas posições contrárias ao reconhecimento da jusfundamentalidade dos direitos sociais baseiam-se não somente em um prisma dogmático, mas também em percepções históricas, filosófico-normativas e teóricas”<sup>3</sup>.

Referida controvérsia decorre, em grande parte, da dificuldade de garantia de proteção aos direitos sociais ante o silêncio do legislador constituinte alemão do pós-guerra, que não consagrou, de forma expressa, estes direitos na Constituição alemã e que culminou em intensos debates por parte da doutrina estrangeira<sup>4</sup>. No âmbito do Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88)<sup>5</sup> foi pio-

<sup>3</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária, Curitiba, 2014, 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 70.

<sup>4</sup> NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos sociais*: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 75-76.

<sup>5</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

neira<sup>6</sup> ao prever em seu texto um título específico, denominado “Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, para tratar sobre os direitos e deveres individuais e coletivos (Capítulo I); os direitos sociais (Capítulo II); da nacionalidade (Capítulo III); dos direitos políticos (Capítulo IV) e dos partidos políticos (V). Além disso, “(...) foi apenas no texto promulgado em 05.10.1988 que os direitos sociais foram efetivamente positivados na condição de direitos fundamentais, (...), já que na doutrina, (...), registra-se alguma divergência sobre a fundamentalidade de alguns dos direitos previstos no Título II (...)”<sup>7</sup>, especialmente no que diz respeito aos direitos sociais.

Em decorrência da referida divergência, surgiram variadas posições doutrinárias quanto à presença ou não de jusfundamentalidade nos direitos previstos na CR/88 – “(...) característica jurídica de que dispõem determinados direitos inseridos na Constituição. Nem todas as posições jurídicas albergadas pelo texto constitucional desfrutam desse atributo; as que o possuem, são classificadas como *direitos fundamentais*”<sup>8</sup> –, de modo que, para que determinado direito venha a ser dotado de fundamentalidade, é necessário que ele possua aplicação imediata (art. 5º, § 1º da CR/88) e proteção contra emendas abolitivas (art. 60, § 4º, IV<sup>10</sup> da CR/88)<sup>11</sup>. Assim, em que pese o sistema constitucional brasileiro tenha conferido aos direitos fundamentais um regime jurídico diferenciado e protetivo, não há por parte da doutrina um consenso quanto à jusfundamentalidade dos direitos sociais e a respectiva proteção jurídica diferenciada<sup>12</sup>.

Dentre as variadas posições doutrinárias quanto à jusfundamentalidade dos direitos sociais, há (i) a que não reconhece a sua jusfundamentalidade; (ii) a que reconhece a jusfundamentalidade de uma parcela dos direitos sociais, necessária apenas para a garantia do mínimo existencial; (iii) a que reconhece a jusfundamentalidade de uma parcela dos direitos sociais, associada apenas à garantia das condições

---

<sup>6</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel, *Curso de direito constitucional*, 11, ed, São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 284.

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel, *Curso de direito constitucional*, 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 284.

<sup>8</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 67.

<sup>9</sup> Art. 5º, § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>10</sup> Art. 60, § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>11</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras*, In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.), *Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade*, Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 206.

<sup>12</sup> HACHEM, Daniel Wunder, A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento, *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun. 2013, p. 366-368.

procedimentais da democracia; e, (iv) a que reconhece a jusfundamentalidade dos direitos sociais em sua totalidade<sup>13</sup>.

A primeira corrente – *que não reconhece a jusfundamentalidade dos direitos sociais* – refuta a aplicabilidade imediata e a condição de cláusula pétreia aos direitos sociais, sob a justificativa, em síntese, (i) de que os direitos fundamentais e os direitos sociais se encontram organizados em diferentes capítulos e nomenclatura na CR/88, de modo que a aplicabilidade imediata se restringe aos direitos previstos no art. 5º da CR/88, inseridos no Capítulo I, intitulado “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”, e não se estendem aos direitos sociais previstos no art. 6º da CR/88, os quais encontram-se inseridos no Capítulo II, intitulado “Dos Direitos Sociais”; (ii) da influência da Constituição Portuguesa de 1976, a qual, supostamente, não conferiu aos direitos sociais a mesma proteção jurídica conferida aos direitos fundamentais; (iii) da dificuldade de aplicação imediata dos direitos sociais, os quais necessitam de regulamentação infraconstitucional; e (iv) da dimensão prestacional dos direitos sociais, a qual “(...) impõe deveres de ação ao Estado e implica altos custos financeiros, o que subordina a sua realização à reserva legal orçamentária, à disponibilidade de recursos e às prestações que o indivíduo pode, dentro de parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, exigir do Poder Públco”<sup>14</sup>.

A segunda corrente – que reconhece a jusfundamentalidade de uma parcela dos direitos sociais, necessária apenas para a garantia do mínimo existencial – defende que apenas uma fração dos direitos sociais é dotada de jusfundamentalidade, necessária para permitir o exercício dos direitos fundamentais de liberdade e a garantia do mínimo existencial do ser humano<sup>15</sup>. Para ela “(...) significa dizer que os direitos sociais, em si, não são propriamente direitos fundamentais: a sua fundamentalidade restringe-se ao seu conteúdo essencial, isto é, àquela parcela que corresponde ao mínimo existencial (...)”<sup>16</sup>, de modo que o excedente a este mínimo deve otimizado pela via legislativa<sup>17</sup>.

A terceira corrente – que reconhece a jusfundamentalidade de uma parcela dos direitos sociais, associada apenas à garantia das condições procedimentais da democracia –, entende que, além dos direitos de liberdade, também são dotados de fundamentalidade certa fração dos direitos sociais que estabelecem meios necessários ao exercício da democracia<sup>18</sup>. “(...) Nessa linha, seriam direitos fundamentais

<sup>13</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 70.

<sup>14</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 74.

<sup>15</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 75-77.

<sup>16</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 76-77.

<sup>17</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 77.

<sup>18</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 78.

não apenas os direitos sociais (ou parcela deles) imprescindíveis à garantia de condições mínimas de existência digna (autonomia privada), mas também aqueles necessários para propiciar a participação do cidadão na esfera de deliberação democrática (autonomia pública)”<sup>19</sup>.

Por fim, a quarta corrente – *que reconhece a jusfundamentalidade dos direitos sociais em sua totalidade* – defende que os direitos sociais, em sua integralidade – juntamente com os direitos individuais e coletivos, de nacionalidade e políticos – são dotados de fundamentalidade, pois também se encontram inseridos no Título II da CR/88, intitulada “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” e, por se tratarem de normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º da CR/88), possuem aplicação imediata e devem, em sua totalidade, ser submetidos à proteção jurídica diferenciada<sup>20</sup>, “(...) ainda que o alcance de sua eficácia deva ser avaliado sempre no contexto de cada direito social e em harmonia com outros direitos fundamentais (sociais ou não), princípios e mesmo interesses públicos e privados”<sup>21</sup>.

Feita a breve análise das quatro posições doutrinárias, adotar-se-á nesta pesquisa a quarta posição, a qual confere à totalidade dos direitos sociais a mesma proteção jurídica dos direitos fundamentais.

O art. 6º<sup>22</sup> da CR/88 elenca, sem prejuízo de outros direitos, os direitos sociais básicos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância e à assistência social aos desamparados. E justamente por elencar os direitos sociais básicos é que o referido artigo não se esgota em si, possibilitando, assim, que sejam também sejam considerados enquanto direitos sociais outros direitos e garantias de caráter implícito; direitos previstos em outros títulos da CR/88; e direitos decorrentes de tratados internacionais que o Brasil seja parte, nos termos do art. 5º, § 2º<sup>23</sup> da CR/88. No tocante à sua titularidade, de modo geral, todos os indivíduos os são, em atenção aos princípios da universalidade, da dignidade da pessoa humana<sup>24</sup> e do direito à vida<sup>25</sup>,

---

<sup>19</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 79.

<sup>20</sup> HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária*, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 85-86.

<sup>21</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel, *Curso de direito constitucional*, 11, ed, São Paulo, SaraivaJur, 2022, p. 288.

<sup>22</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>23</sup> Art. 5º, § 2º 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. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>24</sup> A dignidade humana representa uma qualidade intrínseca do ser humano, irrenunciável e inalienável, compreendida como um direito fundamental nato e indispensável à sua vida. Neste sentido, ver: KÄSSMAYER, K.; LIMA BARRETO, N, A dimensão territorial dos direitos socioambientais: um olhar jusgeográfico para a crise socioambiental, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, [S.

o que não afasta a configuração de uma titularidade transindividual, pois “ o que irá demonstrar, portanto, a natureza jurídica da titularidade do direito – se individual ou transindividual – não é o próprio direito, abstratamente considerado, mas sim a pretensão jurídica a ele vinculada que se pretende proteger em cada situação concreta”<sup>26</sup>.

A CR/88, ao dispor sobre o direito social à previdência social, a inseriu, juntamente com os também direitos sociais à saúde e assistência social, em um regime da seguridade social (art. 194<sup>27</sup> da CR/88), de proteção tripartite, “(...) formatado para atender a padrões adequados de bem-estar social e, acima de tudo, com o nítido objetivo de assegurar a todos uma vida digna e saudável”<sup>28</sup>. Alguns instrumentos internacionais voltados à proteção dos direitos humanos também influenciaram o legislador constituinte para a criação de um regime constitucional destinado à seguridade social, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>29</sup> e do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966<sup>30</sup>, no âmbito global de proteção, e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948<sup>31</sup> e do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988<sup>32</sup>, no âmbito regional de proteção, haja vista que a consolidação dos direitos sociais ocorreu no período do pós-guerra, “(...) momento em que eles surgiram como uma tentativa de resolver a crise de desigualdade social instaurada no mundo em função do modelo liberal de Estado e dos conflitos armados. (...)”<sup>33</sup>.

---

*I.J.*, v. 3, n. 1, p. 107–149, 2012, Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/6296>>, Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>25</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel, *Curso de direito constitucional*, 11, ed, São Paulo, SaraivaJur, 2022, p. 289.

<sup>26</sup> HACHEM, Daniel Wunder, A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais, *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 14, n. 14, Curitiba, p. 618-688, jul./dez. 2013, p. 683-684.

<sup>27</sup> 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 da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>28</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel, *Curso de direito constitucional*, 11, ed, São Paulo, SaraivaJur, 2022, p. 316.

<sup>29</sup> DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos, 10 de dezembro de 1948, Disponível em: <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>30</sup> PACTO Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966, Disponível em: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>31</sup> DECLARAÇÃO Americana dos Direitos e Deveres do Homem, 30 de abril de 1948, Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>32</sup> PROTOCOLO Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 17 de novembro de 1988, Disponível em: <[http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo\\_de\\_san\\_salvador.htm](http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>33</sup> FEITOSA, Denise Bzyl; ARAÚJO, Maria Lirida Calou de, A relevância do direito à seguridade social na manutenção do regime democrático, *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 3, p. 837-856, set./dez. 2021, p. 840, Disponível em: <<https://revistas.ufspr.br/rinc/article/view/75263>>, Acesso em: 15. jun. 2023.

Ao contrário da sistemática aplicada aos direitos sociais à saúde (art. 196<sup>34</sup> da CR/88) e à assistência social (art. 203<sup>35</sup> da CR/88), o direito social à previdência social (art. 201<sup>36</sup> da CR/88) se distingue dos demais em decorrência do seu caráter contributivo e de filiação obrigatória e cujos critérios devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, a fim de atender, na forma da lei, (i) a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada (art. 201, I da CR/88); (ii) a proteção à maternidade, especialmente à gestante (art. 201, II da CR/88); (iii) a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário (art. 201, III da CR/88); (iv) o salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda (art. 201, IV da CR/88); e (v) a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, com a ressalva de que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor inferior ao salário mínimo (art. 201, V e § 2º da CR/88). “(...) Trata-se, portanto, de sistema baseado no princípio da solidariedade, de modo que os ativos contribuem para financiar os benefícios pagos aos inativos, estando todos sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como ao aumento de suas alíquotas. (...)”<sup>37</sup>.

Ainda, destaca-se o fato de que o sistema constitucional previdenciário brasileiro se divide em dois grupos de regimes previdenciários: o público e o privado.

O primeiro – um sistema público e estatal – é organizado pela própria CR/88, de caráter contributivo e obrigatório e que contempla: (i) o Regime Geral de Previdência Social – RGPS (artigo 201 da CR/88), operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e destinado ao amparo dos segurados obrigatórios, que exercem atividade remunerada e não vinculada ao regime próprio; e dos segurados

<sup>34</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>35</sup> 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; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei; VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>36</sup> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (...). BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>37</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de direito constitucional*, 18, ed, São Paulo, SaraivaJur, 2023, p. 371.

facultativos, que não se enquadram na qualidade de segurado obrigatório e, ainda assim, desejam verter contribuições ao regime geral para obterem proteção previdenciária; (ii) os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS (art. 40<sup>38</sup> da CR/88), instituídos e organizados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para o devido amparo dos servidores públicos titulares de cargos efetivos; e o (iii) Sistema de Proteção Social dos Militares (art. 142, § 3º, X<sup>39</sup> da CR/88), destinado ao amparo dos militares vinculados às Forças Armadas. “(...) Isso significa que o segurado deve contribuir diretamente para o regime de previdência social a que estiver vinculado, fato que lhe garante cobertura em face de determinados eventos indicados na legislação”<sup>40</sup>.

Já o segundo – privado – também denominado por previdência privada (art. 202<sup>41</sup> da CR/88) possui caráter complementar e facultativo, regulado por lei complementar, organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social e baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado. “(...) Nela, o Estado não participa, salvo na sua condição de eventual empregador, quando então será entidade patrocinadora, em situação análoga à de uma empregada. De acordo com a disciplina em vigor, a previdência privada pode ser aberta ou fechada”<sup>42</sup>.

Além das disposições constitucionais sobre o direito social à previdência social, também merecem destaque, no plano infraconstitucional, a Lei 8.212/91<sup>43</sup>, que dispõe sobre a organização da seguridade social, institui o plano de custeio e dá

<sup>38</sup> Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>39</sup> Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: (...) X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>40</sup> LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna; LIMA, Alexandre César Diniz Moraes, *Direito Previdenciário*, 6. ed, São Paulo, SaraivaJur, 2022, p. 36.

<sup>41</sup> Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>42</sup> BARCELLOS, Ana Paula de, *Curso de Direito Constitucional*, 4. ed, Rio de Janeiro, Forense, 2022, p. 330.

<sup>43</sup> BRASIL, *Lei 8.212, de 24 de julho de 1991*, Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custo, e dá outras providências, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

outras providências; a Lei 8.213/91<sup>44</sup>, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências; o Decreto 3.048/99<sup>45</sup>, que aprova o regulamento da previdência social e dá outras providências; e o Decreto Legislativo 451/2001, que aprova o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e seu Regulamento administrativo<sup>46</sup>.

Referido Acordo, celebrado em 15 de dezembro de 1995, pelos países fundadores do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), possibilitou o cômputo dos períodos de seguro ou contribuição previdenciária vertidos no território de qualquer um dos seus países-membros, de modo a assegurar a concessão dos direitos previdenciários previstos no Acordo – aposentadoria por idade, aposentadoria por incapacidade permanente, benefício por incapacidade temporária e pensão por morte – para os trabalhadores e seus dependentes legais, residentes ou em trânsito nos países do Bloco<sup>47</sup>. Contudo, apesar de facilitar a garantia do acesso aos benefícios previdenciários, o Acordo Multilateral de Previdência Social não modificou a legislação vigente nos países-membros, de modo que a legislação previdenciária a ser aplicada ao segurado ou dependente legal é a do local do requerimento.

### 3 A EC 103/2019 E A ALTERAÇÃO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Os debates relacionados à necessidade de uma reforma previdenciária geralmente estão associados à justificativa de ausência de recursos para a manutenção das futuras despesas de natureza previdenciária, a exemplo das aposentadorias e pensões. “(...) A crise do Estado Social, mais do que financeira ou ideológica, passa a ser filosófica, exigindo sua refundação política e a revisão da ideia de solidariedade e do próprio conceito de direitos sociais”<sup>48</sup>. Dentre as variadas razões indicadas para justificar a suposta crise do sistema previdenciário brasileiro, estão elencados o envelhecimento médio da população, as mudanças do mercado de trabalho, os desvios de recursos públicos e a má gestão do sistema<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> BRASIL, *Lei 8213, de 24 de julho de 1991*, Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>45</sup> BRASIL, *Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999*, Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm)>, Acesso em: 10 jun.02023.

<sup>46</sup> BRASIL, *Decreto Legislativo 451, de 14 de novembro de 2001*, Aprova o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, celebrados em Montevidéu, em 15 de dezembro de 1997, Disponível em: <<https://www.gov.br/ins/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/acordos-internacionais/decreto-legislativo-no-451-2001.pdf>>, Acesso em: 14 jun. 2023.

<sup>47</sup> TEIXEIRA, Maria Fernanda Augustinhak Schumacker Haering; WINTER, Luís Alexandre Carta; FREITAS, Vladimir Passos de, MERCOSUL e Previdência Social: a importância do Acordo Multilateral de Seguridade Social, In: Mário Lúcio Quintão Soares; Débora Cristina Veneral; Alexandre Coutinho Pagliarini. (Org.), *Jurisdição, Poder, Estado e Comunidade Internacional no Tempo: o ontem, o agora e o amanhã*, 1, ed, São Paulo, Marcial Pons, 2023, v. 1, p. 245-271.

<sup>48</sup> SERAU JÚNIOR, Marco Aurelio, *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais*, São Paulo, 2015, 255 f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, p. 47, Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/publico/Tese\\_Marco\\_Aurelio\\_Serau\\_Jr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/publico/Tese_Marco_Aurelio_Serau_Jr.pdf)>, Acesso em: 14 jun. 2023.

<sup>49</sup> PEREIRA NETTO, Juliana Presotto, *A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores*, São Paulo, LTr, 2002, p. 36.

Nesse contexto, a Câmara dos Deputados apresentou, em 20 de fevereiro de 2019, a Proposta de Emenda à Constituição n. 6<sup>50</sup> (PEC 6/2019), cujo objetivo visava alterar as regras de aposentadoria e pensão aplicáveis aos trabalhadores segurados do Regime Geral de Previdência Social, aos servidores públicos civis e aos detentores de mandato eletivo; dispor sobre a contribuição previdenciária extraordinária e a fixação de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária ordinária dos servidores públicos; dispor sobre a contribuição previdenciária devida pelo segurado empregado e pelo trabalhador avulso; dispor sobre o salário-família e o auxílio-reclusão; e excluir do texto constitucional a possibilidade de aplicação da sanção de aposentadoria aos integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Para atingir os objetivos propostos, o texto da PEC 6/2019 foi estruturado em pilares, os quais visavam o combate às fraudes dos benefícios previdenciários; a redução da judicialização de demandas previdenciárias, em decorrência da pacificação de determinadas questões pela jurisprudência; o aperfeiçoamento do processo de cobrança das contribuições previdenciárias, a fim de garantir maior agilidade e eficiência na arrecadação; o aumento da alíquota de contribuição previdenciária para os beneficiários que recebem quantias maiores; a criação do regime de capitalização para os novos contribuintes, alternativo ao regime geral e aos regimes próprios previdenciários; e a redução da desigualdade por meio de uma progressiva melhoria na distribuição dos benefícios previdenciários<sup>51</sup>.

Além dos referidos pilares, a PEC 6/2019 também pontuou a “(...) questão da transição demográfica de envelhecimento populacional, mas sem esquecer de referir baixas taxas de mortalidade, diminuição da fecundidade e esperança de vida mais longa, resultando no processo acelerado de envelhecimento populacional”<sup>52</sup>. Após o seu regular trâmite perante o Congresso Nacional e realizados alguns ajustes no texto original, o texto final da PEC 6/2019 foi promulgado como Emenda Constitucional n. 103<sup>53</sup>, de 12 de novembro de 2019 (EC 103/2019), e publicado no Diário Oficial da União em 13 de novembro de 2019 – data esta responsável por separar o antigo do novo sistema previdenciário brasileiro e por gerar efeitos na situação jurídica dos seus segurados.

A EC 103/2019 implicou em significativas mudanças no sistema previdenciário brasileiro, pois realizou diversas alterações na CR/88 e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – a exemplo da revogação de dispositivos constitucionais e regras de transição previstas em reformas anteriores. Referida Emenda também instituiu novas regras de transição, aplicáveis aos atuais segurados dos regimes

<sup>50</sup> BRASIL, *Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019*, Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-6-2019>>, Acesso em: 12 jun. 2023.

<sup>51</sup> BRASIL, *Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019*, Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-6-2019>>, Acesso em: 12 jun. 2023.

<sup>52</sup> MARTINEZ, Luciano, *Reforma da previdência*: Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019 – entenda o que mudou, São Paulo, Saraiva Educação, 2020, p. 15-16.

<sup>53</sup> BRASIL, *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*, Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>, Acesso em: 13 jun. 2023.

geral e próprios da previdência social, “(...) que poderão acessar regras intermediárias entre as atualmente vigentes e aquelas que passaram a vigorar depois de publicada a Emenda Constitucional, e também dispositivos que garantem o direito adquirido (...)”<sup>54</sup>; e disposições transitórias, as quais “(...) antecipam regras do sistema que irão vigorar até que venham a ser no futuro editadas as leis complementares, permitindo, assim, que a reforma possa produzir efeitos imediatos em vários aspectos, não ficando condicionada à revisão da legislação infraconstitucional”<sup>55</sup>.

Dentre as inúmeras mudanças por ela realizadas, constata-se que o RGPS e o RPPS da União foram os que mais sofreram os impactos da reforma previdenciária, haja vista que “(...) os regimes de Estados, Distrito Federal e Municípios não foram tão afetados de imediato, ficando sob a responsabilidade desses entes promoverem as suas reformas em face da desvinculação da uniformidade de tratamento com os servidores federais”<sup>56</sup>. Os integrantes das Forças Armadas não sofreram os impactos da reforma, pois não integraram o texto aprovado. Outro ponto interessante da reforma é que a EC 103/2019 autorizou futuras alterações legislativas dos benefícios previdenciários por projetos de lei, “(...) cujo processo legislativo de aprovação no Congresso Nacional é por maioria simples, e não mais por Emendas Constitucionais, que exigem quórum qualificado e dois turnos de votação em cada uma das casas do Legislativo”<sup>57</sup>.

Quanto às mudanças introduzidas pela EC/2019, cumpre aqui destacar, por fim, cinco das principais alterações no RGPS:

(i) Aposentadoria por idade urbana: para essa modalidade de aposentadoria, houve a alteração da idade mínima e tempo de contribuição para acesso ao benefício. Com a mudança introduzida no art. 201, § 7º, I<sup>58</sup> da CR/88, para fazer jus ao benefício, a idade da mulher foi elevada de 60 para 62 anos, ao passo que a idade do homem permaneceu em 65 anos. O tempo de contribuição mínimo necessário para a concessão do benefício de aposentadoria por idade também sofreu alteração para os homens, os quais, a partir da publicação da EC 103/2019, passaram a necessitar de, pelo menos, 20 anos de contribuição previdenciária. As mulheres, em contrapartida, permaneceram necessitando do tempo mínimo de 15 anos de contribuição.

(ii) Aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima: em decorrência da reforma previdenciária de 2019, houve a extinção dessa modalidade de aposentadoria, a qual permitia à mulher, com 30 anos de contribuição, e ao homem, com 35 anos de contribuição, requerê-la, sem a necessidade de preenchimento do requisito de idade mínima. Desse modo, a partir da EC 103/2019, tornou-se possível a concessão de aposentadoria voluntária apenas com o preenchimento dos requisitos

---

<sup>54</sup> LAZZARI, João Batista, *Comentários à Reforma da Previdência*, Rio de Janeiro, Forense, 2020, p. 241.

<sup>55</sup> LAZZARI, João Batista, *Comentários à Reforma da Previdência*, Rio de Janeiro, Forense, 2020, p. 241.

<sup>56</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista, *Manual de Direito Previdenciário*, 26, ed, Rio de Janeiro, Forense, 2023, p. 39.

<sup>57</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista, *Manual de Direito Previdenciário*, 26, ed, Rio de Janeiro, Forense, 2023, p. 40.

<sup>58</sup> Art. 201, § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: I - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição; (...). BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

idade mínima e tempo de contribuição. Entretanto, para esta modalidade, aos que já se encontravam na eminência de se aposentar, restou prevista uma regra de transição, com um pedágio de 50% do tempo faltante<sup>59</sup>.

(iii) Aposentadoria dos professores: a CR/88, antes da reforma previdenciária de 2019, garantia aos professores de magistério (educação infantil, ensinos fundamental, médio e universitário) a concessão do benefício de aposentadoria às mulheres, com a comprovação de 25 anos de serviço de magistério, e aos homens, com a comprovação de 30 anos de serviço de magistério, independente da idade. Em decorrência da reforma, a nova redação do art. 201, § 8º<sup>60</sup> da CR/88 passou a exigir também, como um dos requisitos necessários à aposentadoria do professor, o preenchimento da idade mínima. Logo, para fins de concessão dessa modalidade de benefício previdenciário, deverá haver o preenchimento dos seguintes requisitos: idade mínima de 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, além da comprovação de 25 anos de função de magistério, nos termos do art. 19, § 1º, II<sup>61</sup> da EC 103/2019.

(iv) Aposentadoria especial: essa modalidade de aposentadoria é concedida aos segurados que exerçam “(...) atividades sujeitas a condições especiais que prejudiquem sua saúde e integridade física. É uma forma de compensação pelo trabalho em condições adversas à saúde”<sup>62</sup>. Em decorrência da reforma, o texto constitucional sofreu mudanças e passou a permitir a instituição de critérios diversos da regra geral para fins de concessão do benefício previdenciário de aposentadoria especial, de modo que a idade mínima – que antes não era exigida – passou a ser fixada como requisito obrigatório pelo art. 19, § 1º, I<sup>63</sup> da EC 103/2019, provisoriamente. Assim,

<sup>59</sup> LAZZARI, João Batista, *Comentários à Reforma da Previdência*, Rio de Janeiro, Forense, 2020, p. 84.

<sup>60</sup> Art. 201, § 8º O requisito de idade a que se refere o inciso I do § 7º será reduzido em 5 (cinco) anos, para o professor que comprove tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>61</sup> Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20(vinte) anos de tempo de contribuição, se homem. § 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos §§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, será concedida aposentadoria: (...) II - ao professor que comprove 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio e tenha 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem. BRASIL, Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>. Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>62</sup> MARTINS, Sergio Pinto, *Direito da seguridade social: direito previdenciário*, 41, ed, São Paulo, SaraivaJur, 2023, p. 235.

<sup>63</sup> Art. 19, I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, quando cumpridos: a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição; b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de ati-

enquanto não houver a edição de lei complementar disciplinando-a, deverá ser observado o preenchimento dos requisitos idade e tempo de contribuição previstos pela EC 103/2019: 55 anos de idade e 15 anos de contribuição de atividade especial; 58 anos de idade e 20 anos de contribuição de atividade especial; e 60 anos de idade e 25 anos de contribuição de atividade especial.

(v) Nova sistemática de cálculo do valor do benefício previdenciário: até a edição da EC 103/2019, os coeficientes de cálculos dos benefícios eram mais vantajosos aos segurados e dependentes, pois correspondia a um percentual maior da média aritmética do período contributivo. Ou seja, antes da reforma, o salário de benefício de aposentadoria por tempo de contribuição e por idade era calculado pela média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo, com a possibilidade de exclusão das 20% menores, multiplicada pelo fator previdenciário. Já o salário de benefício de aposentadoria por invalidez, aposentadoria especial, auxílio-doença e auxílio-acidente era calculado pela média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo, também com a possibilidade de exclusão das 20% menores contribuições. Ambas as regras se encontravam disciplinadas no art. 29, I e II<sup>64</sup> da Lei 8.213/91, com redação conferida pela Lei 9.876/99<sup>65</sup>. Com a reforma previdenciária, o valor do salário de benefício passou a ser calculado com base na média de todo o histórico de contribuições do segurado, sem a possibilidade de exclusão das 20% menores contribuições, conforme previsto no art. 26<sup>66</sup> da EC 103/2019.

#### 4 O RETROCESSO SOCIAL PREVIDENCIÁRIO

---

idade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição. BRASIL, *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*, Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>, Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>64</sup> Art. 29. O salário-de-benefício consiste: I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário; II - para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. (...). BRASIL, *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*, Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>, Acesso em: 13 jun. 2023.

<sup>65</sup> BRASIL, *Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999*, Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19876.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19876.htm), Acesso em: 15 jun. 2023.

<sup>66</sup> Art. 26. Até que a lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. (...). BRASIL, *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*, Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm)>, Acesso em: 13 jun. 2023.

Para que a temática do retrocesso social do sistema previdenciário brasileiro possa ser analisada, em decorrência das alterações trazidas pela EC 103/2019, à luz da teoria dos direitos fundamentais sociais, imperiosa se faz uma análise prévia quanto às origens do princípio da progressividade/da não regressividade, também conhecido por vedação ao retrocesso social.

A Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, no final da década de 40, tinha por objetivo a criação de um único pacto internacional que versasse sobre os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Contudo, em decorrência das divergências por parte dos Estados envolvidos, não foi possível reunir todos os direitos em um único instrumento internacional, pois “(...) a Conferência foi marcada por toda a sorte de dissensões tendo em seu centro a controvertida questão dos direitos ditos de segunda geração, ou seja, os direitos econômicos, sociais e culturais”<sup>67</sup>, de modo que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas acabou por determinar a elaboração de dois pactos distintos, a serem aprovados e assinados simultaneamente<sup>68</sup>.

Assim, em 16 de dezembro de 1966, foram aprovados e assinados o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos<sup>69</sup> e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>70</sup>, os quais tiveram como finalidade a vinculação obrigatória aos Estados signatários dos dispositivos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>71</sup>. Enquanto o primeiro Pacto – dos direitos civis e políticos – aborda os direitos endereçados aos indivíduos; o segundo deles – dos direitos econômicos, sociais e culturais – discorre sobre os deveres endereçados e condicionados à atuação do Estado, o qual deve adotar todos os esforços necessários para fins de reconhecer e implementar os direitos ali previstos<sup>72</sup>. Referida adoção era justamente a grande preocupação por parte dos Estados signatários – em especial dos ocidentais –, por se tratarem os direitos econômicos, sociais e culturais, supostamente, de alto custo, ao passo que os direitos civis e políticos não necessitariam de grandes investimentos para a sua efetivação<sup>73</sup>.

Assim, a solução encontrada durante a Conferência para o reconhecimento dos direitos sociais consistiu, justamente, “(...) na consagração da teoria da progressividade ou da implementação progressiva de tais direitos, a qual originou a fórmula

<sup>67</sup> SGARBOSSA, Luís Fernando, *Critica à teoria dos custos dos direitos*, vol, 1, Reserva do possível, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2010. p. 130.

<sup>68</sup> PIOVESAN, Flávia, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, 18, ed, São Paulo, Editora Saraiva, 2018, p. 254-255.

<sup>69</sup> PACTO Internacional dos Direitos Civis e Políticos. 16 de dezembro de 1966, Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>, Acesso em: 17 jun. 2023.

<sup>70</sup> PACTO Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966, Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%83micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>, Acesso em: 17 jun. 2023.

<sup>71</sup> DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. 10 de dezembro de 1948, Disponível em: <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>72</sup> PIOVESAN, Flávia, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, 18, ed, São Paulo, Editora Saraiva, 2018, p. 270-271.

<sup>73</sup> SGARBOSSA, Luís Fernando, *Critica à teoria dos custos dos direitos*, vol, 1, Reserva do possível, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2010. p. 131-132.

denominada de princípio da progressividade, em sua concepção liberal”<sup>74</sup>. Referido princípio, expressamente consagrado no art. 2º, § 1º<sup>75</sup> do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, condicionava o reconhecimento e implementação dos direitos ali previstos de forma progressiva por parte dos Estados signatários, os quais deveriam, no decorrer dos anos, ter a sua proteção ampliada. “(...) Existe uma obrigação de progressividade, que impõe aos poderes públicos adotarem programas e políticas de desenvolvimento dos direitos sociais de maneira gradual, na medida da disponibilidade financeira, mas os desautoriza a protelarem indefinidamente a satisfação desses direitos.”<sup>76</sup>.

E é justamente a partir do princípio da progressividade, oriundo do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que decorre a ideia da não regressividade, também conhecida por vedação ao retrocesso social. A partir deste princípio, extrai-se a ideia de que o Estado não pode “(...) adotar políticas e medidas, ou derrogar direitos, que mudem para pior a situação alcançada pelos direitos fundamentais naquele momento. (...)”<sup>77</sup>. Ou seja, a partir dele, identifica-se (i) se a norma atual, em comparação à anterior, limita, restringe ou reduz a extensão e o sentido de um direito fundamental; ou (ii) se a norma atual estabelece condições incompatíveis à norma anterior<sup>78</sup>.

Em se tratando de direitos fundamentais sociais, “(...) as opções legislativas ou medidas administrativas não poderão, arbitrariamente, suprimir conquistas já alcançadas para a proteção daqueles direitos. (...)”<sup>79</sup>. É certo que, em determinados casos, se faz necessária a realização de determinados ajustes para a implementação dos direitos sociais, por meio da identificação das necessidades sociais da população de determinado Estado e do modo pelo qual haverá a sua satisfação pelos poderes

---

<sup>74</sup> SGARBOSSA, Luís Fernando, *Crítica à teoria dos custos dos direitos*, vol, 1, Reserva do possível, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2010. p. 132.

<sup>75</sup> Artigo 2º, §1º. Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. PACTO Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%BDmicos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>, Acesso em: 17 jun. 2023.

<sup>76</sup> SERAU JÚNIOR, Marco Aurelio, *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais*, São Paulo, 2015, 255 f, Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, p. 51, Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/publico/Tese\\_Marco\\_Aurelio\\_Serau\\_Jr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/publico/Tese_Marco_Aurelio_Serau_Jr.pdf)>, Acesso em: 14 jun. 2023.

<sup>77</sup> PEREIRA, Ana Lúcia Pretto, *A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia*, 277 fls, Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 198-199.

<sup>78</sup> SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo, Serviço público adequado e a cláusula de proibição de retrocesso social, *Revista de Direito da Administração Pública*, Niterói, v. 2, n. 1, p. 204-223, jan./jun., 2016, p. 206.

<sup>79</sup> PEREIRA, Ana Lúcia Pretto, *A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia*, 277 fls, Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 200.

constituídos – inclusive pela via da política pública<sup>80</sup> –, entretanto, desde que respeitada a proteção ao mínimo existencial e à segurança jurídica<sup>81</sup>. Implica dizer também que o princípio da não regressividade “(...) configura limite à incidência da reserva do possível na medida em que, (...), o Estado não poderá deixar de fornecer prestações, sob o fundamento da reserva orçamentária, quando atingido o limiar em que a proteção dos direitos não pode retroceder. (...)”<sup>82</sup>. Logo, “é preciso consignar que a reserva do possível não pode funcionar como manobra escapatória do Estado que dela não se poderá servir para se afastar de exigências de cumprimento dos direitos fundamentais sociais. (...)”<sup>83</sup>.

Da leitura do texto constitucional, é possível constatar que a CR/88 consagra<sup>84</sup> a existência do princípio da não regressividade, pois (i) reconhece a existência de outros direitos fundamentais além dos direitos e garantias já previstos em seu texto (art. 5º, § 2º<sup>85</sup> da CR/88); (ii) possui como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I<sup>86</sup> da CR/88), a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II<sup>87</sup> da CR/88); (iii) assegura a existência digna, a redução das desigualdades e a busca do pleno emprego, em atenção à justiça social<sup>88</sup> (art. 170 *caput*<sup>89</sup>, VII<sup>90</sup> e VIII<sup>91</sup> da CR/88); e (iv) determina a

<sup>80</sup> Nesse sentido, ver: CARVALHO, Osvaldo Ferreira de, As políticas públicas como concretização dos direitos sociais, *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019, Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/59730>, Acesso em: 22 jun. 2023.

<sup>81</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, Direitos fundamentais e proibição de retrocesso: algumas dimensões da assim designada “eficácia protetiva” dos direitos fundamentais (notadamente dos direitos sociais) em relação ao legislador infraconstitucional, In: \_\_\_\_\_, *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 10, ed, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2010, p. 474.

<sup>82</sup> PEREIRA, Ana Lúcia Pretto, *A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia*, 277 fls, Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 205.

<sup>83</sup> CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os direitos fundamentais em tempos de crise econômica, *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 175-198, abr./jun., 2019, Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1031>>, Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>84</sup> DERBLI, Felipe, A aplicabilidade do princípio da proibição de retrocesso social no Direito brasileiro, In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.), *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008, p. 381-382.

<sup>85</sup> Art. 5º, §2º 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. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>86</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...). BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>87</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II - garantir o desenvolvimento nacional; (...). BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>88</sup> A justiça social representa o compromisso do Estado, perante a sociedade, da garantia na igualdade de direitos e considerada o ponto de integração entre os pontos econômico e social. Neste sentido, ver: POMPEU, G. M.; PONTES, R. O. de, O princípio da democracia econômica e social e a Constituição

aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, § 1º<sup>92</sup> da CR/88). Além disso, referido princípio implica, no plano constitucional brasileiro em duas consequências: uma positiva – que determina que o legislador promova o desenvolvimento social do Estado; e uma negativa – que determina que o legislador resguarde os direitos consolidados no ordenamento jurídico brasileiro<sup>93</sup>.

Como visto no tópico anterior, a EC 103/2019 foi a responsável por promover significativas alterações nos regimes previdenciários brasileiros – geral e próprios –, em especial no RGPS – que é o principal regime previdenciário brasileiro –, e que abrange, obrigatoriamente, todos os trabalhadores da iniciativa privada; os contribuintes facultativos; os ocupantes de cargos efetivos municipais e os exercentes de mandato eletivo – federal, estadual ou municipal – que não estejam vinculados ao RPPS. Também “(...) causou um sério desajuste na proteção previdenciária que estava em vigor, em virtude da precarização das regras de concessão, de cálculo e de manutenção dos benefícios do RGPS”<sup>94</sup>, além de desconstitucionalizar as normas previstas na redação anterior do art. 201 da CR/88.

Neste contexto, ao se analisar a reforma do sistema previdenciário brasileiro promovida pela EC 103/2019, à luz da teoria dos direitos fundamentais sociais e do princípio da progressividade, constata-se que ela implicou em um significativo retrocesso social aos segurados brasileiros e, por extensão, aos segurados mercosulinos sujeitos à legislação previdenciária brasileira, pois restringiu a extensão do nível de proteção conferido ao direito fundamental social à previdência social no ordenamento jurídico brasileiro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

tuição brasileira de 1988, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, [S. I.J, v. 8, n. 2, p. 230-256, 2017, Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/14624>>, Acesso em: 30 jun. 2023.

<sup>89</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>90</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VII - redução das desigualdades regionais e sociais; (...). BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>91</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VIII - busca do pleno emprego; (...). BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>92</sup> Art. 5º, § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao compilado.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

<sup>93</sup> ANDRADE, Melanie Merlin de, Os direitos sociais e a aposentadoria da Polícia Civil do Estado do Paraná, *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 41, p. 147-180, jul./set., 2010, p. 153, Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/280>>, Acesso em: 28 jun. 2023.

<sup>94</sup> LAZZARI, João Batista, *Comentários à Reforma da Previdência*, Rio de Janeiro, Forense, 2020, p. 84.

A jusfundamentalidade dos direitos sociais previstos pela CR/88 é um ponto que gera bastante controvérsia por parte da doutrina pois, em que pese o sistema constitucional brasileiro tenha conferido aos direitos fundamentais um regime diferenciado e protetivo, não há por parte da doutrina um consenso quanto à jusfundamentalidade dos direitos sociais e a respectiva proteção jurídica diferenciada, de aplicação imediata (art. 5º, §1º 9 da CR/88) e proteção contra emendas abolitivas (art. 60, §4º, IV 10 da CR/88). Isso porque, como visto na primeira parte deste estudo, dentre as variadas posições doutrinárias, há a que não reconhece a jusfundamentalidade dos direitos sociais; a que reconhece a jusfundamentalidade de uma parcela dos direitos sociais, necessária apenas para a garantia do mínimo existencial; a que reconhece a jusfundamentalidade de uma parcela dos direitos sociais, associada apenas à garantia das condições procedimentais da democracia; e a que reconhece a jusfundamentalidade dos direitos sociais em sua totalidade.

Os direitos sociais básicos – à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, a proteção à maternidade e à infância e à assistência social aos desamparados – encontram-se elencados no art. 6º da CR/88. E justamente por se tratar de direitos básicos é que a própria Constituição permite, em seu art. 5º, § 2º, que também sejam considerados enquanto direitos sociais outros direitos previstos no decorrer do texto constitucional; outros direitos e garantias de caráter implícito e outros direitos decorrentes de tratados internacionais que o Brasil seja signatário.

O direito à previdência social encontra-se inserido na ordem constitucional em um regime da seguridade social (art. 194 da CR/88), juntamente com os também direitos sociais à saúde e à assistência social aos desamparados. Entretanto, diversamente destes dois últimos direitos, o direito à previdência social se distingue dos demais em decorrência do seu caráter contributivo e filiação obrigatória, além da observância aos critérios para fins de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, para atender, na forma da lei, a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada (art. 201, I da CR/88); a proteção à maternidade, especialmente à gestante (art. 201, II da CR/88); a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário (art. 201, III da CR/88); o salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda (art. 201, IV da CR/88); e a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, com a ressalva de que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor inferior ao salário mínimo (art. 201, V e § 2º da CR/88).

Por se encontrar inserido em uma dimensão tida por prestacional, o direito à previdência social frequentemente é objeto de debate associado à necessidade de uma reforma previdenciária. Neste contexto, a Câmara dos Deputados apresentou, em 20 de fevereiro de 2019, a PEC 6/2019, estruturada em pilares, que tinha por objeto alterar as regras de aposentadoria e pensão aplicáveis aos trabalhadores segurados do Regime Geral de Previdência Social, aos servidores públicos civis e aos detentores de mandato eletivo; dispor sobre a contribuição previdenciária extraordinária e a fixação de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária ordinária dos servidores públicos; dispor sobre a contribuição previdenciária devida pelo segurado empregado e pelo trabalhador avulso; dispor sobre o salário-família e o

auxílio-reclusão; e excluir do texto constitucional a possibilidade de aplicação da sanção de aposentadoria aos integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público. Realizados alguns ajustes na proposta inicial, o texto final foi aprovado e promulgado como EC 103/2019, em 12 de novembro de 2019 e publicado no Diário Oficial da União no dia seguinte ao da promulgação.

A EC 103/2019 implicou em significativas mudanças no sistema previdenciário brasileiro ao realizar diversas alterações no texto constitucional e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – a exemplo da revogação de dispositivos constitucionais e regras de transição previstas em reformas anteriores. A partir dela, vários requisitos para fins de concessão dos benefícios foram alterados – a exemplo do aumento da idade mínima e tempo de contribuição para acesso ao benefício de aposentadoria por idade urbana; a extinção da modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima; a inclusão da idade mínima como requisito obrigatório para a concessão de aposentadoria dos professores, não mais bastando apenas comprovação do tempo de serviço de magistério; a inclusão da idade mínima como requisito obrigatório para fins de concessão da aposentadoria especial, a qual, antes da reforma não era necessária; e a mudança da sistemática de cálculo do valor do benefício, a partir da qual o valor do salário do benefício passou a ser calculado com base na média de todo o histórico de contribuições do segurado, sem a possibilidade de exclusão das 20% menores contribuições, como havia antes.

Tais mudanças afetaram, significativamente, os segurados do sistema previdenciário brasileiro, dentre os quais incluem-se os trabalhadores migrantes mercosulinos contemplados pelo Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL, sujeitos à legislação previdenciária vigente no local do requerimento previdenciário. A partir da ótica da teoria dos direitos fundamentais sociais, é possível constar que a reforma do sistema previdenciário brasileiro violou o princípio da progressividade, oriundo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – do qual o Brasil, inclusive, é signatário –, pois desconsiderou o avanço dos direitos fundamentais sociais e os regrediu na ordem constitucional, e implicou em um significativo retrocesso social ao restringir o nível de proteção conferido ao direito fundamental social à previdência social no ordenamento jurídico brasileiro.

## 6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Melanie Merlin de, Os direitos sociais e a aposentadoria da Polícia Civil do Estado do Paraná, *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 41, p. 147-180, jul./set., 2010, Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/280>>, Acesso em: 28 jun. 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de, *Curso de Direito Constitucional*, 4, ed, Rio de Janeiro: Forense, 2022

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicacomplido.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacomplido.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL, Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999, Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm)>, Acesso em: 10 jun.2023.

BRASIL, Decreto Legislativo 451, de 14 de novembro de 2001, Aprova o texto do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, celebrados em Montevidéu

em 15 de dezembro de 1997, Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/acordos-internacionais/decreto-legislativo-no-451-2001.pdf>>, Acesso em: 14 jun. 2023.

BRASIL, *Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019*, Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/eme/eme103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/eme/eme103.htm)>, Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL, *Lei 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: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL, *Lei 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL, *Lei n. 9.876, de 26 de novembro de 1999*, Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências, Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9876.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm)>, Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL, *Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019*, Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-6-2019>>, Acesso em: 12 jun. 2023.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de, As políticas públicas como concretização dos direitos sociais, *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez., 2019, Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/59730>>, Acesso em: 22 jun. 2023.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de, Os direitos fundamentais em tempos de crise econômica, *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 76, p. 175-198, abr./jun., 2019, Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1031>>, Acesso em: 28 jun. 2023.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista, *Manual de Direito Previdenciário*, 26, ed, Rio de Janeiro, Forense, 2023.

DECLARAÇÃO Americana dos Direitos e Deveres do Homem, 30 de abril de 1948, Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao\\_Americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos, 10 de dezembro de 1948, Disponível em: <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

DERBLI, Felipe, A aplicabilidade do princípio da proibição de retrocesso social no Direito brasileiro, *In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.), Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

FEITOSA, Denise Bzyl; ARAÚJO, Maria Lírida Calou de, A relevância do direito à seguridade social na manutenção do regime democrático, *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 8, n. 3, p. 837-856, set./dez., 2021, Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/75263>>, Acesso em: 15. jun. 2023.

HACHEM, Daniel Wunder, A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais, *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 14, n. 14, Curitiba, p. 618-688, jul./dez. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder, A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento, *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jun., 2013.

HACHEM, Daniel Wunder, Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras, *In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.), Direito público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade*, Belo Horizonte, Fórum, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder, *Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais*: por uma implementação espontânea, integral e igualitária, Curitiba, 2014, 614 f, Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

KÄSSMAYER, K.; LIMA BARRETO, N, A dimensão territorial dos direitos socioambientais: um olhar jusgeográfico para a crise socioambiental, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, [S. l.], v. 3, n.

1, p. 107–149, 2012, Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/6296>>, Acesso em: 30 jun. 2023.

LAZZARI, João Batista, *Comentários à Reforma da Previdência*, Rio de Janeiro, Forense, 2020.

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna; LIMA, Alexandre César Diniz Morais, *Direito Previdenciário*, 6, ed, São Paulo, SaraivaJur, 2022.

MARTINEZ, Luciano, *Reforma da previdência: Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019 – entenda o que mudou*, São Paulo, Saraiva Educação, 2020.

MARTINS, Sergio Pinto, *Direito da seguridade social: direito previdenciário*, 41, ed, São Paulo, SaraivaJur, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de direito constitucional*, 18, ed, São Paulo, SaraivaJur, 2023.

NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

PACTO Internacional dos Direitos Civis e Políticos, 16 de dezembro de 1966, Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>, Acesso em: 17 jun. 2023.

PACTO Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 16 de dezembro de 1966, Disponível em: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto, *A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores*, São Paulo, LTr, 2002.

PEREIRA, Ana Lúcia Pretto, *A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia*, 277 fls, Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

PIOVESAN, Flávia, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, 18, ed, São Paulo, Editora Saraiva, 2018.

POMPEU, G. M.; PONTES, R. O. de, O princípio da democracia econômica e social e a Constituição brasileira de 1988, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 230–256, 2017, Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/14624>>, Acesso em: 30 jun. 2023.

PROTOCOLO Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 17 de novembro de 1988, Disponível em: <[http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo\\_de\\_san\\_salvador.htm](http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm)>, Acesso em: 10 jun. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel, *Curso de direito constitucional*, 11, ed, São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang, Direitos fundamentais e proibição de retrocesso: algumas dimensões da assim designada “eficácia protetiva” dos direitos fundamentais (notadamente dos direitos sociais) em relação ao legislador infraconstitucional, In: \_\_\_\_\_, *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*, 10, ed, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2010.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo, Serviço público adequado e a cláusula de proibição de retrocesso social, *Revista de Direito da Administração Pública*, Niterói, v. 2, n. 1, p. 204-223, jan./jun., 2016.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurelio, *Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais*, São Paulo, 2015, 255 f, Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/publico/Tese\\_Marco\\_Aurelio\\_Serau\\_Jr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/publico/Tese_Marco_Aurelio_Serau_Jr.pdf)>, Acesso em: 14 jun. 2023.

SGARBOSSA, Luís Fernando, *Critica à teoria dos custos dos direitos*, vol. 1, Reserva do possível, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

TEIXEIRA, Maria Fernanda Augustinhak Schumacker Haering; WINTER, Luís Alexandre Carta; FREITAS, Vladimir Passos de, MERCOSUL e Previdência Social: a importância do Acordo Multilateral de Seguridade Social, In: Mário Lúcio Quintão Soares; Débora Cristina Veneral; Alexandre Coutinho Pagliarini, (Org.), *Jurisdição, Poder, Estado e Comunidade Internacional no Tempo: o ontem, o agora e o amanhã*, 1, ed, São Paulo, Marcial Pons, 2023.