

## PREFÁCIO

Bastante honrado recebi o convite dos Professores Carlos Mendonça e Washington Barbosa para prefaciá-lo o novo livro, “Reforma da Previdência: Entenda Ponto a Ponto”.

O entusiasmo se deve, sobretudo, à amizade que nutro pelos professores Mendonça e Washington, juristas que vêm se destacando com ideias bem interessantes no Direito Previdenciário, bem como pela qualidade ímpar da obra que se têm em mãos.

O entusiasmo se deve menos à inovação legislativa que se pretende comentar, a denominada Reforma Previdenciária.

A estrutura da Reforma da Previdência, originada da PEC n. 6/2019, tem a pretensão de estabelecer a denominada “Nova Previdência”.

Nesse caminho, em grande medida promove enorme retrocesso social, pois em geral dificulta o acesso aos benefícios previdenciários e proporciona redução no valor das prestações mensais pagas, promovendo também uma significativa quebra no pacto de solidariedade social inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

Em diversos textos nossos tivemos a oportunidade de apresentar estes pontos negativos que advêm da Reforma Previdenciária.

Porém, “rei morto, rei posto”, diz o ditado. Com a aprovação da Reforma Previdenciária, porém, a situação é similar: doravante há uma regra jurídica nova, que deve ser lida, compreendida e severamente escrutinada pelos operadores do Direito, sobretudo à luz das demais regras constitucionais, do sistema constitucional como um todo.

Nesse sentido, a nova obra dos professores Carlos Mendonça e Washington Barbosa cumpre com maestria esse papel de apresentação dos pilares que nortearam a elaboração da Reforma Previdenciária, bem como de demonstrar as principais novas regras aplicáveis aos benefícios previdenciários, as regras de transição, de custeio e também algumas regras mais específicas.

À LTr Editora, agora capitaneada pela querida Dra. Beatriz Casimiro Costa, também registro meus elogios, pela celeridade e eficiência com que leva ao público leitor uma obra que tem tudo para se tornar referência para todos e todas que almejam conhecer um pouco melhor e de forma segura o novo sistema previdenciário que acaba de entrar em vigência.

Recomendo vivamente a leitura deste livro.

S. Paulo, outubro de 2019.

### **MARCO AURÉLIO SERAU JUNIOR**

Professor da UFPR — Universidade Federal do Paraná, nas áreas de Direito do Trabalho e Direito Previdenciário. Doutor e Mestre em Direitos Humanos (USP). Diretor Científico do IBDP — Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

Autor e coordenador de diversas obras jurídicas, como "Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais" e "Benefício Assistencial — Teoria Geral — Processo — Custeio", ambas pela LTr Editora.

# INTRODUÇÃO

De há muito se fala na existência de um déficit financeiro e atuarial dos regimes de previdência nacionais. De um lado, principalmente o Governo Federal, apresenta-se números alarmantes sobre a situação das contas da Previdência e da saúde fiscal do país. De outro lado, principalmente as entidades de classe, sindicatos e associações, questionam a existência do déficit dos Regimes, apresentam-se relatórios, textos e arrematam-se as categorias para se posicionarem contrariamente às propostas encaminhadas pelo Governo e analisadas pelo Congresso Nacional.

Independente das posições divergentes, a situação fática é que foi aprovada a Emenda Constitucional n. 103/2019, que alterou significativamente as normas constitucionais e, porque não dizer, infraconstitucionais sobre os regimes de previdência, tanto do Regime Próprio de Previdência Social quanto do Regime Geral da Previdência Social.

Certamente estas não serão as únicas alterações, ainda tramitam no Congresso Nacional a chamada PEC Paralela, que contempla, principalmente, a inclusão dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; as propostas de mudanças no Sistema de Proteção Social das Forças Militares e o projeto de lei para o recrudescimento das ações de execução contra devedores. Mais do que isso, sabe-se que os regimes previdenciários devem ser constantemente atualizados, de forma a assegurar os equilíbrios financeiro e atuarial.

O propósito desta obra é apresentar as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional n. 103/2019, promover o cotejo entre a legislação anteriormente vigente e analisar os impactos da implementação do novo ordenamento jurídico previdenciário nacional.

Em um primeiro momento, apresentar-se-ão os pilares e os princípios que nortearam a elaboração e a tramitação da Reforma da Previdência de 2019. Os pilares: “Idade Mínima”, “Combate às Fraudes” e “Mecanismos de Execução e Cobrança de Dívidas” serão

analisados um a um, como forma de se compreender os eixos mais relevantes de atuação que foram considerados pelo Governo Federal. Ainda, a fim de se estabelecer referencial principiológico e para melhor compreensão didática, elencar-se-ão os três princípios fundamentais da Reforma: “Segurança Jurídica”, “Justiça Previdenciária” e “Equilíbrio e Sustentabilidade”.

Saliente-se que não se entrará no mérito se a proposta encaminhada atendeu ou não aos pilares e aos princípios estabelecidos, a ideia será demonstrar o que se pretendeu ao listar os princípios da Reforma da Previdência de 2019. Do ponto de vista acadêmico, mostra-se como de grande valor promover esse estudo, até mesmo para poder confrontá-los, em um outro momento, com o resultado efetivo da Reforma da Previdência.

A seguir, o Capítulo: Regras Permanentes, trará as normas constitucionais definitivas e que regularão tanto o Regime Geral da Previdência Social quanto o Regime Próprio da Previdência Social. Inicialmente mostrar-se-ão as regras gerais, que valerão para ambos os regimes, para depois se apresentar as características específicas para o RGPS e para o RPPS, passando-se pela aposentadoria especial, pelos benefícios de risco e pelos benefícios sociais.

Entretanto, considerando a premissa fundamental que salvaguarda os direitos adquiridos, foi necessário o estabelecimento de regras de transição, que serão apresentadas uma a uma, explicitando-se cada uma das situações, a depender do regime, do benefício ou da categoria.

A Reforma da Previdência de 2019 promoveu alterações também nas formas de custeio dos regimes previdenciários. A instituição de alíquotas progressivas e da possibilidade de implementação de contribuição complementar para suprir déficits atuariais fazem parte das principais inovações contempladas e que serão objeto de capítulo próprio.

Finalmente, a Emenda Constitucional trouxe situações que podem ser enquadradas como “condições específicas” que, necessariamente, não se referem a um dos regimes especialmente, mas tratam de matérias complementares e suplementares para a perfeita implementação dos pilares e dos princípios que nortearam a construção da Reforma.

Boa leitura e bons estudos.

*Carlos Alexandre de Castro Mendonça  
Washington Luís Batista Barbosa*

# CAPÍTULO I

## OS PILARES E OS PRINCÍPIOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2019

Antes de iniciar a apresentação dos detalhes da Reforma da Previdência de 2019, faz-se necessário identificar os pilares e os princípios que foram utilizados pelo Governo Federal para a elaboração da proposta. O material base utilizado para tanto foi a apresentação feita pelo Governo Federal, elaborado pelo Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, no dia 20 de fevereiro de 2019.<sup>(1)</sup>

Dessa forma, mesmo que algumas das propostas não tenham sido aprovadas pelo Congresso Nacional, analisar-se-á a principiologia e as premissas que nortearam a proposta, até mesmo porque, ainda que a Nova Previdência tenha sofrido baixas nesse primeiro momento, esses princípios estão na agenda do Governo e, provavelmente, em outro momento, poderão nortear futuras propostas de alteração do Regime Previdenciário no Brasil.

### 1. OS PILARES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2019

A Reforma da Previdência de 2019, chamada pelo Governo de “Nova Previdência”, calcou-se em três pilares principais:

#### **1.1. Pilar da Idade Mínima**

O primeiro pilar da Reforma da Previdência de 2019 diz respeito à extinção da aposentadoria por tempo de contribuição e a instituição do requisito de idade mínima para a concessão do benefício de aposentadoria.

---

(1) BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Disponível em <[http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-02-27\\_nova-previdencia\\_revisada.pdf](http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-02-27_nova-previdencia_revisada.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2019.

Antes da Emenda Constitucional, no Regime Geral de Previdência Social — RGPS, havia a possibilidade de aposentar-se por tempo de contribuição, 35 anos para homens e 30 anos para as mulheres, independente da idade no momento da concessão. Há muito tempo, vários estudos, inclusive de governos anteriores, contrapuseram-se à possibilidade de concessão de aposentadoria levando em conta somente a idade.

Medidas como a instituição do Fator Previdenciário e da fórmula de pontos (86/96), idade somada ao tempo de contribuição; foram implementadas como tentativa de controlar o impacto da concessão de aposentadoria por tempo de contribuição. A primeira medida tratava-se de uma fórmula matemática que acabava por reduzir o valor da aposentadoria, ao levar em consideração a idade do segurado no momento da concessão e, por consequência, a sua respectiva expectativa de sobrevida. Na prática, quanto mais novo o segurado completasse o tempo de contribuição mínimo para aposentar-se, menor seria valor do seu benefício. Em relação à segunda medida, foi configurado para privilegiar àqueles que começaram a contribuir desde a juventude e, dessa forma, fugir da incidência do fator previdenciário, a medida buscou incentivar o início precoce da contribuição para a previdência social, fazendo uma ponderação entre o tempo de contribuição e a idade da concessão de aposentadoria.

O debate sobre a possibilidade de concessão de aposentadoria somente por tempo de contribuição ganha destaque quando, ao olhar os regimes utilizados no mundo, verifica-se que o Brasil é um dos poucos países que adotam tempo de contribuição como requisito para concessão da aposentadoria. Na realidade, somente dois países no mundo, dentre os que compõem o G-20 e a América do Sul, além do Brasil, adotam esse requisito como essencial: Arábia Saudita e Equador. Caso a pesquisa seja feita em todo o mundo, esse número sobe para 12 países, quais sejam: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Egito, Equador, Hungria, Iêmen, Irã, Iraque, Luxemburgo, Sérvia e Síria.<sup>(2)</sup>

Esse primeiro Pilar, além de considerar a extinção da aposentadoria somente por tempo de contribuição e a valorização do requisito de idade mínima, trouxe em seu bojo a própria proposta de emenda à constituição apresentada pelo Governo, que incluiu: a busca da equipar-

---

(2) BRASIL. Senado Federal, Textos para Discussão 190, Março/2016, p. 15. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518439/Textos\\_para\\_discussao\\_190.pdf?sequence=1](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518439/Textos_para_discussao_190.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 23 set. 2019.

ração entre os diversos regimes previdenciários no Brasil e a redução das chamadas aposentadorias especiais.

Na realidade, esse primeiro pilar é a própria PEC n. 06/2019 encaminhada pelo Governo para análise do Congresso Nacional.

## **1.2. Pilar Combate às Fraudes**

No pilar Combate às Fraudes, inicialmente objeto da Medida Provisória n. 871/2019<sup>(3)</sup>, convertida na Lei n. 13.846/2019<sup>(4)</sup>, configura-se em um conjunto de ações para estancar a drenagem de recursos da previdência social objeto de fraudes. Segundo o Governo Federal, somente no primeiro ano de vigência, seria possível alcançar o impacto de R\$ 9,8 bilhões.<sup>(5)</sup>

O pilar trouxe como premissas basilares:

- a) a instituição de regras mais rígidas para evitar fraudes;
- b) revisão permanentes de benefícios, principalmente àqueles que apresentem indícios de fraudes;
- c) instituição de programa de incentivo para otimizar a realização de perícias médicas e análise dos processos administrativos previdenciários; e
- d) maior rigor na concessão de isenções a portadores de doenças graves.

Na prática, a Lei instituiu dois programas: Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial) e o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão). Ambos trazem consigo a utilização de bônus, consubstanciado em incentivo financeiro de caráter temporário para os servidores.

---

(3) BRASIL. Medida Provisória n. 871, de 18 de janeiro de 2019. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm)>. Acesso em: 23 set. 2019.

(4) BRASIL. Lei n. 13.846, de 18 de junho de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm)>. Acesso em: 23 set. 2019.

(5) BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria de Previdência e Trabalho. Disponível em: <[http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-02-27\\_nova-previdencia\\_revisada.pdf](http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-02-27_nova-previdencia_revisada.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2019.

Ainda, a mesma lei criou a carreira de Perito Médico Federal integrada ao quadro de pessoal do Ministério da Economia, integrou os sistemas de informações do Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC) e do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil aos sistemas do INSS. Além disso, possibilitou o acesso aos dados biométricos mantidos e administrados pelos órgãos públicos federais, aos dados da Justiça Eleitoral e de outros entes federativos; aos registros de prontuários eletrônicos do SUS, aos documentos médicos mantidos por entidades públicas e privadas e à movimentação das contas do FGTS.

Como se pode perceber, a ideia é aprimorar as ferramentas de informações e de gestão do INSS de modo a permitir o combate permanente às fraudes perpetradas contra a previdência social. Pela primeira vez o combate à fraude e a gestão do risco previdenciário foram considerados como fator determinante para uma proposta de reforma da previdência. Em regra, e até esse momento, as propostas de reforma somente se atinham a alteração dos requisitos para concessão de benefícios, sem buscar fechar a torneira do desperdício e das fraudes.

Ainda é cedo para se avaliar o impacto da implantação das medidas, não se trata de um processo de fácil implementação, não obstante, entende-se que as suas linhas básicas são: a) aperfeiçoamento da gestão; b) integração de informações dos diversos sistemas da administração pública e da iniciativa privada; c) a especialização da carreira de peritos federais; e d) a busca por uma gestão voltada para resultados; possivelmente trarão bons resultados.

O ideal é aguardar a implementação de todas as medidas para que se possa fazer uma avaliação sobre os resultados alcançados.

### **1.3. Pilar Mecanismos de Execução e Cobrança de Dívidas**

Além das fraudes, o crescente volume de débitos previdenciários também foi considerado na Reforma da Previdência de 2019. Trata-se de um conjunto de medidas de combate ao grande devedor recorrente e de fortalecimento da cobrança da dívida ativa.

As propostas são objeto do Projeto de Lei n. 1.646/2019, que estabelece medidas para o combate ao devedor contumaz e de fortalecimento da cobrança da dívida ativa e altera a Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980, a Lei n. 8.397, de 6 de janeiro de 1992, e a Lei n. 9.430,

de 27 de dezembro de 1996. Para tramitação do projeto de lei, a Câmara dos Deputados criou Comissão Especial para tratar especificamente sobre o projeto.<sup>(6)</sup>

Em linhas gerais, o Projeto de Lei estabelece o conceito de Devedor Contumaz, que será aquele contribuinte cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial e reiterada de tributos.<sup>(7)</sup> Em um primeiro momento, seria priorizada a atuação junto àqueles que somarem mais de R\$ 15 milhões em débitos, tenham o propósito específico de fraudar (fraude estruturada), ou se utilizem de pessoas interpostas (laranjas), ou utilizem de artil para burlar os mecanismos de cobrança.<sup>(8) (9)</sup>

Dentre as medidas propostas, esses devedores contumazes teriam como consequência: o cancelamento do CNPJ e o impedimento de fruição de benefícios fiscais pelo prazo de 10 anos, inclusive no que diz respeito à adesão a parcelamentos, remissão, anistia e utilização de créditos fiscais.

Outra frente de atuação, diz respeito aos créditos de difícil recuperação, desde que não haja indícios de fraude. Para esses devedores, poderão ser concedidos descontos de até 50% no valor da dívida, para pagamento à vista ou em até 60 meses.<sup>(10)</sup>

Finalmente, a terceira frente de atuação que se refere às propostas de melhoria do processo de cobrança<sup>(11)</sup>, que podem ser assim sintetizadas:

---

(6) BRASIL. Senado Federal, Ato da Presidência. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=472C98295001192813CAF5DCCC-53FF25.proposicoesWebExterno1?codteor=1757409&filename=Tramitacao-PL+1646/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=472C98295001192813CAF5DCCC-53FF25.proposicoesWebExterno1?codteor=1757409&filename=Tramitacao-PL+1646/2019)>. Acesso em: 23 set. 2019.

(7) BRASIL. Senado Federal, Projeto de Lei n. 1.646/2019, Art. 1º, parágrafo único. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1721790&filename=PL+1646/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1721790&filename=PL+1646/2019)>. Acesso em: 23 set. 2019.

(8) BRASIL. Ministério da Economia, Procuradoria da Fazenda Nacional. Disponível em: <[http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-03-22\\_previdencia\\_pgfn.pdf](http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-03-22_previdencia_pgfn.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2019.

(9) BRASIL. Senado Federal, Projeto de Lei n. 1.646/2019, Art. 2º. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1721790&filename=PL+1646/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1721790&filename=PL+1646/2019)>. Acesso em: 23 set. 2019.

(10) BRASIL. Senado Federal, Projeto de Lei n. 1.646/2019, Art. 5º. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1721790&filename=PL+1646/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1721790&filename=PL+1646/2019)>. Acesso em: 23 set. 2019.

(11) BRASIL. Senado Federal, Projeto de Lei n. 1.646/2019, Arts. 7º a 10. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1721790&filename=PL+1646/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1721790&filename=PL+1646/2019)>. Acesso em: 23 set. 2019.

- a) juízo único para a execução fiscal, excluindo juízos de falência, recuperação judicial, liquidação, insolvência e inventário;
- b) novo regramento para os bens penhorados com a imediata remoção, exploração econômica e alienação antecipada;
- c) possibilidade de contratação de empresa especializada na gestão de bens, principalmente no que diz respeito à guarda, conservação, transporte e alienação;
- d) possibilidade de oposição de embargos pelo devedor, independente da garantia integral do juízo; e
- e) possibilidade de contratação de terceiros para atividades de cobrança por telefone e por meios digitais.

As medidas virão em um bom momento, principalmente por conta do expressivo estoque da dívida ativa da União, no que se refere aos débitos relacionados às questões previdenciárias. Segundo informações da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, esse estoque alcança R\$ 491,2 bilhões, posição em dezembro de 2018, que representa 22,5% do montante da dívida pública da União.<sup>(12)</sup>

Mais que isso, e com base nas mesmas informações da PGFN, de 2014 a 2018, houve um crescimento de 54% do estoque de dívida pública previdenciária, o que representa uma taxa de 11,5% ao ano. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional indica como motivadores desse crescimento vertiginoso da dívida:

- a) longo prazo dos parcelamentos de débitos; e
- b) tempo despendido nas discussões judiciais sobre a exigibilidade dos créditos.

O ponto que mais preocupa no levantamento realizado pela PGFN, diz respeito ao fato de que, desses créditos previdenciários 71% deles são irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação. Muito disso deve-se a falta de atuação proativa e preventiva na recuperação dos créditos, o que, aparentemente, será combatido pelas medidas propostas neste Pilar.

---

(12) BRASIL. Ministério da Economia, Procuradoria da Fazenda Nacional. Disponível em: <[http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-03-22\\_previdencia\\_pgfn.pdf](http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-03-22_previdencia_pgfn.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2019.

Não obstante, há de se esperar qual será a posição do Congresso Nacional sobre o Projeto de Lei n. 1.646/2019. Destaque-se que, pelo menos até esse momento, aparentemente o projeto de lei é considerado uma prioridade pela Câmara dos Deputados, haja vista a rápida tramitação que o processo tem apresentado.<sup>(13)</sup>

## 2. OS PRINCÍPIOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DE 2019

Após se analisar os três pilares da Reforma da Previdência de 2019, chamada de Nova Previdência pelo Governo Federal, há de se debruçar sobre os princípios que nortearam a Proposta de Emenda Constitucional 06/2019. Destaque-se, mais uma vez, que a ideia de estudar esses princípios, mesmo que algumas das propostas iniciais não tenham sido aprovadas pelo Congresso Nacional, funda-se na intenção de compreender melhor qual a linha de pensamento do Governo Federal sobre o tema. Principalmente porque nada impede que as propostas que foram, inicialmente, nessa primeira fase, rejeitadas pelo Congresso, venham a ser objeto de nova PEC, ou mesmo, de alterações legislativas futuras.

Ainda, destaque-se que não se entrará no mérito se a proposta encaminhada atendeu ou não aos princípios estabelecidos, a ideia será demonstrar o que se pretendeu ao listar os princípios da Reforma da Previdência de 2019. Do ponto de vista acadêmico, mostra-se como de grande valor promover esse estudo, até mesmo para poder confrontá-lo, em um outro momento, com o resultado efetivo da Reforma da Previdência.

Nesse sentido, utilizar-se-á como base os princípios apresentados pelo Ministério da Economia, quando do encaminhamento da Proposta de Emenda Constitucional ao Congresso Nacional<sup>(14)</sup>, quais sejam:

- a) sistema justo e igualitário;
- b) quem ganha menos paga menos;

---

(13) BRASIL. Câmara Federal, Acompanhamento de Proposição Legislativa, PL 1646/2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2194879>>. Acesso em: 23 set. 2019.

(14) BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria de Previdência e Trabalho. Disponível em: <[http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-02-27\\_nova-previdencia\\_revisada.pdf](http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-02-27_nova-previdencia_revisada.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2019.

- c) garantir a sustentabilidade do sistema;
- d) garantia dos direitos adquiridos;
- e) separação entre assistência e previdência;
- f) maior proteção social ao idoso: assistência física;
- g) opção pela capitalização; e
- h) fortalecimento do financiamento direto pelo Próprio Segurado.

Dessa forma, para fins didáticos, poder-se-ia sintetizar a lista apresentada, quando do encaminhamento da Reforma da Previdência de 2019, em três princípios:

- a) Segurança Jurídica;
- b) Justiça Previdenciária; e
- c) Equilíbrio e Sustentabilidade.



### **2.1. Princípio da Segurança Jurídica**

Talvez um dos mais caros aos cidadãos brasileiros, o Princípio da Segurança Jurídica estabelece a garantia do direito adquirido e a utilização de regras de transição àqueles que já eram filados a um sistema de Previdência Social.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à garantia do direito adquirido, observa-se que segue a jurisprudência dos tribunais superiores

nacionais, quanto à garantia do direito adquirido à concessão de benefício previdenciário. Mais do que isso, segue a diretriz do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988.<sup>(15)</sup>

A aparente despicienda citação desse princípio não pode turvar a análise sobre o peso conceitual que ele representa. Até então, nenhuma das alterações promovidas na Previdência Social brasileira deixou a garantia do direito adquirido de forma tão nítida e indene de dúvidas. Em outras situações, não era incomum ver os tribunais nacionais se depararem com uma série de ações judiciais para questionar o direito adquirido em matéria previdenciária. Deve-se a isso a ausência de declaração expressa nos textos das reformas da previdência anteriores.

Talvez o leitor esteja pensando que seria prescindível a declaração do princípio da Segurança Jurídica, por conta do previsto no art. 5º, XXVI, da Constituição Federal, não obstante, ao se alçar a garantia do direito adquirido à categoria de princípio da Reforma da Previdência de 2019, dá-se um norte para a interpretação de todo e qualquer dispositivo da Emenda Constitucional. Esse é o importante papel desempenhado por um princípio, o de balizar a aplicação e a interpretação das normas.

Além da garantia do direito adquirido, o Princípio da Segurança Jurídica fundamenta a criação de regras de transição destinadas àqueles que já faziam parte do sistema previdenciário, antes da publicação da Emenda Constitucional. Somente por meio de parâmetros que promovam a integração entre o regime anterior e o ora iniciado, poder-se-ia promover a segurança jurídica tão almejada por todos.

## **2.2. Princípio da Justiça Previdenciária**

Entende-se por Princípio da Justiça Previdenciária aquele que busca a implementação de um sistema justo, no qual todos se aposentem seguindo as mesmas condições; a equiparação entre os regimes previdenciários, assim como o sistema de proteção social das forças de segurança; e, ainda, estabelece um sistema de contribuições progressivas para custear a previdência social.

Nesse sentido, a busca pela equiparação entre os requisitos básicos do Regime Geral da Previdência Social, Regime Próprio de Previdência

---

(15) “Art. 5º (...) XXXVI — a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;” BRASIL. Constituição Federal de 1988.

Social e Sistema de Proteção Social das forças de segurança. A instituição de idade mínima e de tempo mínimo de contribuição para concessão da aposentadoria; o fim dos benefícios de integralidade e paridade de proventos de aposentadoria; a extinção do Plano de Seguridade Social dos Congressistas; a redução das condições especiais para concessão de aposentadoria; e a unificação das alíquotas entre o RGPS, o RPPS e Sistema de Proteção Social das forças de segurança.

De outro lado, a implantação do sistema de contribuições progressivas para custear a previdência social, que buscará a efetiva Justiça Previdenciária, por meio do estabelecimento de alíquotas progressivas por faixa de renda, de forma a proporcionar que quem ganhe menos pague menos e quem ganha mais pague mais.

Ainda, esse princípio busca a separação das bases de financiamento e de aplicação dos recursos entre assistência e previdência. Dessa forma buscar-se-á a identificação de rubricas orçamentárias específicas para cada área, em que serão contabilizadas as receitas e as despesas vinculadas à ações de saúde, de previdência e de assistência social, preservando-se o caráter contributivo da previdência social.

### ***2.3. Princípio do Equilíbrio e da Sustentabilidade***

O Princípio do Equilíbrio e da Sustentabilidade consubstancia-se pela busca da sustentabilidade do sistema e do fim do sistema de repartição para a implementação de um sistema de capitalização na Previdência Social.

As medidas propostas buscam a redução dos custos da Previdência Social brasileira, quer por meio do recrudescimento dos requisitos para concessão de benefícios; quer pela vedação de acúmulo de benefícios; quer pela implementação de alíquotas progressivas que chegam à 22%, equivalentes à taxa efetiva de 16,68% no RPPS federal; quer a previsão de instituição de contribuição extraordinária para suprir eventual déficit atuarial.

Ainda, esse Princípio fundamentaria o fim do sistema de repartição, que pressupõem um pacto intergeracional e se baseia na necessidade de uma taxa de reposição populacional adequada, e na implantação do sistema de capitalização. Como se sabe, o regime de capitalização foi excluído da proposta pelo Congresso Nacional, não obstante, conforme sustentado anteriormente, ele foi incluído na

presente principiologia, por se entender que a proposta poderá ser encaminhada novamente.

As premissas básicas para implementação do sistema de capitalização apresentado na proposta de emenda constitucional encaminhada pelo Governo Federal<sup>(16)</sup> pressupunham:

- a) sistema alternativo e opcional;
- b) capitalização em regime de contribuição definida;
- c) garantia do salário mínimo, por meio da instituição de um fundo solidário;
- d) livre escolha, pelo trabalhador, da entidade ou modalidade de gestão de suas reservas;
- e) portabilidade;
- f) gestão e administração por entidades de previdências públicas e privadas;
- g) ampla transparência na escolha das entidades gestoras; e
- h) estabelecimento de camada nocional, com maior proteção para o trabalhador e menor custo de transição.

A par disso, a reforma buscou reduzir o auxílio que a sociedade sempre forneceu para equalizar as contas da previdência, cobrindo o déficit previdenciário. A bem da verdade, a reforma deu destaque ao financiamento direto do sistema por meio do expressivo aumento da contribuição previdenciária, obviamente no intuito de reduzir o financiamento indireto perpetrado por meio dos recursos adicionais do orçamento, que nada mais são que o socorro financeiro bancado por impostos e empréstimos. Ademais, a reforma utilizou os mecanismos ortodoxos de equacionamento das contas previdenciárias, ou seja:

- a) aumento da contribuição;
- b) aumento do tempo de contribuição; e
- c) redução do benefício.

---

(16) BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria de Previdência e Trabalho. Disponível em: <[http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-02-27\\_nova-previdencia\\_revisada.pdf](http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/apresentacoes/2019/2019-02-27_nova-previdencia_revisada.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2019.