

PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A VEDAÇÃO DO RETROCESSO: ANÁLISE DA PEC Nº 287 DE 2016.

Priscila Barbosa Martins *

Economista, formada pela Universidade Federal da Paraíba e bacharel em direito, formada pela Universidade Nova Iguaçu – Campus V – Itaperuna- RJ.

Eden Gattas Lyra*

Analista Judiciário da Justiça Federal do Rio de Janeiro, professor do Curso de Direito da Universidade Iguaçu – Campus V, especialista em Direito Civil, Processual Civil e Direito Empresarial, orientador de trabalho de conclusão de curso.

Marcelo Lannes Santucci*

Advogado; especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Iguaçu – UNIG; Professor no curso de Direito da Universidade Iguaçu lecionando nas disciplinas de Prática Jurídica em Direito e Processo do Trabalho; Prática Jurídica em Direito de Família; Direito do Trabalho e Processo do Trabalho; e Deontologia Jurídica.

RESUMO

O presente artigo tem por escopo fazer um levantamento das principais inovações pretendidas pelo Projeto de Emenda à Constituição, PEC 287/2016, à luz do princípio da vedação do retrocesso. Para tanto, propõe-se a analisar o direito fundamental à Previdência Social, com a tentativa de delimitação de seu âmbito de proteção conforme dispositivos constitucionais, estando a Previdência Social elencada como direito social fundamental, encontrando, assim, proteção normativa. O princípio da vedação do retrocesso social, que visa a salvaguardar direitos fundamentais (assegurando a dignidade da pessoa humana, a segurança jurídica, e a aplicação do princípio da reserva do possível, observando-se a razoabilidade), veda mudanças que venham extinguir ou restringir direitos sociais fundamentais. O Supremo Tribunal Federal, com relação ao reconhecimento do princípio da vedação do retrocesso, manifestou-se poucas vezes. Contudo, em alguns votos de seus ministros, reconhece o direito à Previdência Social como um direito social, não passível de sofrer retrocesso. Por fim, examinam-se quais seriam as consequências da aprovação da PEC 287/2016, concluindo-se que a referida proposta consiste em retrocesso social, onde os argumentos do governo, de manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro, não justificam as restrições de concessão de benefícios aos segurados e seus dependentes.

Palavras-chave: Direito social. Previdência Social. Vedação ao Retrocesso. PEC 287/2016.

ABSTRACT

The purpose of this article is to survey the main innovations intended by the Draft Amendment to the Constitution, PEC 287/2016, in light of the principle of the retrocession fence. Therefore, it proposes to analyze the fundamental right to Social Security, with the attempt to delimit its scope of protection according to constitutional provisions, with Social Security listed as a fundamental social right, thus finding normative protection. The principle of the prohibition of social retrogression, aimed at safeguarding fundamental rights (ensuring the dignity of the human person, legal certainty, and the application of the principle of reserving the possible, observing reasonableness) prohibits changes that may extinguish or restrict fundamental social rights. The Federal Supreme Court, regarding the recognition of the principle of the fence of retrocession, has manifested itself only a few times. However, in some votes of his ministers, he recognizes the right to Social Security as a social right, not subject to retreat. Finally, it is examined the consequences of the approval of PEC 287/2016, and it is concluded that this proposal consists of social retrogression, where the arguments of the government, maintaining

the actuarial and financial balance, do not justify the concession restrictions benefits to insured persons and their dependents.

Keywords: Social law. Social Security. Fence to Backspace. PEC 287/2016.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O atual governo, com a justificativa de manter o equilíbrio atuarial e financeiro das contas públicas, propôs, em dezembro de 2016, a Reforma da Previdência Social por meio da Posposta de Emenda à Constituição, a conhecida PEC de nº 287/2016. Ocorre que tal proposta dispõe sobre mudanças consideradas graves em relação a benefícios concedidos no âmbito da previdência, que pesará, caso aprovada, sobre setores frágeis da sociedade, como os trabalhadores e seus dependentes, retrocedendo direitos sociais conquistados ao longo de décadas. E devido a toda polêmica causada, justifica-se uma análise, ainda que teórica-especulativa, acerca das mudanças propostas.

2 ASPECTOS GERAIS ACERCA DA PROTEÇÃO SOCIAL

2.1 O Surgimento da Noção da Proteção Social

Segundo as lições da renomada jurista Zuba (2013), em 1789, na França, com a Revolução Francesa, inaugurou-se um novo modelo de Estado, que se opunha ao modelo anterior, procurando firmar os direitos naturais (referência expressa à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão) e proclamar a liberdade, igualdade e a soberania popular.

Na origem da relação de emprego, que surgiu no Estado Moderno, devido à falta de regulamentação, os trabalhadores eram submetidos a condições análogas à de escravos, não havendo proteção ao indivíduo na relação empregado-empregador ou em relação a riscos da atividade laboral (como por exemplo, a perda ou a diminuição da capacidade para o trabalho). Os direitos dos trabalhadores seriam assegurados apenas pelos seus contratos, não existindo intervenção estatal que assegurasse garantias mínimas (CASTRO e LAZARRI, 2017).

Com isso, passaram a surgir, por parte dos trabalhadores, manifestações por melhores condições de trabalho e subsistência, como revoltas e greves, que eram reprimidas pelo Estado. Segundo Castro e Lazzari (2017), a partir de então, começaram a surgir as primeiras preocupações em relação à proteção ao trabalhador. As inquietações dos detentores do poder,

devido à insatisfação da população, acarretaram a intervenção por parte do Estado no que concerne às relações de trabalho e segurança quanto a infortúnios.

Durante todo o século XIX, ocorreram revoltas operárias que foram ganhando forças, surgindo, assim, as primeiras leis de proteção ao trabalhador, e posteriormente culminou uma nova concepção acerca do Estado, conhecida como Estado Social.

Para Ugatti (2009, p. 181):

[...] a seguridade social é fruto de um determinado momento histórico, social e econômico, representando, de um lado, uma das medidas contra a primeira grande crise sistemática do capitalismo mundial e, de outro, o resultado das fortes pressões das classes trabalhadoras, incapazes de suprirem todas as suas necessidades vitais com os salários diretos que recebiam.

2.2 A Normatização Relativa à Proteção contra o Risco Social

O Direito Previdenciário destina-se à proteção de riscos sociais, visando à garantia de sustento do indivíduo e de sua família, devido à impossibilidade de provê-lo por meios próprios. O risco social está ligado a um evento futuro e incerto e, atualmente, está associado não apenas à questão da perda do emprego, como também à redução da qualidade de vida do trabalhador.

Castro e Lazarri (2017, p. 31), fazendo uso do conceito fornecido por Celso Barroso Leite, afirmam que “proteção social, portanto, é o conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender certas necessidades individuais; mais especificamente, às necessidades individuais que, não atendidas, repercutem sobre os demais indivíduos e, em última análise, sobre a sociedade”.

Para Kertzman (2015), as primeiras normas protetivas que foram editadas possuíam um caráter preponderantemente assistencial, como a lei dos Pobres (PoorReliefAct), editada na Inglaterra, em 1601, que estabeleceu socorros públicos e auxílios aos necessitados.

Castro e Lazarri (2017) afirmam que somente a partir do final do século XIX passou a existir uma preocupação efetiva em relação à proteção dos indivíduos frente a seus infortúnios. A partir de então, a proteção frente aos riscos sociais passou a ter sua relevância no que concerne à ordem jurídica dos Estados.

Segundo Zuba (2013), em sua origem, estaria o risco social ligado às questões trabalhistas, encontrando-se a Seguridade Social inserida como parte da legislação trabalhista. Para Horvath Júnior *apud* Zuba (2013, p. 31): “[...] O Direito Previdenciário é fruto da revolução industrial e do desenvolvimento da sociedade humana, principalmente em decorrência dos inúmeros acidentes de trabalho que dizimavam os trabalhadores [...]”.

O primeiro ordenamento legal que tratou acerca da Previdência foi editado por Otto Bismarck, em 1883, na Alemanha, quando foi instituído o seguro-doença. Em 1884, foi instituída a cobertura compulsória em relação aos acidentes de trabalho e em 1889, foi instituído o seguro

de invalidez e velhice. No Sistema Bismarckiano, o Estado passou a ficar responsável pela organização e gestão de benefício custeado de maneira compulsória pelas empresas (KERTZMAN, 2015).

No entendimento de Zuba (2013), o constitucionalismo liberal que consagrou direitos políticos e individuais, exigia do Estado uma atitude negativa de não intervenção nos direitos individuais, o que influenciou o desenvolvimento da Revolução Industrial, no século XIX. Entretanto, acabou por resultar em exploração da mão de obra, desigualdade social, concentração de capital, suscitando revoltas durante o século XX.

Em contrapartida ao individualismo exacerbado do constitucionalismo liberal, surgiu o constitucionalismo social, que reputa como função do Estado a concretização da justiça social, consagrando aos textos constitucionais direitos sociais e trabalhistas. Sendo as primeiras constituições sociais, a Constituição Mexicana, de 1917, e a Constituição da Alemanha, de 1919. Estas constituições oportunizam o nascimento a democracia social, e influenciaram constituições de diversos países.

Com a crise de 1929, os Estados Unidos, tomando por base o “Estado do bem-estar social”, passaram a adotar uma política conhecida como New Deal, com maior intervenção por parte do Estado na economia, promovendo investimentos na saúde pública, previdência social e assistência social.

Na Inglaterra, em 1942, foi instituído o Plano Beveridge, que para Kertzaman(2015, p. 31):

Este plano é o que marca a estrutura da seguridade social moderna, com a participação universal de todas as categorias de trabalhadores nas três áreas da seguridade: saúde, previdência social e assistência social. Para isso, a seguridade deveria ser financiada por meio da arrecadação tributária, não necessariamente vinculada a esta finalidade específica. O Estado é responsável por arrecadar tributos de toda a sociedade e por oferecer os serviços da seguridade social para todos os administrados.

2.3 Origem e Desenvolvimento da Seguridade Social no Brasil

No entendimento de Castro e Lazarri (2017), o Brasil somente passou a conhecer regras efetivas em matéria de Previdência Social no século XX. Antes disso, existiam apenas, de forma isolada, diplomas conferindo certo grau de proteção a infortúnios.

Considera-se, majoritariamente, como marco inicial da Previdência Social no Brasil, a lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo de nº 4.682, de 24/01/1923), que estabeleceu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS) para os empregados das empresas ferroviárias. Sendo esse sistema ampliado na década de 20 para outras categorias de trabalhadores.

Na década de 30, as CAPS foram reunidas, formando os Institutos de Aposentadorias e pensões (IAP's).

Posteriormente, em 1967, houve a unificação das IAP's (Institutos de Aposentadorias e pensões), com a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), pelo Decreto Lei nº 72, de 21/11/1966. Porém, não contemplava os trabalhadores rurais, cuja Previdência Social somente foi instituída em 1971, por meio de recursos do FUNRURAL, instituído pela Lei Complementar n. 11/1971 (IBRAHIM, 2015).

Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), ocorrendo a integração da Previdência Social com a assistência social, e também com a assistência médica.

Em 1990, foi instituído o INSS- Instituto Nacional do Seguro Social, pela Lei de nº 8.029, de 12/04/1990, através da fusão do INPS com o IAPAS. Ficando extinto o SINPAS, foram também extintos: o INAMPS, a LBA, a FUNABEM e a CEME. Já a DATAPREV continua em atividade, estando vinculada ao Ministério da Previdência Social.

Em 1991, entraram em vigor os principais diplomas da Seguridade Social: a Lei de nº 8.212, que dispõe sobre o Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social, e a Lei de nº 8.213, que dispõe acerca do Plano de Benefícios da Previdência Social.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reuniu as três áreas da seguridade social: Assistência Social, Previdência Social e Saúde (art. 194, caput, da CF/88). A atual constituição é reconhecida como “solidária” por buscar conferir, através dos diversos benefícios instituídos, proteção normativa a direitos sociais fundamentais.

2.4 Conceito de Seguridade Social

O art. 194, caput, da lei maior, define o sistema da Seguridade Social como sendo um conjunto integrado de ações, tanto de iniciativa dos poderes Públicos, como da sociedade, que tem por objetivo assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Contudo, a definição trazida no texto constitucional apenas relaciona componentes da Seguridade, que para sua melhor compreensão, faz-se necessário elucidar a importância de valores que constituem diretrizes de atuação por parte do Estado, como do bem-estar social, da dignidade da pessoa humana, da justiça social.

A Seguridade Social está prevista constitucionalmente como um direito social (art. 6º, da CRFB/88), encontrando, assim, proteção como direito e garantia fundamental, estando prevista como cláusula pétrea (art. 60, § 4, inciso IV, da CRFB/88). Integra, também, a Ordem Social, estando subordinada aos primados da justiça social e do trabalho (art. 193, da CRFB/88).

Com isso, pode-se inferir que a atual Constituição apresenta uma moderna concepção de Estado Democrático Social, que reconhece os direitos fundamentais e discrimina meios para sua proteção e garantia frente a atos abusivos ou mesmo ameaças. A dignidade da pessoa humana caracteriza-se como princípio fundamental, servindo de estrutura e de valor constitucional máximo que, além de embasar, informa e fundamenta todo o ordenamento jurídico-protetivo, orientando a atuação executiva, legislativa e judiciária na perspectiva de sua concretização (ZUBA, 2013).

Sobre o assunto, ainda explica a autora acima referida:

Na medida em que o Estado brasileiro reconhece a dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, essa assume o papel primordial no exercício de seu poder estatal de agir conforme esse princípio positivado (ZUBA, 2013, p. 50-51).

Os Direitos Sociais são concebidos, na Constituição Federal de 1988, como direitos fundamentais (Título II, Capítulo II), e partem do fundamento de que o Estado não deve manter-se inerte frente às adversidades oriundas das desigualdades econômicas e sociais. O respeito à dignidade está baseado não apenas em abstenção do Estado com relação ao âmbito individual de autonomia das pessoas, cabendo-lhes a criação de mecanismos com intuito de proteger os indivíduos em face das vicissitudes econômicas e sociais que lhes impedem de garantir sua subsistência.

Nesse sentido, Castro e Lazzari (2017) afirmam que se incluem no rol de direitos fundamentais os denominados Direitos Sociais, conferindo proteção frente às situações que geram perda ou diminuição da capacidade de subsistência dos indivíduos, por intermédio da concepção de um Estado caracterizado por atuar de maneira intervencionista, através da regulamentação e da determinação de obrigações, visando ao amparo das pessoas com o intuito de garantir-lhes uma vida digna. Conforme síntese de Alexandre de Moraes (2004, p. 203):

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida dos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social.

Na concepção de Zuba (2013), o direito à Seguridade Social pode ser caracterizado como direito fundamental de segunda geração. Assumindo, assim, uma dimensão positiva como forma de assegurar uma participação no bem-estar da sociedade. Dessa forma, o direito à seguridade social pode ser considerado como direito público subjetivo e, em não sendo concretizadas as prestações pelo Estado, o indivíduo pode exercer seu direito de ação e requerê-las.

De acordo com Ibrahim (2015, p. 26):

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.

Nesse contexto, com o intuito de definir padrões a serem observados, a Organização Internacional do Trabalho- OIT, que foi ratificada pelo Brasil através do Decreto Legislativo de nº 269/08, definiu a Seguridade Social, na Convenção 102, de 1952, como sendo:

[...] a proteção que a sociedade oferece aos seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma, derivam do desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência, como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e também a proteção em forma de assistência médica e ajuda às famílias com filhos.

O atual modelo constitucional conferido à Seguridade Social estabelece diferenças para cada uma das áreas que a constituem. Dispondo ser a saúde direito de todos e dever do Estado (art. 196, da CRFB), em relação à assistência social assevera que será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição (art. 203, da CRFB), e, no tocante à previdência, consigna a cobertura de certas contingências sociais, por intermédio de contribuição (art. 201, CRFB).

Destarte, a Previdência Social tem por objetivo conferir proteção estatal ao indivíduo que desenvolve atividade laboral remunerada, em decorrência de riscos que podem gerar a perda ou redução de sua capacidade de prover o sustento próprio, momentânea ou definitivamente. Sendo esta a razão, para Castro e Lazarri (2017), de se conceituar o vínculo existente entre o ente estatal segurador e o segurado da Previdência Social como seguro social.

Os benefícios e os serviços conferidos pela Previdência Social não englobam, contudo, as necessidades da população mais pobre, que não exercem relação de emprego formal (CASTRO e LAZARRI, 2017). A estes, cabe ao Estado, independentemente de qualquer contribuição, prestar a assistência social, que é devida àqueles que não possuem meios de prover sua própria subsistência ou de tê-la provida por sua família. Sendo considerados destinatários primários da Assistência Social, de acordo com Zuba (2013), pessoas portadoras de deficiência, pessoas idosas, crianças e adolescentes.

3 PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO E A SEGURIDADE SOCIAL

3.1 Considerações Preliminares

O estudo acerca do princípio de vedação ao retrocesso, de acordo com Zuba (2013), pondera acerca da possibilidade de o legislador afastar determinado conteúdo expresso na Constituição, seja por meio de emenda à Constituição ou através de outro meio de reforma no âmbito legislativo, ou ainda da revogação de norma que regulamenta dispositivo previsto na Constituição que vise à garantia e proteção dos direitos sociais.

A Carta Magna de 1988 instaurou, no Brasil, um Estado Social e Democrático de Direito, propondo-se, assim, a realizar a justiça social por meio da garantia de prestações positivas com relação aos direitos sociais, sendo papel do Estado o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas a diminuir as desigualdades sociais existentes.

Os direitos sociais encontram-se inseridos no rol dos direitos fundamentais, devendo ser assegurado a tais direitos eficácia imediata. O art. 5º, § 1º, da Constituição Federal dispõe que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, conferindo, portanto, ao Estado, o dever de reconhecer e de assegurar o seu máximo grau de aplicabilidade.

Ademais, os direitos fundamentais previstos constitucionalmente não podem sofrer limitações, devendo o legislador estabelecer leis que garantam que estes sejam concretizados. Neste sentido, Derbli, citado por Zuba (2013, p. 109-110) esclarece:

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

Observa-se, assim, a existência do princípio da vedação ao retrocesso, que para Zuba, baseada no estudo de José Vicente Mendonça (2013), encontra sentido na dogmática jurídico-constitucional que trata da efetividade, da força normativa constitucional e da eficácia na proteção aos direitos fundamentais sociais.

Luis Roberto Barroso entende que a vedação ao retrocesso social é um princípio implícito, e, com isso, se uma norma constitucional estabelecer determinado direito, este é incorporado ao ordenamento jurídico, não podendo ser suprimido de maneira arbitrária. Em seus dizeres:

Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o

ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir de sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior (BARROSO, 2001, p. 158-159).

Neste sentido, para Ugatti (2009, p. 185): “[...] o princípio de vedação ao retrocesso social atua como uma garantia de que os níveis de concretização dos direitos sociais já conquistados, no plano constitucional e legal, não podem ser reduzidos sem medidas compensatórias de caráter democratizante”.

O princípio que trata da irreversibilidade de conquistas sociais foi concebido na Alemanha com a Lei Fundamental de Bonn, com fundamento na força normativa da constituição e no conteúdo mínimo de direitos fundamentais reconhecidos por ela, e se espalhou para outros ordenamentos, como o português, o espanhol, o colombiano, o francês e o brasileiro (SCHWARZ e THOMÉ, 2016).

Apesar do princípio da vedação ao retrocesso não estar expresso em nossa carta constitucional, sua origem está atrelada a vários preceitos constitucionais, como da garantia dos atos jurídicos perfeitos e da coisa julgada, assim como da proteção conferida aos direitos e garantias individuais contra as propostas de emenda que tendem a aboli-los (60, § 4º, inc. IV). Para Bastos e Soares (2015, p.164):

Decorre, ainda, do princípio do Estado democrático e social de Direito, que se assenta na segurança jurídica, da máxima eficácia dos direitos fundamentais, não se podendo deixar de citar o princípio da dignidade da pessoa humana que, como visto alhures, exige a satisfação de uma existência condigna para todos, abarcando as esferas individual e social do indivíduo, tornando impossível a adoção de medidas que criem uma situação abaixo deste status.

A vedação ao retrocesso, por sua vez, como todo princípio, não é regra de caráter absoluto. Restando, assim, avaliar a limitação para a aplicação deste princípio. Nessa perspectiva, para Sarlet (2009), a diminuição do alcance de determinado direito social somente se mostra legítima constitucionalmente quando cautelosamente apreciada pelo órgão estatal que a promove e sendo demonstrada como razoável e proporcional, consistindo estritamente necessária para que se alcancem pressupostos constitucionais relevantes e até mesmo cogentes. Não sendo dispensada a vinculação do problema à noção de dignidade da pessoa humana e da garantia de condições materiais mínimas que assegurem uma vida digna. A noção de mínimo existencial abrange o complexo de prestações materiais que propiciam a cada indivíduo uma vida digna, ou seja, correspondente a parâmetros qualitativos mínimos, o que vai bem mais além da garantia à mera sobrevivência física.

3.2 Implicações acerca do Princípio de Vedação do Retrocesso

3.2.1 Segurança Jurídica

A segurança jurídica visa a assegurar o objetivo primordial do direito que é a obtenção e manutenção da paz social, por meio da estabilidade das situações jurídicas enfrentadas pelos destinatários das normas, sendo papel do Estado garantir proteção, de maneira geral, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (CARDOSO et al., 2015).

Na opinião de Sarlet (2006, p. 11), a segurança jurídica, apesar de não encontrar previsão expressa, está inserida em diversas disposições constitucionais:

Muito embora em nenhum momento tenha nosso constituinte referido expressamente um direito à segurança jurídica, este (em algumas de suas manifestações mais relevantes) acabou sendo contemplado em diversos dispositivos da Constituição, a começar pelo princípio da legalidade e do correspondente direito de não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5.º, II), passando pela proteção do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito (art. 5.º, XXXVI), bem como pelo princípio da legalidade e anterioridade em matéria penal (de acordo com o art. 5.º, XXXIX, não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal) e da irretroatividade da lei penal desfavorável (art. 5.º, XL), até chegar às demais garantias processuais (penais e civis), como é o caso da individualização e limitação das penas (art. 5.º, XLV a XLVIII), das restrições à extradição (art. 5.º, LI e LII) e das garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5.º, LIV e LV), apenas para referir algumas das mais relevantes, limitando-nos aqui aos exemplos extraídos do art. 5.º, que, num sentido amplo, também guardam conexão com a noção de segurança jurídica.

Nesse sentido, Canotilho, citado por Zuba (2013, p. 110-111) afirma que o homem carece de:

[...] segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito.

A realização do princípio de vedação ao retrocesso enseja segurança jurídica, posto que possibilita a confiança de que direitos fundamentais conquistados não poderão ser extintos e sofrer limitações.

Nesta perspectiva, tratando acerca da relação entre o princípio de vedação ao retrocesso e a segurança jurídica, Sarlet (2009) esclarece que a segurança jurídica representa uma garantia de continuação da ordem jurídica, não se esgotando em limitações de medidas estatais especificamente retroativas. Atuando também o princípio da proibição ao retrocesso como

relevante fator para que seja assegurado um padrão mínimo de continuação do ordenamento jurídico objetivo. Para a concretização da efetividade e eficácia de um direito à segurança jurídica, mostra-se necessária a proteção contra atitudes do poder público que possam vir a extinguir ou diminuir, de maneira desproporcional à dignidade da pessoa humana, os níveis já alcançados de proteção social.

3.2.2 Dignidade da pessoa humana

O princípio da dignidade da pessoa humana exige, por meio de prestações positivas, a satisfação de uma vida digna para todos. Relaciona-se com o princípio de vedação ao retrocesso na medida em que este protege contra o retrocesso de direitos fundamentais que ultrapassem o mínimo essencial de tais direitos.

A dignidade da pessoa humana e a noção de mínimo existencial daí decorrente não são, contudo, os únicos critérios para aferir a possibilidade de medidas retrocessivas: também exercem importante papel, nesse contexto, a segurança jurídica e a proteção da confiança, já exploradas neste trabalho. Um padrão mínimo de segurança jurídica importa, inexoravelmente, dar causa a que os cidadãos confiem que lhes serão garantidas condições básicas de vida e, mais, que tais condições serão mantidas, incólumes a qualquer medida retrocessiva que lhes tenha como alvo (CARDOSO et al., 2015, p. 329).

3.2.3 Reserva do Possível

Os direitos sociais impõem ao Estado o dever de prestação positiva, implicando em maiores custos. Contudo, o orçamento estatal é limitado, surgindo o princípio da reserva do possível e trazendo limitação à atuação do Estado, de acordo com sua capacidade orçamentária.

Entretanto, a escassez orçamentária, em si, não é tida como razão suficiente para afastar a concretização de direitos sociais que encontram alicerce no mínimo essencial e na dignidade humana. Não cabe, pois, limitações a esse núcleo mínimo, até mesmo em períodos de crise econômica. Mesmo que os recursos públicos sejam escassos, é dever do Estado a alocação de verbas de seu orçamento específicas para a persecução das garantias dos direitos sociais, no que for possível, contudo, realizando sempre o esforço máximo na efetivação dos direitos sociais (SCHWARZ e THOMÉ, 2016).

Nesta perspectiva, Sarlet (2006, p. 20) afirma que:

[...] mediante a supressão pura e simples do próprio núcleo essencial legislativamente concretizado de determinado direito social (especialmente dos direitos sociais vinculados ao mínimo existencial) estará sendo afetada, em muitos casos, a própria dignidade da pessoa, o que desde logo se revela inadmissível, ainda mais em se considerando que na seara das prestações mínimas (que constituem o núcleo essencial mínimo judicialmente exigível dos direitos a prestações) para uma vida condigna não poderá prevalecer até mesmo a objeção da reserva do possível e a alegação de uma eventual ofensa ao princípio democrático e da separação dos poderes.

Com isso, mesmo diante de escassez orçamentária, o Estado não pode deixar de alocar recursos destinados à realização de direitos já assegurados, ou mesmo limitá-los de maneira desarrazoada, sob pena de ofensa ao princípio da vedação do retrocesso.

3.3 Aplicação do Princípio de Vedação do Retrocesso ao Direito Previdenciário

O princípio de vedação do retrocesso também se aplica ao direito previdenciário já que este se encontra inserido no rol de direitos sociais (art. 6º, da CRFB), os quais exigem, por parte do Estado, prestações positivas para sua concretização. Por isso, o direito à Previdência Social é considerado um direito fundamental, não podendo sofrer restrições que ultrapassem o mínimo essencial, ou que afrontem a dignidade da pessoa humana. Revestido desse *status*, resta vedada até mesmo uma emenda à Constituição tendente a aboli-lo (art. 60, § 4º, inciso IV, CRFB).

A aplicação do princípio da vedação do retrocesso é perfeitamente aplicável ao direito previdenciário, e podemos até mesmo dizer que se trata esse princípio de uma espécie de direito de resistência, de brio, que se opõe às leis ou atos administrativos que buscam cancelar ou reverter leis concessivas de direitos sociais. Daí a importância da aplicação desse princípio no âmbito do direito previdenciário, evitando-se a retirada ou diminuição de benefícios já alcançados pelos filiados da previdência social (SANTOS NETO, 2017, p.2).

No que concerne à aplicação do princípio da vedação do retrocesso na jurisprudência, é possível encontrar decisões do Supremo Tribunal Federal que abordam o tema.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 2.065-DF é considerada como sendo a primeira manifestação da Corte Suprema sobre o assunto. Tal ação foi movida tendo por objetivo a impugnação do art. 17 da Medida provisória nº 1911-10/1999, que extinguiu os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social, como também o Conselho Nacional da Seguridade Social. A ação não foi conhecida pela maioria dos votos. Contudo, o Ministro relator, Sepúlveda Pertence, que teve seu voto vencido, entendeu pelo cabimento do princípio da vedação do retrocesso social, afirmando ser inconstitucional a derogatória de lei anterior que assegurava eficácia à norma constitucional programática, gerando omissão inconstitucional que antes era inexistente.

A ADI nº 3105-DF, apresentada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, que pretendia a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, caput e parágrafo único da Emenda Constitucional nº41/2003, que estabelecia contribuição previdenciária para servidores públicos aposentados e pensionistas, foi julgada parcialmente procedente, sendo declarada a constitucionalidade da contribuição previdenciária relativa aos inativos e

pensionistas. Contudo, declarou-se a inconstitucionalidade do parágrafo único, do art. 4º, da referida Emenda, sob a alegação de que estava criando uma exceção à imunidade.

Em tal julgado, o Ministro Celso de Mello, que acompanhou o voto da relatora, Ministra Ellen Gracie, fez abordagem ao princípio da vedação do retrocesso, *in verbis*:

Refiro-me, neste passo, ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, e uma vez alcançado determinado nível de concretização de tais prerrogativas (como estas reconhecidas e asseguradas, antes ADI 3.105 / DF do advento da EC nº 41/2003, aos inativos e aos pensionistas), impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive [...]
Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses – de todo inócua na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais (MELO, 2005, p.412).

Na ADI nº 1.946/DF, sob pena de se configurar retrocesso social, o Plenário debateu acerca da inadmissibilidade de limitação dos rendimentos de uma mulher trabalhadora em gozo do salário-maternidade ao valor máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. O plenário, por decisão unânime, deu interpretação conforme à Constituição ao art. 14 da Emenda Constitucional de nº 20/1998, excluindo, assim, sua aplicação ao salário-maternidade, previsto no art. 7º, XVIII, da CRFB.

Analisando-se os julgados relativos à Previdência Social, percebe-se que o STF, apesar da discussão objetiva acerca da violação do princípio da vedação do retrocesso, mostra-se conservador em admitir retrocesso social no campo da previdência. Porém, em alguns votos reconhece o direito à Previdência Social como direito social, não passível de sofrer retrocesso. Tendo admitido, por unanimidade, quando a proteção da mulher restou ameaçada por interpretação da norma, sendo reconhecida a violação à sua isonomia (ADI nº 1.946/DF).

4 ANÁLISE DA PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: A PEC 287/2016 CONSISTE EM RETROCESSO SOCIAL?

4.1 Breves considerações

Em dezembro de 2016, o atual governo enviou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição, a PEC nº 287/2016, que se encontra em processo de tramitação e, para ser aprovada, necessita de ser votada em dois turnos em cada Casa do Congresso (Câmara dos Deputados e Senado Federal), com o quórum mínimo de dois terços dos congressistas.

A PEC traz uma proposta de reforma da Previdência contendo diversas medidas que, de acordo com o governo, garantiriam o equilíbrio atuarial e financeiro do sistema. Tal proposta tem por base o ajuste fiscal, incluindo as despesas tanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), como dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sob a justificativa de que o déficit da previdência tende a crescer rapidamente, o que tornaria insustentável a sua manutenção, levando em consideração o aumento de sobrevida da população brasileira com 65 anos, onde uma quantidade maior de brasileiros estariam recebendo benefícios por mais tempo (CASTRO e LAZARRI, 2017).

Neste trabalho, serão apresentados os pontos mais significativos da proposta original apresentada pelo poder executivo, referentes a benefícios concedidos pelo RGPS e pelos RPPS.

4.2 Análise da PEC de nº 287/2016

4.2.1 Criação de idade mínima e padronização etária entre homens e mulheres; urbanos e rurais

A Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 estabelece a idade mínima de 65 anos para todos os casos de aposentadorias voluntárias, além de exigir um tempo mínimo de contribuição de 25 anos (que antes era de 15 anos), com exceção somente para trabalhadores que exercem de maneira comprovada atividades lesivas à saúde.

Tal medida implicará, caso aprovada, em empecilho para que trabalhadores possam alcançar o benefício da aposentadoria, como explica Santos:

De fato, se uma pessoa tiver começado a trabalhar aos 16 anos de idade, e contribuído religiosamente, sem interrupção, por 49 anos, ela conseguirá atingir os 100% da média aos 65 anos de idade. Mas, se ela tiver começado a trabalhar com registro em carteira, como é muito comum nos dias de hoje, em virtude da dificuldade de ingresso no mercado de trabalho, ou por não haver concluído seus estudos, após os 20 ou 21 anos, ou mesmo aos 24 anos de idade, ela somente atingirá essa "integralidade" após os 70 anos de idade. Considerando o fato de que a grande maioria dos trabalhadores sofre períodos de desemprego e informalidade, isso será um grande obstáculo (SANTOS, 2017, p. 90).

No entendimento de Castro e Lazarri (2017), a idade mínima de 65 anos para a aposentadoria não condiz com a realidade brasileira, onde estudos de órgãos de pesquisa revelam que pessoas com mais de 50 anos não conseguem encontrar postos de trabalho. Com isso, corre-se o risco de haver uma quantidade considerável de pessoas que, além de desempregadas, também estarão sem aposentadoria, passando a demandar da assistência social, que é mais dispendioso para o governo.

Ainda de acordo com os referidos autores, a PEC fere o princípio da isonomia com a unificação da faixa etária sem distinção de gênero, posto que, apesar de comprovada maior expectativa de vida das mulheres, o mercado de trabalho é bastante discriminatório. Sem contar que muitas mulheres realizam a “dupla jornada” de trabalho, o que obstaculiza a inserção no mercado e até mesmo a sua continuidade. É necessário que haja uma igualdade real, tratando-se de maneira diferente na medida das desigualdades sociais e econômicas existentes.

Com relação à não distinção entre urbanos e rurais, a PEC não leva em conta a penosidade do trabalho rural, que é refletida em sua saúde.

4.2.2 Novo critério de cálculo para a obtenção de benefícios

A PEC pretende adotar uma nova fórmula de cálculo para obtenção dos benefícios de aposentadoria, partindo do percentual de 51% da média dos salários de contribuições e das remunerações utilizadas com base de cálculo para a concessão de benefícios, que serão acrescidos de 1% a cada ano de contribuição, até o limite de 100% do salário de contribuição.

Santos (2017) entende que a nova regra resulta, na prática, muito pior do que o fator previdenciário. Para que o trabalhador receba o benefício de aposentadoria em seu valor integral, de acordo com os critérios estabelecidos pela PEC, terá de contribuir por 49 anos, sendo que este tempo de contribuição antes era de 30 anos para mulheres e 35 para os homens. Com isso, tem-se que serão acrescentados 19 anos de contribuição para as mulheres e 14 anos para os homens. Salvo se vítima de invalidez decorrente de causa acidentária.

O direito a 100% do benefício só será assegurado se a aposentadoria por incapacidade permanente for decorrente exclusivamente de acidente do trabalho, ou seja, nem mesmo no caso de doença grave, contagiosa ou incurável, esse direito será assegurado.

Em todos os demais casos, assim, o cálculo será proporcional, levando em conta o tempo de contribuição na data da invalidez. No caso do RGPS, será adotada, em qualquer caso, a regra geral, ou seja, o benefício será, sempre, calculado a partir da “fórmula” 51%+1%, de modo que, se a invalidez ocorrer quando o segurado tiver, por exemplo, apenas 10 anos de contribuição, o seu benefício será de apenas 61% da sua média de contribuições. Se a invalidez ocorrer com apenas um ano de contribuição – cumprida a carência do benefício – poderá ser de somente 52% da média. Assim, quem tiver o infortúnio de se invalidar muito cedo, será punido duplamente (SANTOS, 2017, p. 91).

4.2.3 Contribuição e comprovação de tempo/ atividade do trabalhador rural

A PEC pretende a instituição de contribuição mínima periódica para trabalhadores rurais, propondo uma alíquota sobre o salário mínimo que se adeque à realidade social e econômica desses trabalhadores.

No item 47 da Exposição de Motivos, a PEC 287 diz não existir, atualmente, contribuição por parte dos trabalhadores rurais, contudo, tal contribuição é prevista na Lei de nº 8.212/1991, em seu art. 25, que é o recolhimento de alíquota de 1,2% sobre o resultado da comercialização. Para Castro e Lazarrí (2017), se tais contribuições não são vertidas corretamente, ou não são cobradas de maneira devida, há uma falha da função executiva de natureza tributária e fiscalizatória.

Se levado em consideração os períodos de entressafra em que o trabalhador rural não auferir renda, não poderia o governo exigir a contribuição. Assim, a atual contribuição sobre o resultado da comercialização atende ao princípio da equidade na forma de participação no custeio. Portanto, estabelecer uma contribuição com base no salário mínimo acabará por ferir tal princípio (CASTRO e LAZARRI, 2017).

Com relação à comprovação do tempo de contribuição, esta medida dificulta a obtenção de aposentadoria pelo trabalhador rural, visto que a baixa escolaridade e a falta de informação contribuem para a informalidade nas relações de trabalho no meio rural (CASTRO e LAZARRI, 2017).

4.2.4 Fim de aposentadorias especiais

Em seu texto, a PEC 287 propõe o término das aposentadorias com redução de tempo para os professores (qualquer que seja o nível de ensino), sendo exigido para estes os mesmos requisitos dos demais segurados do Regime Geral.

Isso, porém, ignorando o fato de que a atividade é extremamente desgastante, e que se dá, em grande parte dos casos, em condições precárias, em pequenas escolas da periferia das cidades, com turmas com muitos alunos, e envolvendo atividades extraclasse.

O desgaste físico e emocional que é inerente ao magistério, assim, não será considerado um diferencial, para nenhum efeito. Apenas em caso de invalidez, ou se comprovarem a exposição a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, o professor ou professora poderão se aposentar antes dos 65 anos de idade.

Essas mudanças terão um grave impacto na perda de atratividade da carreira do magistério, pois os professores não terão nenhum incentivo quer para ingressar no magistério, quer para nele permanecer. E os que permanecerem, dificilmente terão condições de cumprir adequadamente as suas atividades até os 65 anos ou além, em função dos desgastes que a atividade acarreta (SANTOS, 2017, p. 126).

Com relação às aposentadorias especiais decorrentes do exercício de atividades insalubres, estas foram mantidas pela PEC, porém, com restrições, devendo ser comprovadas pelo segurado as condições que efetivamente prejudicam sua saúde. A PEC também mantém a possibilidade de o trabalhador portador de deficiência se aposentar com idade inferior a 65 anos.

A redução máxima do tempo exigido para fins de aposentadoria passa a ser de 10 anos na idade do trabalhador, ou seja, 55 anos de idade, e de 15 anos no tempo de contribuição, passando a ser de 20 anos. “Mas o seu benefício será calculado com base no tempo efetivo de contribuição, ou seja, haverá uma perda do valor do benefício para esses segurados que ainda poderão se aposentar antes dos 65 anos (SANTOS, 2017, p. 127).

4.2.5 Nova regra para as pensões por morte

A PEC pretende instituir pensões por morte com base em cota familiar de 50%, com acréscimo de 10% por dependente, até o limite de 100% do valor da aposentadoria percebida pelo segurado ou o valor que teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente na data de seu falecimento. Com isso, caso aprovada, a PEC acabará por extinguir a garantia de pensões não inferiores ao salário mínimo. “Esta medida, em particular, parece ferir de morte o texto original da Constituição, pois a pensão é benefício de subsistência humana, previsto desde 1988 expressamente como não podendo ser inferior ao salário mínimo vigente (CASTRO e LAZARRI, 2017, p.916).

A PEC também reduz a idade para filhos dependentes de 21 para 18 anos. E em extinguindo-se as condições de dependente, a sua quota parte não será redistribuída para os demais, ficando o percentual de 10% afastado do benefício.

A proposta de reforma da previdência traz a proibição do acúmulo de mais de uma pensão por morte, assim como também proíbe o acúmulo de pensão por morte com aposentadoria, seja qual for o regime previdenciário.

4.2.6 Extinção de carência diferenciada

A PEC estabelece o fim da carência diferenciada, que tem por objetivo a inclusão de trabalhadores de baixa renda e donas de casa à Previdência Social. O que dificulta o acesso à obtenção de aposentadoria para esse grupo de pessoas.

4.2.7 Medidas referentes ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Apesar deste benefício ser relativo à Assistência Social (e não à Previdência Social), a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 pretende alterações em sua concessão.

Atualmente, tal benefício garante ao idoso com mais de 65 anos, e também à pessoa com deficiência, o recebimento de um salário mínimo mensal desde que comprove uma renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

A PEC 287/2016 pretende o aumento da idade para a sua concessão, em relação aos idosos, que terá acréscimo gradual de 1 ano a cada 2 anos, após sua promulgação, até alcançar a idade de 70 anos.

Propõe, também, a modificação dos requisitos de renda per capita, incluindo valores de outros benefícios assistenciais recebidos pelos membros da família, e também a desvinculação ao salário mínimo, permitindo que o valor do benefício fique aquém do salário mínimo.

No entendimento de Santos (2017, p. 116):

[...] e a consequência será o aumento da pobreza entre os idosos, fazendo com que o Brasil retroceda mais de 15 anos, agravando a desigualdade de renda e prejudicando os que não terão nenhuma outra forma de garantir a sua sobrevivência ou recuperar a parcela da renda que irão perder.

4.2.8 Propostas relativas aos Regimes Próprios

Entre as medidas relativas aos servidores públicos, a Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016 prevê a edição de lei que deverá estabelecer regras de gestão e fiscalização dos RPPS, havendo claro desrespeito à autonomia dos entes federativos, sendo competência da União apenas o estabelecimento de normas gerais relativas a Previdência Social (CASTRO e LAZARRI, 2017).

A PEC estabelece a mesma regra que o RGPS em relação à idade mínima e o tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria, com idade mínima de aposentadoria de 65 anos para homens e mulheres, e tempo de contribuição de 25 anos. Mantendo, contudo, a exigência de permanência no serviço público por 10 anos e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. No entendimento de Castro e Lazarri (2017), tais regras não se mostram compatíveis.

A proposta prevê também a aplicação do mesmo teto para os regimes próprios ao que é aplicado ao RGPS para os ocupantes de cargos vitalícios ou efetivos, e a instituição de caráter compulsório de regime de previdência complementar pelos entes federativos. Prevê, ainda, o fim da exigência de que a previdência complementar seja gerida por entidade fechada de natureza pública, o que para Santos (2017) indica uma priorização da previdência no âmbito privado.

A PEC estabelece que o abano de permanência para o servidor que já completou o tempo exigido para aposentadoria ficará a critério da conveniência e oportunidade de cada ente federativo e poderá ter valor no máximo igual ao da contribuição previdenciária (atualmente ele deve ser igual).

4.3 Princípio da vedação ao retrocesso e a PEC 287/2016

Ao analisar a mencionada PEC, verifica-se a existência de afronta ao princípio da vedação do retrocesso. Caso seja aprovada, dificultará o acesso de trabalhadores à aposentadoria e pensões por seus dependentes. Além disso, os trabalhadores terão de trabalhar e contribuir por mais anos.

O que está sendo idealizado pela referida PEC é, em última análise, limitar o direito à Previdência Social, desrespeitando décadas de conquistas de direitos sociais dos trabalhadores (sendo que, em matéria de direitos sociais já conquistados, era de se esperar do Estado que estabelecesse prestações positivas para implementá-los – até porque estão consagrados na Carta Magna – e não reduzi-los ou suprimi-los).

No entendimento de ZUBA (2013), o sistema de seguridade social foi formado ao longo da história com o objetivo de conferir garantia aos riscos sociais, sendo o papel do Estado promover políticas públicas para o cumprimento de garantias fundamentais previstas constitucionalmente, como é o caso da Previdência Social. Contudo, esta tem sido alvo constante de reformas limitadoras de direitos. É o que pode ser observado na Proposta de Emenda à Constituição nº 287 de 2016.

Castro e Lazarri (2017) entendem que a referida PEC configura verdadeira tentativa de violação a direitos e garantias individuais, os quais são considerados cláusulas pétreas (inciso IV, do art. 60, da CRFB), exprimindo as disposições trazidas pela PEC em retrocesso social. A proposta de emenda, no entendimento de tais autores, vai de encontro ao que prescreve a Carta de 1988, isso porque, ao invés de reduzir as desigualdades sociais, irá promover o seu aumento.

A Proposta de Emenda à Constituição consiste em retrocesso social na medida em que:

- 1) faz equiparação completa de critérios para a obtenção da aposentadoria para homens e mulheres, não levando em conta as desigualdades sociais e econômicas existentes;
- 2) equipara os trabalhadores urbanos e rurais, não considerando as diferenças diversas existentes;
- 3) restringe o acesso à aposentadoria dos trabalhadores de maneira tal que trabalhadores poderão não preencher os requisitos para receber o benefício;
- 4) permite o recebimento de pensões por morte, que é um benefício de subsistência, menor que o salário mínimo;
- 5) extingue aposentadorias especiais, não levando em consideração as péssimas condições de trabalho e

salário dos professores; 6) não respeita a autonomia dos entes federativos, pretendendo estabelecer as mesmas regras do RGPS ao RPPS.

A PEC ofende o princípio da dignidade da pessoa humana na medida em que consiste em retrocesso no oferecimento de uma vida digna para todos por meio de prestações positivas por parte do Estado, impossibilitando ou dificultando que trabalhadores possam vir a obter o benefício da aposentadoria. Pelo contrário, a PEC impõe em condições mais gravosas, bem como permite o pagamento de pensões por morte, e ainda do benefício de prestação continuada, em patamares inferiores ao salário mínimo, em claro desrespeito ao que prevê a carta Magna de 1988, fato que trará, inexoravelmente, como consequência, o aumento da pobreza e das desigualdades.

De acordo com o princípio da reserva do possível, a escassez orçamentária não implica em razão suficiente para que o Estado venha limitar, de maneira desproporcional, direitos já assegurados. Portanto, dificultar de maneira tal que trabalhadores possam ver negado o acesso ao benefício à aposentadoria, consiste em ofensa a tal princípio.

Ao consistir em violação à vedação do retrocesso social, a PEC em discussão acaba por afetar a segurança jurídica, já que gera incertezas quanto à concretização do direito fundamental à Previdência Social devido às restrições impostas.

Ante o exposto, constata-se que as novas regras trazidas pela PEC nº 287/2016 para a concessão de aposentadoria, pensões e do benefício de prestação continuada, vão de encontro ao princípio da vedação do retrocesso, consistindo em restrição a direitos no âmbito da Previdência e Assistência Sociais, onde o equilíbrio atuarial e financeiro não pode sobrepor-se de maneira desproporcional aos direitos conquistados ao longo da história.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizando o presente estudo, pode-se constatar que a Previdência Social é concebida, atualmente, como direito social, compondo a Seguridade Social. E como tal, é dever do Estado, através de prestações positivas, efetuar políticas públicas com intuito de que seja concretizado, em conformidade com os preceitos de um Estado Democrático de Direito, que busca o alcance da justiça social.

Os direitos sociais encontram proteção no princípio da vedação do retrocesso, que apesar de não possuir previsão expressa na Constituição, é reconhecido facilmente quando a Constituição estabelece, como cláusulas pétreas, não passíveis de restrição ou abolição, os direitos e garantias individuais, cuja proteção é aplicada aos direitos fundamentais, entre eles os direitos sociais que englobam a Previdência e a Assistência Sociais.

A corte suprema manifestou-se poucas vezes acerca do princípio da vedação do retrocesso na seara da Previdência Social. Pode-se verificar, contudo, ainda que de maneira minoritária, que a Previdência Social é reconhecida como direito social fundamental, sendo considerada, como já destacado, cláusula pétrea.

A Proposta de Emenda à Constituição, PEC de nº 287/2016, com a justificativa de manter o equilíbrio atuarial e financeiro, implica, pois, em limitação a direitos sociais, colidindo com o princípio da vedação do retrocesso. As justificativas do governo mostram-se desproporcionais, acarretando um retrocesso histórico no reconhecimento de proteção no âmbito da Previdência Social. O princípio da vedação do retrocesso atua como limitador de ameaças a direitos sociais em seu núcleo essencial, na garantia da dignidade da pessoa humana. Deve-se ter em mente que até mesmo diante de escassez orçamentária, o Estado não pode restringir direitos assegurados constitucionalmente, ou limitá-los de maneira desproporcional, acabando por gerar insegurança jurídica de que tais direitos fundamentais, conquistados a duras penas, poderão ser abolidos ou sofrer restrições.

Nas regras trazidas pela PEC 287/2016, em relação à concessão de aposentadorias, pensões, e ao benefício de natureza assistencial (benefício de prestação continuada), há afronta ao princípio da vedação do retrocesso, possuindo tais regras limitações desarrazoadas ao acesso de benefícios no âmbito da Seguridade Social.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2001.

BASTOS, Samantha Mendonça Lins; SOARES, Ricardo Maurício Freire. A Proteção à Dignidade da Pessoa Humana e As Medidas Provisórias nº 664/2014 e 665/2014: Uma Análise à Luz da Vedação ao Retrocesso Social. *Revista Jurídica Unicuritiba*, Curitiba, v. 3, n. 40 (2015).

Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1336>. Acesso em: 01 de maio de 2018.

BRASIL. *PEC 287/2016*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PEC-287-2016.pdf>. Acesso em: 20 de out de 2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 de out. de 2017.

_____. *Decreto Legislativo nº 269/08*. Legislação Informatizada, Portal Câmara dos Deputados.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-convencao-103716-pl.html>. Acesso em: 24 mar.de 2018.

_____. **Legislação. Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em 10 maio de 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira; LAZARRI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 20. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 20. ed. Niterói: Editora Impetus, 2015.

KERTZMAN, IVAN. **Curso Prático de Direito Previdenciário.** 12. ed. Salvador: Editora Jus Podium, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **A reforma da previdência do governo Temer e o desmonte previdência pública no Brasil.** Brasília, DF: DIAP, 2017. Disponível em: http://stspmb.org/pdfs/reforma_previdencia_governo_temer.pdf. Acesso em: 02 de maio de 2018.

SANTOS NETO, Aurino Lima dos. A importância da aplicação do princípio da vedação do retrocesso social ao direito previdenciário. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 165, out 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19668&revista_caderno=20>. Acesso em 02 maio 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Porto Alegre, RS, v. 75, n. 3, p. 116-149, jul./set. 2009. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/13602>. Acesso em: 1 de maio de 2018.

_____. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista de Direito Constitucional e Internacional.** São Paulo, n. 57, p. 5-48, out./dez. 2006. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia; THOMÉ, CandyFlorencio. Vedação ao retrocesso e seguridade social: A proteção da segurança e da confiança, a reserva do possível e a não regressividade em matéria de direitos fundamentais sociais. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, São Paulo, v. 2, nº 2, 16 de dez. de 2016. Disponível em: <http://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/1222/1654>. Acesso em: 20 de out de 2017.

STF - ADI: 2065 DF, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 17/02/2000, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 04-06-2004 PP-00028 EMENT VOL-02154-01 PP-00114.

_____. ADI: 1946 DF, Relator: SYDNEY SANCHES, Data de Julgamento: 03/04/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 16-05-2003 PP-00090 EMENT VOL-02110-01 PP-00123.

_____. ADI: 3105 DF, Relatora: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 18/08/2004, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 18-02-2005 PP-000004 EMENT VOL-02180-02 PP00123.

UGATTI, Uendel Domingues. **Limites e Possibilidades de Reforma na Seguridade Social**. São Paulo: Ltr, 2009.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. **O Direito Previdenciário e o Princípio de Vedação do Retrocesso**. São Paulo: Editora LTr, 2013.