



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019:** análise da constitucionalidade da  
sistemática de cálculo da Aposentadoria por Incapacidade Permanente em face do  
Princípio da Proibição do Retrocesso Social

MARIA THEREZA DE SÁ MENDES

BELÉM - PA  
2023

MARIA THEREZA DE SÁ MENDES

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019:** análise da constitucionalidade da sistemática de cálculo da Aposentadoria por Incapacidade Permanente em face do Princípio da Proibição do Retrocesso Social

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito do Campus Universitário de Belém da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profª Drª Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski

BELÉM – PA  
2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a)  
autor(a)

---

M538e Mendes, Maria Thereza de Sá.  
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 : análise da  
constitucionalidade da sistemática de cálculo da  
Aposentadoria por Incapacidade Permanente em face do  
Princípio da Proibição do Retrocesso Social / Maria Thereza  
de Sá Mendes. — 2023.  
43 f.

Orientador(a): Prof<sup>ª</sup>. Dra. Patrícia Kristiana Blagitz  
Cichovski  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -  
Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências  
Jurídicas, Faculdade de Direito, Belém, 2023.

1. Constituição. 2. Emenda Constitucional. 3.  
Princípio da vedação do retrocesso social. I. Título.

CDD 340.3211

---

MARIA THEREZA DE SÁ MENDES

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019:** análise da constitucionalidade da sistemática de cálculo da Aposentadoria por Incapacidade Permanente em face do Princípio da Proibição do Retrocesso Social

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito do Campus Universitário de Belém da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data da aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

Conceito:

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Orientadora**

Dr<sup>a</sup> Patrícia Kristiana Blagitz Cichovski - UFPA

---

**Examinador(a)**

---

**Examinador(a)**

“Uma Constituição não é um ato de governo, mas de um povo constituindo um governo. Governo sem constituição é poder sem direito”. Thomas Paine

## RESUMO

O direito social à Previdência Social, conforme estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, foi modificado pela Emenda Constitucional nº 103/2019 em resposta a alegações de um déficit financeiro que poderia levar à insustentabilidade orçamentária em poucos anos, dada a condição em que se encontrava. Este trabalho analisa se as alterações realizadas na aposentadoria por incapacidade permanente, que reduziram significativamente o seu valor em relação ao benefício por incapacidade e também criaram disparidades entre a aposentadoria acidentária e a não-acidentária, violaram o princípio da vedação ao retrocesso social já que a Reforma reconfigurou de forma desproporcional e desarrazoada o benefício por incapacidade permanente, não considerando a realidade social nem a busca pela justiça social, fundamentos do Estado Democrático de Direito. Focou apenas na alegada crise econômica e supostos critérios atuariais sem um respaldo justificável. A análise empregou o método dedutivo e se baseou em pesquisa bibliográfica, coletando dados na legislação, na doutrina e na jurisprudência brasileira. Ao final verificou-se houve violação ao princípio da vedação do retrocesso social, na medida em que a reforma afetou a lógica protecional do benefício por incapacidade permanente de forma desproporcional, sem que fosse dada uma justificativa clara e fundamentada para isso.

**Palavras-chave:** constituição; emenda constitucional; reforma da previdência; benefício por incapacidade; princípio fundamental.

## ABSTRACT

The social right to Social Security, as provided for in article 6 of the 1988 Federal Constitution, was modified by Constitutional Amendment nº 103/2019 in response to allegations of a financial deficit that could lead to budgetary unsustainability in a few years, given the condition in which was found. This work analyzes whether the changes made to retirement due to permanent disability, which significantly reduced its value in relation to the disability benefit and also created disparities between accidental and non-accidental retirement, violated the principle of replacing social regression since the Reform benefit due to permanent disability was reconfigured in a disproportionate and unreasonable way, without considering social reality or the search for social justice, foundations of the Democratic Rule of Law. Focus only on the alleged economic crisis and supposed actuarial criteria without justifiable support. The analysis used the deductive method and was based on bibliographical research, collecting data on legislation, doctrine and Brazilian jurisdiction. In the final financing, there was a violation of the constitutional principle of social regression, in that the reform affected the protective logic of the permanent disability benefit disproportionately, without providing a clear and well-founded justification for this.

**Keywords:** constitution; constitutional amendment; Social Security Reform; disability benefit; fundamental principle.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, iniciou o processo de transição para o regime democrático e representou um avanço significativo em relação aos direitos individuais e sociais para a sociedade brasileira.

A Previdência Social, sob uma perspectiva histórica, surgiu como resultado de diversas lutas por parte das classes de menor poder econômico. Mesmo que, na atualidade, tenha assumido uma natureza contraprestacional, a sua origem está associada à necessidade de um Estado provedor para proteger os diversos riscos sociais. Quando analisada do ponto de vista constitucional, a previdência foi incorporada à lista dos direitos sociais, considerados garantias fundamentais, no contexto de um Estado Social, sendo incluída como parte integrante da Seguridade Social. Nesse cenário, houve a ampliação de direitos assistenciais e previdenciários, especialmente do trabalhador rural e de pessoas vulneráveis economicamente e socialmente, como pessoas com deficiência e idosos.

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e diante dos avanços das conquistas sociais, ocorreram algumas tentativas de retrocesso, por meio de reformas previdenciárias, tendo sido editadas algumas emendas da matéria. Diante das significativas alterações sociais, econômicas, políticas e de exigências neoliberais ocorridas no país nos últimos anos, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019. Essa alteração provocou mudanças substanciais na regulamentação da Previdência Social, alterando, por conseguinte, artigos da Constituição Federal. Algumas alterações significativas foram realizadas na aposentadoria por invalidez previdenciária, objeto de estudo neste trabalho de conclusão de curso.

A justificação fornecida para a mencionada Reforma concentrou-se nos custos econômicos da Previdência Social para o Estado, defendendo uma alegada "lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social" (Guedes, 2019, p. 42). Além disso, durante as votações, nos meios de comunicação e nas discussões, foram divulgadas informações persistentes de que o sistema previdenciário estava constantemente em déficit e corria o risco iminente de colapso.

O princípio da vedação do retrocesso social proíbe a supressão de direitos fundamentais sociais já consagrados, de modo que iniciativas legislativas

que ameacem esses direitos sejam impedidas de prosseguir. Diante disso, o presente trabalho se propõe a verificar se as modificações efetuadas no benefício por incapacidade permanente operadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 violam o princípio constitucional da proibição do retrocesso social. A intenção aqui é compreender se as alterações na legislação representam um retrocesso nos direitos sociais garantidos constitucionalmente, violando a noção de Estado Social.

Desta forma, no primeiro capítulo falaremos sobre os avanços democráticos no âmbito dos direitos sociais trazidos pela Constituição Federal Brasileira de 1988 e a importância dada à Seguridade Social nesse contexto. Falaremos também sobre a Previdência Social, que integra a Seguridade Social, sua organização, sistema de filiação e como é feito o seu financiamento.

No segundo capítulo, abordaremos o histórico dos benefícios por incapacidade no âmbito do regime previdenciário brasileiro, desde a Constituição de 1891 até o advento da Reforma Previdenciária de 2019. Em seguida, será dado enfoque à aposentadoria por incapacidade permanente no Regime Geral de Previdência Social: conceito, critério para receber o benefício, como é realizada a avaliação médica e outras especificidades. Falaremos também sobre as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 que afetaram os benefícios por incapacidade, evidenciando as disparidades criadas entre o valor desses benefícios.

No terceiro capítulo, abordar-se-á sobre o controle de constitucionalidade no Estado brasileiro. Faremos uma abordagem sobre poderes constituintes e as limitações ao poder de reforma do texto constitucional.

Em seguida, trataremos sobre os direitos sociais como parte dos direitos fundamentais da pessoa humana, assegurados pelo Estado Democrático de Direito dentro do contexto de Estado Social. Será dado enfoque ao princípio da vedação do retrocesso social, sua origem e aplicabilidade, através ensinamentos de importantes doutrinadores como Sarlet, Rothenburg e Canotilho.

Ao final, verificamos se as alterações trazidas pela EC nº 103/2019 acarretaram em violação do referido princípio.

Para realização desta pesquisa, utilizamos uma pesquisa bibliográfica com coleta de dados obtidos na legislação, na doutrina, em artigos científicos e na jurisprudência brasileira.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E A SEGURIDADE SOCIAL.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 A Previdência Social como parte integrante do sistema de seguridade social.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 O Regime Geral de Previdência Social.....</b>	<b>14</b>
<b>3 A APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE E AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA EC Nº 103/2019</b>	
<b>3.1 Histórico dos benefícios por incapacidade no regime previdenciário brasileiro.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Aposentadoria por incapacidade permanente: conceito e requisitos para concessão no Regime Geral de Previdência Social.....</b>	<b>17</b>
<b>3.3 As alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e o impacto no cálculo do valor da aposentadoria por incapacidade permanente.....</b>	<b>20</b>
<b>4 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E A INCONSTITUCIONALIDADE DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO</b>	
<b>4.1 Poder Constituinte.....</b>	<b>23</b>
4.1.1 Poder Constituinte Originário.....	23
4.1.2 Poder Constituinte Derivado.....	24
<b>4.2 Limitações ao Poder Reformador.....</b>	<b>25</b>
4.2.1 Limites temporais.....	26
4.2.2 Limites Circunstanciais.....	26
4.2.3 Limites Materiais.....	27
<b>4.3 Controle de Constitucionalidade.....</b>	<b>29</b>

<b>5 OS DIREITOS SOCIAIS E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO.....</b>	<b>30</b>
<b>5.1 Os direitos sociais como categoria dos direitos fundamentais.....</b>	<b>30</b>
<b>5.2 O princípio da vedação do retrocesso em matéria de direitos Sociais.....</b>	<b>32</b>
<b>5.3 Aposentadoria por incapacidade permanente pós-reforma e o princípio da vedação do retrocesso social.....</b>	<b>35</b>
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>38</b>

## 2 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E A SEGURIDADE SOCIAL

Após duas décadas sob o regime da ditadura civil-militar, o Brasil passou por um processo de redemocratização por meio da realização de uma Assembleia Nacional Constituinte entre 1987 e 1988, que culminou com a edição da Constituição Federal de 1988.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, os constituintes garantiram os direitos sociais como fundamentais no Artigo 6º, estabelecendo as bases legais para um novo avanço civilizatório.

A partir desse momento, foi estabelecido que a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados, são direitos sociais constitucionalizados.

O capítulo da Seguridade Social na Constituição Federal Brasileira de 1988 foi a maior mudança no âmbito dos direitos sociais no século XX, associando-os, pela primeira vez, à condição de cidadania. A seguridade social integra a Ordem Social (Título VIII) e se organiza de acordo com o Art. 1º, que consagra a cidadania entre os princípios fundamentais que constituem a República Federativa em um Estado Democrático de Direito e com o Art. 6º, no qual são consagrados os direitos sociais fundamentais.

Fleury (2013) afirma ainda que a primeira vez em que a Ordem Social foi destacada da Ordem Econômica foi inovadora, refletindo o compromisso do Governo com questões sociais, ao conceder-lhes um papel central. Desta forma, a Constituição Federal de 1988 marca um avanço democrático para os direitos sociais, de maneira similar ao que a Constituição Federal de 1946 representou para os direitos individuais.

A Constituição de 1988 estabeleceu em seu Capítulo II o modelo de Seguridade Social, definindo-o como *"um conjunto integrado de ações realizadas pelos Poderes Públicos e pela sociedade, com o objetivo de assegurar os direitos relacionados à saúde, previdência e assistência social"* (art. 194, caput).

A inclusão da previdência, saúde e assistência como componentes da seguridade social introduziu a ideia de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, expandindo-os além da população anteriormente beneficiária da previdência. (Fleury, 2013)

Ressalte-se que o legislador constituinte originário foi impulsionado pela preocupação em criar um sistema de seguridade social que tem por objetivo assegurar diversos direitos sociais aos trabalhadores, visando à construção de um Estado Social, tendo por inspiração os modelos de Estados de Bem-Estar europeus, que se deu a partir da Constituição Federal de 1934.

A seção I do Capítulo II (Da Seguridade Social) apresenta as disposições gerais. O parágrafo único, incisos I a VII, do Art. 194 da CF/88 estabelece os objetivos que devem nortear a organização da seguridade social:

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988)

Para atender os objetivos estabelecidos e assegurar o rol de benefícios oferecidos, o legislador indicou no artigo 195 as fontes de custeio que irão financiar a Seguridade Social:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: ([Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))
  - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))
  - b) a receita ou o faturamento; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))
  - c) o lucro; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.  
 IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988)

Importante destacar, ainda, o que dispõe o §4º do mesmo artigo: *“A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.”*

## **2.1 A Previdência Social como parte integrante do sistema de seguridade social**

A Previdência Social integra a tríade protetiva do sistema de seguridade social, conforme disposto no caput do artigo 194 da Constituição de 1988. Desta forma, temos que direito previdenciário é alicerçado por valores sociais e políticos e visa proteger os riscos sociais, que são “[...] as adversidades da vida a que qualquer pessoa está submetida, como risco de doença ou acidente, tanto quanto eventos previsíveis, como idade avançada geradores de impedimento para o segurado providenciar sua manutenção” (Ibrahim, 2014)

Importante destacar a respeito da Previdência Social que o Estado brasileiro adota um sistema de filiação contributiva:

“A Previdência Social é considerada uma “apólice constitucional”, um seguro amplo contra riscos sociais, cujos eventos são taxativos e disciplinados em lei, e, cuja cobertura dependente de comprovação de certos requisitos, dentre eles, por exemplo, a qualidade de segurado, ou seja, da contribuição do segurado (prêmio) como contrapartida ao sistema, além de outros requisitos específicos exigidos para a concessão de cada uma das prestações existentes.” (Salvador, Agostinho e Silva, 2020, p. 45)

Segundo o art. 201 da Constituição Federal de 1988 *“a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”* (Brasil, 1988). Podemos aferir, então, que a previdência social é imposta ao empregador e ao trabalhador para que este tenha condições financeiras para sustentar a sua vida quando não possuir capacidade para exercer suas atividades.

Vale salientar ainda, o art. 195 da Constituição Federal, que confere o financiamento da Previdência Social a toda a sociedade: *“A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei,*

*mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais.”*

Tal dispositivo se coaduna com o princípio da solidariedade, que norteia todo o ordenamento jurídico brasileiro e é definido nos seguintes termos:

A Previdência Social se baseia, fundamentalmente, na solidariedade entre os membros da sociedade. Assim, como a noção de bem-estar coletivo repousa na possibilidade de proteção de todos os membros da coletividade, somente a partir da ação coletiva de repartir os frutos do trabalho, com a cotização de cada um em prol do todo, permite a subsistência de um sistema previdenciário [...]. Ressalta Daniel Machado da Rocha que a solidariedade previdenciária legitima-se na ideia de que, além de direitos e liberdades, os indivíduos também têm deveres para com a comunidade na qual estão inseridos, como o dever de recolher tributos (e contribuições sociais, como espécies destes), ainda que não haja qualquer possibilidade de contrapartida em contraprestações (é o caso das contribuições exigidas dos tomadores de serviços). Envolve, pelo esforço individual, o movimento global de uma comunidade em favor de uma minoria – os necessitados de proteção – de forma anônima. (CASTRO; LAZZARI, 2011, p. 112).

Nesse sentido, temos que o sistema público de Previdência Social do Brasil opera sob o regime de repartição simples, cuja característica central é a solidariedade entre os segurados do sistema: os trabalhadores ativos contribuem para financiar os benefícios dos segurados que estão aposentados. Quando os contribuintes ativos se aposentam, uma nova geração de trabalhadores ativos entra no sistema e continua contribuindo para sustentar os benefícios dos aposentados, e assim por diante. (Guadagnin e Gouveia, 2021)

## **2.2 O Regime Geral de Previdência Social**

A previdência brasileira é composta por três regimes distintos. O mais abrangente deles, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cobre os trabalhadores do setor privado. Os servidores públicos que ocupam cargos efetivos são abrangidos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Cada estado ou município tem seu próprio regime, e ambos os regimes são públicos e requerem filiação compulsória. O terceiro regime é privado e de adesão voluntária, representado pela previdência complementar.

Os regimes jurídicos de proteção previdenciária são os conjuntos de leis e regulamentos que delineiam de que forma a proteção contra riscos sociais será fornecida de maneira particularizada. De acordo com Vieira (2005, p. 40) “[...] regime é a forma como o sistema previdenciário se organiza, indicando beneficiários, forma de aquisição de benefícios e modo de contribuir”.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é o sistema previdenciário mais abrangente, pois é responsável pela proteção da maioria dos trabalhadores brasileiros. Como dito anteriormente, este regime possui natureza contributiva e exige filiação obrigatória dos trabalhadores. A sua administração é realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que está vinculado ao Ministério da Previdência Social (MPS).

Além da previsão constitucional, o Regime Geral de Previdência Social - RGPS tem normatização infraconstitucional dada pela Lei nº 8.212 de 1991 (Plano de Custeio da Seguridade Social) e Lei nº 8.213 de 1991 (Plano de Benefícios da Previdência Social), regulamentadas pelo Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999.

As situações que dão origem às necessidades cobertas pela previdência social estão especificadas nos incisos I a V do artigo 201 da Constituição da República. No entanto, para ser elegível a esses benefícios, além de cumprir outros requisitos, é essencial fazer contribuições que estabelecem o status de segurado no âmbito do Regime Geral da Previdência Social.

### **3 A APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE E AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019**

#### **3.1 Histórico dos benefícios por incapacidade no regime previdenciário brasileiro**

A Constituição de 1891 trouxe em seu artigo 75 que *“a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da nação”*. Então, de maneira ainda insuficiente, a referida Constituição da República previu a concessão desse benefício apenas para os funcionários públicos quando estiverem a serviço da nação (por acidente de trabalho).

Posteriormente, a Lei Acidentária n. 3.724 de 15 de janeiro de 1919, assegurou o pagamento de indenização pelos empregadores, de forma obrigatória, em decorrência dos acidentes de trabalho sofridos por seus empregados. A proteção ao risco chamado “invalidez” foi tida, nesse cenário, como indenizatória.

No ano de 1923, a Lei Eloy Chaves (Decreto-lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos ferroviários. Em seu artigo 13, consta que com 10 (dez) anos de trabalho na ferrovia, o trabalhador contaria com o direito à aposentadoria por invalidez, caso fosse declarado física ou intelectualmente impossibilitado de continuar no exercício de emprego ou outro

compatível com a sua atividade habitual ou preparo intelectual. Para isso, esses trabalhadores recolhiam para esse sistema 3% sobre seus proventos e 1,5% era pago pelos usuários do transporte. Não tinha previsão de participação do Estado no custeio.

Mais tarde, a Constituição de 1934, relativamente à proteção ao risco social “incapacidade laborativa”, introduziu a proteção ao trabalhador, por meio da instituição de previdência para custear os casos de incapacidade, instaurando a forma tríplice de custeio mediante colaboração igual da União, do empregador e do empregado. (alínea “h”, do § 1º, do artigo 121, CF/34).

Da mesma maneira, a Constituição Federal de 1937, em seu artigo 137, alínea “m”, promove a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidentes do trabalho; Também, de forma inovadora, essa constituição traz o emprego da expressão “seguro social”, no lugar de previdência social.

A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 – teve marco histórico fundamental no contexto previdenciário, especialmente no que tange aos benefícios por incapacidade previdenciários. Essa lei garantiu a aposentadoria por invalidez, dispondo em seu artigo 27 que *“a aposentadoria por invalidez será concedida ao segurado que, após haver percebido auxílio-doença pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, continuar, incapaz para o seu trabalho e não estiver habilitado para o exercício de outro”*.

A Constituição de 1967, na mesma linha, preservou o direito à previdência social, por meio de contribuição da União, do empregador e do empregado, para a proteção dos eventos de invalidez (artigo 158, XVI).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, em seu texto inicial, previu no artigo 201, inciso I, que os planos de previdência social atenderão a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluindo os que resultarem de acidentes do trabalho, velhice e reclusão.

A criação da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social e dá outras providências, manteve a proteção ao risco social incapacidade laborativa, previstos em seu artigo 42 e seguintes.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional 103 de 2019, objeto do estudo nesse trabalho, deixou de usar a terminologia “invalidez”, para utilizar o termo “incapacidade permanente” ao se referir à antiga aposentadoria por invalidez.

### **3.2 Aposentadoria por incapacidade permanente: conceito e requisitos para concessão no Regime Geral de Previdência Social**

A aposentadoria por incapacidade permanente, anteriormente chamada de aposentadoria por invalidez é um benefício da Previdência Social regulamentado pela Lei nº 8.213/1991 e pelo Decreto nº 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social).

Este benefício é devido para os casos em que o segurado *“for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição”* (art. 42 da Lei nº 8.213/1991).

Os critérios para receber o benefício incluem a carência, que se refere ao tempo mínimo de contribuição para ter direito ao benefício, a qualidade de segurado, que indica se a pessoa está em dia com suas contribuições previdenciárias, e a incapacidade, que é o requisito essencial para determinar qual benefício será concedido ao segurado. Portanto, é fundamental examinar sucintamente esses requisitos.

A qualidade de segurado, de acordo com Rocha (2018), equivale à filiação ao sistema previdenciário. Quando alguém se filia à Previdência e começa a fazer contribuições, adquire a qualidade de segurado. Enquanto continuar a pagar as contribuições, e seguindo as regras relacionadas ao período de graça, essa qualidade é mantida.

A Lei de Benefícios estabelece que, caso o segurado perca essa qualidade e deseje recuperá-la, ele precisará pagar metade do período de carência exigido para o benefício que está solicitando, a partir da nova filiação. Para os benefícios em questão, esse período de carência é de 6 meses, conforme estipulado no artigo 27-A da Lei 8.213/91.

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (2017), explica que:

Qualidade de segurado é a condição atribuída a todo cidadão filiado ao INSS que possua uma inscrição e faça pagamentos mensais a título de Previdência Social.

São considerados segurados do INSS aqueles na condição de Empregado, Trabalhador Avulso, Empregado Doméstico, Contribuinte Individual, Segurado Especial e Facultativo.

Esta denominação deve-se ao fato da sigla “INSS” ser a abreviação de Instituto Nacional do “Seguro” Social e, portanto, ser considerada uma seguradora pública que oferece benefícios previdenciários a título de aposentadorias e pensões, além de benefícios de auxílio-doença e outros

para momentos em que o cidadão fica impossibilitado de exercer suas atividades laborativas ou cotidianas.

Todos os filiados ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS em uma das categorias mencionadas anteriormente, enquanto estiverem fazendo contribuições mensais para a previdência, automaticamente manterão sua qualidade de "segurado" do INSS. No entanto, a legislação estabelece que, mesmo em certas condições em que não há contribuições, esses filiados ainda poderão manter sua qualidade de segurado, em um período chamado de "período de graça". Vejamos:

1. sem limite de prazo enquanto o cidadão estiver recebendo benefício previdenciário, como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, bem como auxílio-acidente ou auxílio-suplementar;
2. até 12 (doze) meses após o término de benefício por incapacidade (por exemplo auxílio-doença), salário maternidade ou do último recolhimento realizado para o INSS quando deixar de exercer atividade remunerada (empregado, trabalhador avulso, etc) ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;
3. até 12 (doze) meses após terminar a segregação, para os cidadãos acometidos de doença de segregação compulsória;
4. até 12 (doze) meses após a soltura do cidadão que havia sido detido ou preso;
5. até 03 (três) meses após o licenciamento para o cidadão incorporado às forças armadas para prestar serviço militar;
6. até 06 (seis) meses do último recolhimento realizado para o INSS no caso dos cidadãos que pagam na condição de "facultativo" (INSS, 2017)

Os prazos ainda poderão ser prorrogados conforme situações específicas:

(INSS, 2017):

1. mais 12 (doze) meses caso o cidadão citado no item 2 da lista anterior tiver mais de 120 contribuições consecutivas ou intercaladas mas sem a perda da qualidade de segurado. Caso haja a perda da qualidade, o cidadão deverá novamente contar com 120 contribuições para ter direito a esta prorrogação;
2. mais 12 (doze) meses caso tenha registro no Sistema Nacional de Emprego – SINE ou tenha recebido seguro-desemprego, ambos dentro do período que mantenha a sua qualidade de segurado;
3. mais 06 (seis) meses no caso do cidadão citado no item 6 da lista anterior e que tenha por último recebido salário-maternidade ou benefício por incapacidade.

A carência, conforme definido no artigo 24 da Lei 8.213/91, "*é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências*".

Para que o segurado tenha direito ao auxílio por incapacidade temporária ou à aposentadoria por incapacidade permanente, é necessário cumprir uma carência de 12 contribuições mensais. No entanto, existem exceções a essa regra. Por exemplo, nos casos de acidentes de qualquer natureza ou causa, de doenças profissionais ou do trabalho, e para segurados que, após se filiarem ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), são afetados por doenças e afecções especificadas em uma lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, de acordo com os artigos 25, I, e 26, II, da Lei de Benefícios. (Schuster, Dos Passos e Wirth, 2020)

No tocante à incapacidade laboral, com base numa interpretação gramatical dos artigos 42 e 59 da Lei de Benefícios, a diferença estaria na suscetibilidade de recuperação da capacidade pelo segurado, de forma que em sendo possível, seria concedido o auxílio por incapacidade temporária; de outra mão, a concessão, não havendo prognóstico de cura, é da aposentadoria por incapacidade permanente.

A avaliação é realizada por um Perito Médico Federal, que irá avaliar o segurado por meio de uma perícia médica. A decisão sobre conceder o benefício previdenciário adequado é determinada pelo perito, com base na extensão da incapacidade e na sua duração, podendo o segurado, às suas expensas, ser acompanhado por médico de sua confiança.

Quando se considera uma incapacidade laborativa como total, significa que o segurado da previdência social não tem condições de continuar sua atividade profissional e também não pode ser reabilitado para outro tipo de trabalho. Além disso, não há perspectiva de cura ou melhora no quadro de saúde do segurado. Nessas circunstâncias, se os requisitos legais são atendidos, a concessão da aposentadoria por invalidez é apropriada.

Importante ressaltar, que doença preexistente antes da filiação ao RGPS não dá direito à Aposentadoria Por Invalidez, apenas nos casos de agravamento ou progressão da doença. É o que dispõe o § 2º do artigo 42 da Lei 8.213/1991.

Para esse tipo de aposentadoria, existe a opção de um acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento) ao valor do benefício nos casos em que o segurado requer assistência constante de outra pessoa, conhecido como auxílio-acompanhante. O artigo 45 da Lei 8.213/1991 dispõe que “o valor da aposentadoria por invalidez do

*segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).”*

Quando verificada a recuperação da capacidade de trabalho do aposentado por invalidez, será observado o disposto nos incisos I e II, do artigo 47 da Lei 8.213/1991:

Art. 47. Verificada a recuperação da capacidade de trabalho do aposentado por invalidez, será observado o seguinte procedimento:

I - quando a recuperação ocorrer dentro de 5 (cinco) anos, contados da data do início da aposentadoria por invalidez ou do auxílio-doença que a antecedeu sem interrupção, o benefício cessará:

a) de imediato, para o segurado empregado que tiver direito a retornar à função que desempenhava na empresa quando se aposentou, na forma da legislação trabalhista, valendo como documento, para tal fim, o certificado de capacidade fornecido pela Previdência Social; ou

b) após tantos meses quantos forem os anos de duração do auxílio-doença ou da aposentadoria por invalidez, para os demais segurados;

II - quando a recuperação for parcial, ou ocorrer após o período do inciso I, ou ainda quando o segurado for declarado apto para o exercício de trabalho diverso do qual habitualmente exercia, a aposentadoria será mantida, sem prejuízo da volta à atividade:

a) no seu valor integral, durante 6 (seis) meses contados da data em que for verificada a recuperação da capacidade;

b) com redução de 50% (cinquenta por cento), no período seguinte de 6 (seis) meses;

c) com redução de 75% (setenta e cinco por cento), também por igual período de 6 (seis) meses, ao término do qual cessará definitivamente.

(BRASIL, 1991)

Evidentemente que *“o aposentado por invalidez que retornar voluntariamente à atividade terá sua aposentadoria automaticamente cancelada, a partir da data do retorno”*. (artigo 46 da Lei 8.213/1991).

### **3.3 As alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 e o impacto no cálculo do valor da aposentadoria por incapacidade permanente**

A Reforma da Previdência, estabelecida pela Emenda Constitucional nº103 de 12 de novembro de 2019, modificou as regras de concessão e cálculo de vários benefícios previdenciários. Um exemplo disso foi a transformação da aposentadoria por invalidez, que passou a ser chamada de aposentadoria por incapacidade permanente.

No que tange à aposentadoria por invalidez, além da nomenclatura, muitas mudanças significativas foram feitas com a reforma de 2019, como veremos a seguir.

Para os servidores públicos municipais e estaduais, a aposentadoria por incapacidade permanente será regulamentada por leis locais, já que a emenda

constitucional da reforma deixa uma lacuna nesse aspecto. Portanto, cabe aos profissionais do Direito decidir se, nesses casos, a complementação da norma será feita por meio da analogia, costumes ou princípios gerais do direito. (Mendes, 2020)

Quanto ao cálculo do valor deste benefício, é importante notar que antes da reforma da previdência, a aposentadoria por invalidez garantia um valor de benefício (RMI) mais vantajoso. Esse valor correspondia a 100% do salário de benefício, não sendo inferior ao salário mínimo e não ultrapassando o limite máximo do salário de contribuição, conforme estabelecido nos artigos 33 e 44 da Lei 8.213/91.

No entanto, a Emenda Constitucional nº 103/2019 introduziu mudanças significativas, apresentando uma nova fórmula de cálculo que corresponde a 60% do salário de benefício, acrescido de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição.

É importante observar que essa regra não se aplica nos casos de incapacidade decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho equiparada, conforme estabelecido no artigo 26 da mesma emenda. Nestes casos específicos, o valor do benefício (RMI) permanece integral, ou seja, equivalente a 100% do salário de benefício.

Entretanto, essa disposição, além de reduzir significativamente, em muitos casos, a RMI (Renda Mensal Inicial) do benefício por incapacidade permanente, cria uma incoerência no sistema jurídico previdenciário. Isso acontece porque a Emenda Constitucional nº 103/2019 não abordou explicitamente mudanças na forma de cálculo do auxílio-doença, que agora é chamado de auxílio por incapacidade temporária, pois a metodologia de cálculo desse benefício continua a usar a média dos 80% dos maiores salários de benefício. Consequentemente, em certas situações, o valor do benefício da aposentadoria por incapacidade permanente pode ser inferior ao valor do auxílio por incapacidade temporária, o que cria uma verdadeira contradição no sistema.

Com efeito, fica claro que a aposentadoria por incapacidade permanente é um tipo de benefício concedido para situações mais graves, em que o segurado não pode exercer permanentemente qualquer atividade laboral. Assim, ter um valor de RMI inferior ao auxílio por incapacidade temporária, que cobre uma incapacidade temporária de trabalhar, contradiz a lógica do sistema. Isto é, a contradição surge dos objetivos finais de cada benefício, que neste modelo não se alinham

adequadamente à maneira como o sistema previdenciário entende que o segurado deve ser protegido. (Mendes, 2020)

A falta de alinhamento entre as disposições dos parágrafos 2º e 5º do artigo 26 da Emenda Constitucional nº 103/2019 em relação às regras dos benefícios por incapacidade é clara. Devido a essa disparidade, em algumas situações, até mesmo um titular de aposentadoria por incapacidade permanente com um adicional de 25% pode acabar recebendo um valor menor do que um beneficiário de auxílio por incapacidade temporária, cuja incapacidade, em teoria, é menos limitante. Isso evidencia uma discrepância que pode ser problemática para aqueles que dependem desses benefícios previdenciários. (Mendes, 2020)

A situação é que essa condição normativa parece estar eivada de inconstitucionalidade, pois a distinção com base na origem do acidente de trabalho ou doença profissional ressalta de maneira significativa a discrepância de valor dos benefícios entre os segurados do INSS, dependendo se o infortúnio é de natureza previdenciária ou acidentária.

Além disso, o dispositivo constitucional estabeleceu uma diferenciação na progressão dos pontos percentuais. As mulheres começarão a progredir seu coeficiente de RMI após 15 anos de contribuição, enquanto os homens só o farão após 20 anos de contribuição. Isso claramente concede às mulheres uma vantagem em seu coeficiente, algo que não existia antes da reforma. No entanto, essa regra não se aplica às mulheres no âmbito do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS).

Fica claro que essas alterações violam diretamente os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da isonomia, além do princípio da vedação do retrocesso social, que são princípios fundamentais à noção de Estado Social e Democrático de Direito.

Esses são apenas alguns exemplos das mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103 que podem ser analisadas à luz do princípio da vedação do retrocesso social. É possível verificar a compatibilidade com a Constituição das restrições aos direitos sociais impostas pela Reforma da Previdência usando esses critérios.

## 4 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E A INCONSTITUCIONALIDADE DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO

### 4.1 Poder Constituinte

A ideia de que a Constituição tem uma posição superior em relação a outras normas jurídicas decorre de sua origem, que se baseia em um poder fundamental e instituidor dos demais poderes, o qual é conhecido como "poder constituinte". Esse poder constituinte pode ser entendido sob duas perspectivas distintas: a originária, que envolve a criação das constituições, e a reformadora, que consiste na capacidade de modificar as constituições, a fim de adaptá-las ao contexto social e político atual.

No ensinamento de Bonavides (1993), podemos compreender com clareza a distinção entre o poder constituinte originário e o poder constituinte reformador:

Costuma-se distinguir o poder constituinte originário do poder constituinte constituído ou derivado. O primeiro faz a Constituição e não se prende a limites formais: é essencialmente político ou, se quiserem, extrajurídico. O segundo se insere na Constituição, é órgão constitucional, conhece limitações tácitas e expressas, e se define como poder primacialmente jurídico, que tem por objeto a reforma do texto constitucional.

#### 4.1.1 Poder Constituinte Originário

Sobre o poder constituinte originário Medina (1996) apresenta o seguinte conceito:

Esse poder supremo, essa ação do corpo inteiro da sociedade civil agindo sobre si mesma, é o poder constituinte originário, que, ao disciplinar as relações que regerão a sociedade, funda uma nova ordem, põe fim à ordem até então existente, extingue direitos e faz surgir novos. É mais do que razoável concluir que, diante de tal poder constituinte originário, não pode o cidadão invocar direito adquirido de qualquer natureza.

Insta salientar que importantes teóricos do poder constituinte como Sieyès e Jorge Miranda entendem que o poder constituinte originário estaria limitado ao direito natural. Nas palavras de Teixeira (2003 *apud* Miranda, 1988):

Jorge Miranda (1988, p. 87), (...) afirma categoricamente que o poder constituinte está sujeito a limitações. Para ele, o poder constituinte não é um poder soberano, absoluto, no sentido de atribuir à Constituição todo e qualquer conteúdo, sem observar quaisquer princípios, valores ou

condições. Ao contrário, está sujeito a limites transcendentais, provenientes “de imperativos de Direito natural, de valores éticos superiores, de uma consciência jurídica coletiva”, que não podem ser ultrapassados. Aponta os direitos fundamentais como parte desses limites e sustenta que não se poderia admitir como válido e legítimo “decretar normas constitucionais que gravemente os ofendessem”

Ivo Dantas (1978) alega que o poder originário não está sujeito a restrições jurídicas durante seu exercício, embora possa encontrar limitações em determinadas situações do ponto de vista sociológico que, no entanto, não devem ser admitidas. Portanto, do ponto de vista jurídico, o poder originário é considerado como inicial, independente e irrestrito. O autor dispõe também que “não acreditamos que as normas de funcionamento de uma assembleia constituinte, estabelecidas pela própria assembleia, podendo ser mudadas por esta mesma assembleia, sejam elemento condicionante deste poder”.

#### 4.1.2 Poder Constituinte Derivado

Uma Constituição elaborada pelo Poder Constituinte Originário, mesmo que se aproxime da perfeição e das aspirações da sociedade, não pode permanecer imutável ao longo do tempo. As transformações sociais, políticas e econômicas, juntamente com a pressão por novas necessidades, inevitavelmente exigirão a adaptação de certas disposições constitucionais.

Diante desse cenário, as Constituições escritas, com diferentes níveis de rigidez, estabeleceram em seus textos procedimentos para efetuar as alterações necessárias. Esse mecanismo, concebido pelo Poder Constituinte Originário, é conhecido como “Poder Constituinte instituído, derivado ou reformador”.

No que tange ao poder constituinte derivado, Magalhães (1990, p. 116) entende que:

(...) apesar de não ser um poder soberano, ilimitado, incondicionado, este poder derivado só é condicionado pelo poder originário, o que não lhe dá um caráter frágil, mas pelo contrário. O poder constituinte derivado deve ser reconhecido como tal, pelos motivos expostos pelos defensores desta tese e pelo fato de ser o único poder capaz de alterar, modificar, aumentar, rever o texto constitucional, que é a lei fundamental superior, criadora do ordenamento jurídico existente, podendo este poder derivado modificar o direito positivo nacional nos seus fundamentos, coisa que somente um poder constituinte originário pode fazer. Portanto, mesmo que condicionado, ou de certa forma, limitado, estes limites e estes condicionamentos serão somente aqueles estabelecidos pelo poder que o criou, ou seja, o poder constituinte originário.

O Poder Constituinte Derivado surge quando se torna inviável convocar o poder constituinte originário sempre que for necessário fazer uma emenda à Constituição. Dessa forma, o Poder Constituinte Originário, ao estabelecer a Constituição, delega o poder a um órgão derivado, chamado de poder constituinte reformador, com o propósito de atualizar a Constituição, quando necessário, por meio de emendas ou revisões. O Poder Constituinte Originário atua por meio do Poder Reformador, de maneira indireta, já que atribui a um órgão derivado a competência para realizar as alterações constitucionais exigidas pelo cenário político e social. (Soares, 1994)

Nesse sentido, o poder constituinte reformador, por ser uma forma de poder já estabelecido, é regulado, condicionado e limitado. Ele representa uma competência definida na Constituição para criar normas constitucionais secundárias, seguindo os termos e limites estabelecidos pelo próprio documento constitucional. Isso significa que esse poder está sujeito às regras da própria Constituição, que impõe procedimentos e métodos de atuação, sob pena de vê-la maculada. (Abujamra e Marta, 2010)

#### **4.2 Limitações ao Poder Reformador**

O poder de reforma, como mencionado, é um poder com limitações; é uma autoridade jurídica estabelecida pelo poder constituinte originário, sujeita a restrições legais por ele impostas, sob o risco de ser considerada inconstitucional.

A reforma constitucional é realizada dentro de determinados parâmetros previamente definidos, conhecidos como "limites". Esses parâmetros delimitam a extensão das alterações e suas disposições a respeito dos limites são especificadas no texto constitucional.

As restrições aplicadas à Constituição asseguram a continuidade dos valores considerados inalteráveis pelo Poder Constituinte Originário.

Seguindo os ensinamentos de Paulo Bonavides (2004, p. 198-201), as limitações podem ser divididas em três categorias: a) limites temporais; b) limites circunstanciais e c) limites materiais.

Ressalta-se que a doutrina diverge sobre esse assunto, acrescentando uma quarta classificação, chamada de limites formais/procedimentais. (Abujamra e Marta, 2010)

#### 4.2.1 Limites temporais

A maioria das Constituições pode ser alterada a qualquer momento, seja estabelecendo um período inicial ou prevendo reformas em um prazo específico, e em alguns casos, até mesmo ambas as situações. No entanto, é importante observar que, mesmo sendo passível de reformas, o texto constitucional impõe limites temporais à ação reformista. (Abujamra e Marta, 2010)

Nesse contexto, é evidente que as disposições que estabelecem limites temporais para a revisão constitucional não podem ser eliminadas por meio de uma reforma da Constituição. O Poder Reformador não possui a autoridade para se desvincular das condições temporais estabelecidas pelo legislador constituinte originário, que define o período de imutabilidade constitucional.

Aduz Sarlet (2012) que dentro dos limites temporais, é importante notar que a Constituição não estabelece restrições quanto ao número de emendas que podem ser feitas, nem define um prazo para sua elaboração. A exceção a essa regra está no artigo 60, parágrafo 1º, que proíbe a edição de emendas durante intervenção federal, estado de sítio e estado de defesa, e no parágrafo 5º do mesmo artigo, que impede a reapresentação do projeto de emenda não aprovado na mesma sessão legislativa. Embora parte da doutrina prefira considerá-los como limites circunstanciais, o autor argumenta que nesses casos eles podem ser adequadamente classificados como limites temporais, pois dizem respeito à definição de prazos e oportunidades para a reforma.

#### 4.2.2 Limites Circunstanciais

As Constituições estabelecem esses limites de segurança para a reforma devido a circunstâncias especiais. Em nossa Constituição atual, o artigo 60, parágrafo 1º, determina a imutabilidade de suas normas durante o estado de sítio, o estado de defesa ou na vigência de intervenção federal.

Quando ocorrem perturbações que ameaçam a segurança e a ordem pública, as reformas que possam limitar ou até mesmo suprimir direitos estão proibidas, evitando assim qualquer afronta ao Estado Democrático de Direito. Portanto, é apropriado que durante essas situações anormais não ocorram alterações constitucionais. (Abujamra e Marta, 2010)

### 4.2.3 Limites Materiais

Os limites materiais estão relacionados ao conteúdo que está sujeito à reforma. Alguns assuntos presentes na Constituição se tornam intocáveis, ou seja, não podem ser modificados. Portanto, os órgãos com autoridade para realizar a reforma são proibidos de deliberar sobre esses temas específicos. (Teixeira, 2003)

A partir da Constituição de 1891, o Estado brasileiro estabeleceu restrições quanto aos assuntos que podem ser objeto de reforma constitucional. Com efeito, verifica-se do seu art. 90, § 4º, que não poderiam *“ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado”*.

A Constituição de 1988 ampliou essas limitações. No art. 60, §4º, incisos I a IV, estabeleceu o constituinte que:

Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - **os direitos e garantias individuais.** (grifo nosso)

Ferreira (1996) dispõe que os limites materiais que restringem a eventual modificação do texto constitucional, ou seja, os aspectos da Constituição que não podem ser alterados, são comumente chamados de "cláusulas pétreas", "cláusulas de eternidade", "núcleo temático intangível" ou "cerne inalterável da Constituição".

Eis o que ensina Gilmar Mendes (1990, p. 96) sobre a questão:

Não raras vezes, impõe o constituinte limites materiais expressos à eventual reforma da Lei Maior. Cuida-se das chamadas cláusulas pétreas ou da garantia de eternidade (Ewigkeitsgarantie), que limitam o poder de reforma sobre determinados objetos. (...) Tais cláusulas de garantia traduzem, em verdade, um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudança de identidade. (...) Tais cláusulas devem impedir, todavia, não só a supressão da ordem constitucional, mas, também, qualquer reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica.

Além destas vedações explícitas no texto constitucional, existem as vedações materiais implícitas. Soares (1994, p. 284) diz que "os contornos constitucionais impostos ao campo de aplicação do poder constituinte reformador

espelham princípios maiores, norteadores do sistema, com os quais interagem as normas constitucionais.”

Os limites materiais implícitos são restrições que não estão explicitamente delineadas, mas podem ser identificadas ao longo do texto da Constituição. Eles derivam dos princípios, do regime e da forma de governo estabelecidos na Constituição.

A garantia de certos conteúdos constitucionais por meio das cláusulas pétreas desempenha uma função dupla, protegendo não apenas os elementos que formam a identidade e a estrutura essenciais da Constituição, mas também os princípios neles incorporados. Dessa forma, esses princípios não podem ser esvaziados por meio de uma reforma constitucional. (Abujamra e Marta, 2010)

Nesse contexto, segundo Abujamra e Marta (2010), integram a categoria de limitações implícitas os fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, I a V), o povo como fonte do poder (art. 1º, parágrafo único), os objetivos fundamentais da República Federativa (art. 3º, I a IV), os princípios das relações internacionais (art. 4º, I a X, parágrafo único), os Direitos Sociais (art. 6º), os princípios da Ordem Econômica (art. 170, I a IX, parágrafo único).

Note-se que houve uma previsão expressa de impossibilidade de supressão dos direitos individuais, porém em razão da interdependência dos direitos fundamentais e do princípio da proibição do retrocesso, que veremos com detalhes mais adiante, a constituição estabeleceu limites à reforma dos direitos sociais.

Sobre os princípios fundamentais, Soares (1994, p. 285) salienta que:

Os princípios servem como alicerces que sustentam a estrutura das normas. São fundamentos que definem e caracterizam a orientação política do Estado; definem a forma de Estado, sua estrutura, o regime político e os elementos caracterizadores da forma de governo, da organização política adotada; são normas matrizes, relacionadas a valores políticos e sociais do Estado, explicitadas pelo legislador constituinte originário.

Para Bonavides (2001, p. 178), as limitações materiais implícitas ao poder constituinte reformador “são basicamente aquelas que se referem à extensão da reforma, à modificação do processo mesmo de revisão e a uma eventual substituição do poder constituinte derivado pelo poder constituinte originário.”

Portanto, não é viável, por exemplo, uma revisão completa da Constituição, mesmo na ausência de uma cláusula explícita nesse sentido, nem a eliminação de um único artigo que, no entanto, comprometa os fundamentos de todo

o sistema constitucional. Em situações como essas, ocorre o que é conhecido como "fraude à Constituição", pois, embora a forma seja respeitada, ocorre a modificação do cerne ou a base dos valores defendidos. (Teixeira, 2003)

Desta forma, uma lei de revisão que estabeleça normas em conflito com princípios constitucionais abrangidos pelos limites materiais, sejam eles explícitos ou implícitos, ou que introduza no texto constitucional, como limites materiais explícitos, princípios em desacordo com os princípios fundamentais, é considerada materialmente inconstitucional. (Teixeira, 2003)

### **4.3 Controle de Constitucionalidade**

O reconhecimento da supremacia da Constituição e de sua autoridade vinculativa sobre os Poderes Públicos torna essencial a discussão sobre os métodos e meios para proteger a Constituição da República. Isso inclui a necessidade de um controle rigoroso da constitucionalidade dos atos do Poder Público, especialmente das leis e regulamentos. (Mendes, 2008)

O sistema de controle de constitucionalidade no Brasil se destaca por sua originalidade e diversidade de ferramentas processuais dedicadas à supervisão da constitucionalidade dos atos do poder público e à preservação dos direitos fundamentais. Esta variedade de ações constitucionais, característica do modelo difuso, é complementada por uma série de mecanismos para o exercício do controle abstrato de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. Estes incluem a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). (Mendes, 2008)

A Constituição brasileira é notavelmente aberta em relação a quem pode questionar a constitucionalidade das leis por meio de ações diretas no Supremo Tribunal Federal (STF). Os grupos autorizados a ingressar com ações diretamente no STF representam uma ampla gama de setores sociais e podem expressar desejos de partes da população que são tão ou mais significativas do que aquelas que influenciaram o Poder Legislativo a aprovar leis que enfraquecem direitos fundamentais. O Ministério Público é um exemplo destacado de uma instituição que, muitas vezes, apresenta reivindicações populares significativas ao Judiciário. Especificamente no contexto do controle concentrado de constitucionalidade, o

Ministério Público, por meio do Procurador-Geral da República, contesta leis que diminuem o nível de proteção dos direitos fundamentais. (Rothenburg, 2011)

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.946, o Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil, em 2003, declarou a inconstitucionalidade de uma norma estabelecida pela Emenda Constitucional nº 20/98, que reduzia a proteção conferida pelo salário maternidade. O STF entendeu ser válido o controle concentrado de constitucionalidade, conforme previsto no inciso IV do § 4º do artigo 60 da Constituição Federal.

Esse importante precedente demonstra o entendimento de que é possível questionar a constitucionalidade de alterações no texto da Constituição relacionadas aos direitos sociais.

## **5 OS DIREITOS SOCIAIS E O PRINCÍPIO DA NÃO VEDAÇÃO AO RETROCESSO**

### **5.1 Os direitos sociais como categoria dos direitos fundamentais**

A discussão sobre os direitos sociais como parte dos direitos fundamentais da pessoa humana é um tema que levanta muita polêmica. No entanto, a visão predominante na doutrina interpreta a expressão "direitos fundamentais da pessoa humana" de forma abrangente, englobando os direitos sociais não apenas como uma questão constitucional, mas como uma questão constitucional enriquecida pelo valor supremo da dignidade da pessoa humana. (Abujamra e Marta, 2010)

Compreendemos que os direitos sociais são fundamentais para o Estado Democrático de Direito. São direitos humanos essenciais de natureza prestacional, pertencentes à segunda geração de direitos, que devem ser implementados de forma positiva para proporcionar melhores condições de vida às pessoas mais vulneráveis. Esses direitos têm como objetivo promover a igualdade entre indivíduos que se encontram em situações sociais desiguais. Eles estão interligados ao direito à igualdade e servem como pré-requisitos para o exercício dos direitos individuais, criando condições mais favoráveis para alcançar uma igualdade real e efetivar o pleno exercício da liberdade. (Silva, 2004)

Esses direitos surgem dentro do contexto de um Estado Social, ou seja, um Estado que não apenas se compromete com a preservação das liberdades

individuais, mas também se empenha na promoção da igualdade. Isso implica que o Estado deve agir para garantir as condições mínimas necessárias para preservar a dignidade da pessoa humana.

Sobre os direitos sociais Sarlet (2001, p. 261) assevera que:

Enquanto os direitos de defesa se identifica por sua natureza preponderantemente negativa, tendo por objeto abstenções do Estado, no sentido de proteger o indivíduo contra ingerências na sua autonomia pessoal, os direitos sociais prestacionais têm por objeto conduta positiva do Estado (ou particulares destinatários da norma), consistente numa prestação de natureza fática. Enquanto a função precípua dos direitos de defesa é a delimitar o poder estatal, os direitos sociais (como direitos a prestações) reclamam uma crescente posição ativa do Estado na esfera econômica e social. Diversamente dos direitos de defesa, mediante os quais se cuida de preservar e proteger determinada posição (conservação de uma situação existente), os direitos sociais de natureza positiva (prestacional) pressupõem seja criada ou colocada à disposição a prestação que constitui seu objeto, já que objetivam a realização da igualdade.

O que mais distingue os direitos sociais dos direitos fundamentais de liberdade ou defesa é o fato de que, em geral, os direitos sociais exigem uma atuação positiva do Estado com caráter prestacional. Isso porque se faz necessário: a) regulamentar por lei a prestação e o gozo de tais direitos na sua extensão, forma e requisitos, o que pressupõe opções políticas; b) destinar recursos para o custeio da atuação do Estado em tais áreas, o que pressupõe sua viabilidade econômica e financeira; c) contar com a eficiência da Administração na execução dos respectivos programas, o que pressupõe a priorização da área social. (Abujamra e Marta, 2010)

No entanto, Abujamra e Marta (2010) observam que ao lidar com direitos que requerem ações positivas por parte do Estado, é importante considerar que a efetividade dos direitos sociais, independentemente da eficácia jurídica atribuída aos dispositivos constitucionais, muitas vezes enfrenta obstáculos insuperáveis devido à falta de recursos financeiros para sua implementação.

Os direitos sociais, mesmo que não estejam explicitamente declarados, estão incluídos nos limites materialmente implícitos, como mencionado anteriormente. Portanto, estão protegidos contra reformas constitucionais, mas ainda assim permanecerão dependentes da vontade política para sua efetivação.

## 5.2 O princípio da vedação do retrocesso em matéria de direitos sociais

É sabido que a Constituição Federal de 1988 contém uma extensa lista de direitos e garantias fundamentais que frequentemente requerem leis complementares para que possam ser totalmente eficazes. No entanto, em algumas ocasiões, a legislação posterior revoga total ou parcialmente leis que já estavam em vigor e que proporcionavam algum grau de realização desses direitos. Em vez de progredir, o legislador, nesses casos, está efetivamente retrocedendo. (Reis Filho; Alves, 2013)

O princípio do não retrocesso estipula que o nível de promoção e proteção de um direito não pode ser reduzido ou enfraquecido, sendo uma conquista consolidada na teoria dos direitos fundamentais. Ignorar esse princípio representa, por si só, um retrocesso. (Rothenburg, 2011)

O princípio da vedação do retrocesso, que estamos examinando aqui, atua como uma verdadeira barreira para evitar que o legislador aja de maneira a esvaziar o chamado "núcleo essencial" de um determinado direito fundamental, especialmente aqueles de natureza social. (Reis Filho e Alves, 2013)

De acordo com Silva *et al.* (2023), esse princípio também se aplica ao judiciário, onde a interpretação dada à norma jurídica, em termos de validade e existência, deve igualmente considerar a proibição do retrocesso. Deve-se buscar uma interpretação que fortaleça os direitos em questão, em vez de diminuí-los ou enfraquecê-los.

A origem do princípio da vedação do retrocesso remonta à década de 1970, durante um período de dificuldades econômicas na Alemanha, agravado pelo agigantamento do Estado Social. Isso provocou um intenso debate sobre a legitimidade de restringir ou eliminar os benefícios sociais garantidos aos cidadãos. O princípio da proibição do retrocesso, ou seja, a ideia de que os direitos fundamentais não devem ser revertidos, foi intensamente discutido nesse contexto. Na Alemanha, essa discussão foi particularmente intensa, especialmente porque, ao contrário de outros sistemas constitucionais, a Lei Fundamental de Bonn não incluiu explicitamente nenhum direito social fundamental. O desenvolvimento desse princípio foi uma tentativa de resposta e defesa contra as críticas, buscando proteger os direitos adquiridos dos cidadãos em meio a desafios econômicos. (Continentino, 2015)

Rothenburg (2021, p. 243), ensina que “a proibição do retrocesso ou da não reversibilidade é a garantia de que o estágio de realização dos direitos fundamentais fique estabelecido e não sofra diminuição injustificada”. O autor afirma ainda que “trata-se de uma característica que, ao contrário do conteúdo essencial (mínimo) dos direitos fundamentais, talvez tenha sido concebida tendo em vista justamente os direitos sociais”.

A proibição do retrocesso caracteriza-se como uma dimensão negativa, ou seja, em função dos estágios de implementação, os direitos sociais (prestacionais) apresentam uma função defensiva contra o retrocesso: “os direitos sociais a prestações, já incorporados ao patrimônio do cidadão e/ou concretizados pelo legislador, assumem a condição de direitos de defesa contra sua supressão ou o esvaziamento de seu núcleo essencial.” (Sarlet, 2012, p.152).

De fato, o professor Sarlet (2012) destaca que o princípio da vedação do retrocesso tem suas bases na dignidade da pessoa humana, nos princípios da confiança, da segurança jurídica, da máxima efetividade das normas constitucionais e no Estado Social, entre outros fundamentos axiológicos. Esses elementos são fundamentais para sustentar a importância desse princípio na proteção dos direitos fundamentais e na preservação das conquistas sociais já alcançadas:

Assim, a proibição de retrocesso assume (como parece ter sido suficientemente fundamentado) feições de verdadeiro princípio constitucional fundamental implícito, que pode ser reconduzido tanto ao princípio do Estado de Direito (no âmbito da proteção da confiança e da estabilidade das relações jurídicas inerentes à segurança jurídica), quanto ao princípio do Estado Social, na condição de garantia da manutenção dos graus mínimos de segurança social alcançados, sendo, de resto, corolário da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais e do direito à segurança jurídica, assim como da própria dignidade da pessoa humana. (Sarlet, 2012, p. 153)

Sem dúvida, a dignidade não será protegida e respeitada em um ambiente onde as pessoas estejam sujeitas a uma instabilidade jurídica e não tenham confiança nas instituições sociais e estatais. O princípio da dignidade humana requer uma existência condigna para todos. Portanto, os direitos sociais que já foram realizados e efetivados estão garantidos contra a revogação desse núcleo social. (Abujamra e Marta, 2010)

O retrocesso de um direito fundamental é semelhante a uma restrição e, assim, deve-se proceder a um exame criterioso, que parte de uma presunção de

ilegitimidade da medida restritiva, sujeita a uma avaliação judicial rigorosa quanto à proporcionalidade, ficando a cargo do Estado (ou de quem quer que provoque o retrocesso) o ônus de justificar essa restrição. Portanto, o pensamento aplicado aos retrocessos em direitos sociais é basicamente igual ao utilizado para analisar as limitações em direitos fundamentais em geral e a proporcionalidade é o critério para avaliar o cabimento da restrição. (Abramovich e Courtis, 2002, p. 111)

Nesse contexto, trazemos a importante contribuição de Roberto Lewandowski:

O princípio da proibição do retrocesso, portanto, impede que, a pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado possa, sem uma contrapartida adequada, revogar ou anular o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo. É que ele corresponde ao mínimo existencial, ou seja, ao conjunto de bens materiais e imateriais sem o qual não é possível viver com dignidade. (Lewandowski, 2018, p.3)

No mesmo sentido, temos a lição de Luís Roberto Barroso:

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 da sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior. (BARROSO, 2006, p. 150)

Silva *et al.* (2023 *apud* Jeffries; Levinson, 1998) observa que o princípio da vedação do retrocesso não oferece uma proteção absoluta, mas funciona como uma medida de coerência com um patamar estabelecido previamente, com o qual a sociedade passa a depender; não é uma solução definitiva para todos os problemas existentes, mas impede que esses problemas se agravem ainda mais.

No mesmo sentido, Canotilho (2003, p. 338 - 339) afirma que:

[...] os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A “proibição de retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

Sarlet (2012) assevera que a questão central da proibição de retrocesso reside em determinar até que ponto o legislador infraconstitucional pode recuar na implementação dos direitos sociais, mesmo que tais alterações não modifiquem o texto constitucional. O autor, ao mencionar o princípio da proibição de retrocesso, deixa claro que se refere não apenas à proteção social alcançada no contexto do Estado Social, mas também à realização dos direitos fundamentais sociais. Esse princípio engloba qualquer forma de redução das conquistas sociais. É evidente que medidas que visem retroceder nos direitos sociais representam não apenas um retrocesso na ordem social, mas também afetam diretamente cada indivíduo em sua singularidade.

O princípio da proibição do retrocesso se aplica aos direitos fundamentais de forma geral, independentemente dos atos relacionados a eles. Pode envolver uma mudança legislativa que diminua um direito fundamental, substituindo normas anteriores que ofereciam uma proteção mais adequada. Nesse caso, a obrigação de preservar o nível já alcançado do direito fundamental recai sobre o Poder Legislativo ou quem o represente (como o Chefe do Poder Executivo no caso brasileiro, através de medidas provisórias). (Rothenburg, 2011)

Esse princípio também se estende a atos ou procedimentos administrativos que reduzam a implementação de um direito fundamental. Nesse contexto, é responsabilidade do Poder Executivo ou da autoridade administrativa responsável pelo ato ou procedimento garantir a observância do padrão alcançado. Além disso, uma decisão judicial que enfraqueça um direito fundamental também está sujeita ao princípio do não retrocesso. Nesse caso, a exigência é que o Poder Judiciário assegure a manutenção do padrão já atingido em relação ao direito fundamental em questão. (Rothenburg, 2011)

Em última análise, a proibição do retrocesso não pode ultrapassar o núcleo mínimo dos direitos fundamentais sociais, sob o risco de violar o próprio princípio democrático.

### **5.3 Aposentadoria por incapacidade permanente pós-reforma e o princípio da vedação ao retrocesso social**

Conforme vimos no item 5, a Emenda Constitucional nº 103/2019 foi extremamente desvantajosa para quem necessita receber a aposentadoria por incapacidade permanente, especialmente aquela não decorrente de acidente de

trabalho. Tais mudanças enfraqueceram demasiadamente este importante direito social, diminuindo desproporcionalmente a proteção ao risco social da incapacidade laboral.

Percebe-se que este quadro aponta para o esvaziamento da proteção constitucional, na medida em que reduz consideravelmente a renda da pessoa aposentada por incapacidade, que, na maioria dos casos, sobrevive apenas do benefício. Frise-se, por necessário, que é justamente no momento do aumento das patologias e da perda total ou parcial da capacidade laborativa que os segurados mais possuem gastos com medicamentos, médicos, exames etc.

Nesse sentido, TEIXEIRA, SCAFF e FERREIRA (2022, p. 96) afirmam que:

A Emenda Constitucional nº 103/2019 é, sem dúvida, a mais profunda Reforma da Previdência Social já realizada, pois as alterações provocadas por esta “Reforma” impactarão rigorosamente em longo prazo sobre a sociedade brasileira se os governos (federal, estaduais e municipais) não cumprirem suas demais missões concorrentes, atinentes à esfera da Proteção Social em seus âmbitos. A população brasileira mudou, envelheceu, reduziu a fecundidade com conseqüente modificação dos aspectos considerados para o cálculo da concessão de benefícios previdenciários. Contudo, a Reforma foi bastante austera, ainda que o contexto social e econômico esteja se modificando a cada dia. TEIXEIRA, SCAFF e FERREIRA (2022).

Para justificar a reforma, o então Ministro da Economia, defendeu que a proposta estabelecerá uma “lógica mais sustentável e justa de funcionamento da previdência social” e, ainda, disse que:

“A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento com o futuro”. (GUEDES, 2019)

Resta claro que a argumentação central que justifica a reforma previdenciária de 2019 foi o suposto “déficit” previdenciário, puramente de ordem econômica.

Todavia esse argumento é frágil, na medida em que suprime direitos e garantias dos segurados da previdência social, sem que tenha sido realizado um estudo prévio e aprofundado, que envolva os diversos atores sociais, entidades de classe, trabalhadores e estudiosos do Direito Previdenciário.

Salvador, Agostinho e Silva (2020, p. 24) afirmam sobre o tema que é “inviável e injustificado o manejo de uma proposta de reforma tão somente e exclusivamente sob a perspectiva econômica, adjetivamente acessória e restritiva, como se o crescimento do país dependesse unicamente de acertos financeiros e ajustes econômicos do sistema previdenciário”.

## 6 CONCLUSÃO

Os direitos sociais, mesmo que não estejam explicitamente mencionados, encontram respaldo nos limites materialmente implícitos. Mesmo que haja a possibilidade de serem incluídos literalmente nesse contexto, é certo que estarão protegidos contra reformas constitucionais.

Portanto, a vedação ao retrocesso social é um critério válido e adequado à Constituição brasileira de 1988. Ela estabelece parâmetros para analisar as mudanças legislativas e constitucionais no campo dos direitos sociais.

É importante destacar que as emendas constitucionais relacionadas aos direitos sociais também podem ser objeto de controle de constitucionalidade sob esse princípio. Ao aplicar a vedação do retrocesso, o intérprete deve estar atento à preservação do mínimo existencial, à implementação progressiva dos direitos sociais e à segurança e previsibilidade nos planos de vida das pessoas afetadas.

Ao decorrer do presente estudo, restou claro que as alterações provocadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 no que diz respeito à aposentadoria por incapacidade permanente, foram gravosas a ponto de violar o princípio constitucional da vedação ao retrocesso social, já que de maneira substancial alterou a essência de um direito social (fundamental) garantido, ao ponto de diminuí-lo desproporcionalmente, podendo ser, inclusive, de valor inferior ao recebido a título de auxílio por incapacidade temporária. O que contradiz sobremaneira a lógica protecional do benefício.

Importante frisar que a implementação de uma Reforma Previdenciária não deve ser considerada desnecessária, por si só, mas é essencial que respeite a ordem constitucional em vigor. Em outras palavras, as modificações provocadas na Constituição, especialmente as que tratam de direitos fundamentais, devem ter uma justificativa clara e bem fundamentada, além de observar os princípios constitucionais pertinentes, como o princípio da vedação ao retrocesso social.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS; Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Trotta, 2002.

ABUJAMRA, Ana C. P. ; MARTA, Taís Nader; REGIME DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: CLÁUSULA PÉTREA OU LIMITE MATERIAL IMPLÍCITO. 2010. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, 154 – 173. Disponível em <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/157> Acesso em 08 de Novembro de 2023

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro/RJ, 1981. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1967. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)

\_\_\_\_\_. 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)

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. COLEÇÃO DAS LEIS DO BRASIL. 1923. V. 1. P. 126. Disponível em

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960**. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-90368-pl.html#:~:text=Crea%2C%20em%20cada%20uma%20das,pens%C3%B5es%20para%20os%20respectivos%20empregados>.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm)

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. Malheiros, 1993

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 9. reimp. Coimbra: Almedina, 2003

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 13.ed. São Paulo: Conceito, 2011.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **Proibição do retrocesso social está na pauta do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-abr-11/observatorio-constitucional-proibicao-retrocesso-social-pauta-stf> Acesso em 13 de Outubro de 2023

DANTAS, Ivo. **Poder Constituinte e Revolução**. Rio de Janeiro: Editora Rio Sociedade Cultural Ltda., 1978.

FERREIRA; Edílio. **Inconstitucionalidade de emendas à Constituição**. Revista de informação legislativa, v. 33, n. 132, p. 289-295, out./dez. 1996. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176506> Acesso em 18 de Outubro de 2023

FLEURY, Sônia. **Seguridade Social – um novo patamar civilizatório. Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – os cidadãos na Carta Cidadã**, Vol. V. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-seguridade-social-um-novo-patamar-civilizatorio> Acesso em 30 de Setembro de 2023.

GUADAGNIN, Ivanilde; GOUVEIA; Carlos Alberto Vieira. **Reflexões sobre as aposentadorias no RGPS – Pós-reforma**. Revista IURIS NOVARUM. Cacoal: 2021. Disponível em <https://periodicos.unir.br/index.php/iurisnovarum/article/view/6651/4253> Acesso em 22 de Outubro de 2023

GUEDES, Min. Paulo Roberto Nunes. **Proposta de Emenda à Constituição nº 06, de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências**. Brasília, DF. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459> Acesso em 07 de outubro de 2023

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed., Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

INSS, Instituto Nacional do Seguro Social. Ministério da Previdência Social. **Qualidade de Segurado**. Brasil: 22 de dezembro de 2017. Disponível em <https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seus-direitos-e-deveres/qualidade-de-segurado> Acesso em 01 de Outubro de 2023

LEWANDOWNSKI, Ricardo. **Proibição do retrocesso**. Folha de São Paulo/SP: página: A03, 01 de fevereiro de 2018.

MAGALHÃES, J. L. Quadros. **Poder constituinte e a norma fundamental de Hans Kelsen**. Revista de informação legislativa, v. 27, n. 105, p. 109-128, jan./mar. 1990. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175753> Acesso em 11 de Outubro de 2023

MEDINA, Lewellyn Davies. **A Constituição: Poder constituinte originário, poder constituinte derivado, direitos subjetivos, direitos adquiridos**. Brasília: Revista de informação legislativa, v. 33, n. 131, p. 109-114, jul./set. 1996. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176478> Acesso em 10 de Outubro de 2023

MENDES, Ana Beatriz. **A aposentadoria por incapacidade permanente após a reforma da Previdência**. 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-nov-19/mendes-aposentadoria-incapacidade-reforma-previdencia#:~:text=A%20Emenda%20Constitucional%20n%C2%B0,de%20aposentadoria%20por%20incapacidade%20permanente>. Acesso em 05 de Outubro de 2023

MENDES, Gilmar. **Controle de Constitucionalidade**. Saraiva: 1990.

MENDES, Gilmar. **O Controle da Constitucionalidade no Brasil**. Repositório STF. 2008. Disponível em [https://www.academia.edu/download/39724758/1237\\_Mendes\\_Gilmar\\_O\\_controle\\_da\\_constitucionalidade\\_no\\_Brasil.pdf](https://www.academia.edu/download/39724758/1237_Mendes_Gilmar_O_controle_da_constitucionalidade_no_Brasil.pdf) Acesso em 22 de Outubro de 2023

REIS FILHO, José Wilson; ALVES, Fernando de Brito. **Princípio da Vedação do Retrocesso Social: Uma interpretação ampliada**. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5e6eda66654df2e1Acesso> em 14 de Outubro de 2023

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 106.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Não retrocesso ambiental: direito fundamental e controle de constitucionalidade**. In: Senado Federal. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília, 2011. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559> Acesso em 22 de Outubro de 2023

\_\_\_\_\_, Walter Claudius. **Direitos Sociais são Direitos Fundamentais: Simples Assim** – Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

SALVADOR, S. H.; AGOSTINHO, T. V.; SILVA, R. L. da. **A fragilidade argumentativa do déficit como justificativa central da proposta de reforma da Previdência Social (PEC n. 06/2019) e seus reflexos no ideário da efetividade dos direitos fundamentais**. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO SOCIAL, [S. I.], v. 2, n. 3, 2020. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/102> Acesso em: 10 nov. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. **Os direitos fundamentais sociais na constituição de 1988**, Editora Coimbra, 2001.

SCHUSTER, Diego Henrique; DOS PASSOS, Fábio; WIRTH, Maria Fernanda. **Reforma previdenciária: análise técnica e apolítica**. Curitiba: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, 2020.

SILVA, Cristiana Maria Gama; PEREIRA, Nathália Mariel; ROBALINHO, Ana Beatriz; HERMES, Manuellita. **O princípio da vedação ao retrocesso**. MPF: 2023. Disponível em <https://www.mpf.mp.br/pge/institucional/gt-violencia-de-genero/publicacoes/artigos/Oprincipiodavedaoaoretrocesso.pdf> Acesso em 14 de outubro de 2023

SOARES, J. R. Barreiros. **A revisão constitucional e suas limitações**. Revista de informação legislativa, v. 31, n. 121, p. 281-287, jan./mar. 1994. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176239> Acesso em 10 de Outubro de 2023

TEIXEIRA, Eliana; SCAFF, Luma; FERREIRA, Vanessa. **SEGURIDADE SOCIAL: Reforma da Previdência, Orçamento e Gestão Pública**. Editora D' Plácido, 2022.

TEIXEIRA; J. E. Marques. **O poder constituinte originário e o poder constituinte reformador**. Brasília: Revista de informação legislativa: v. 40, n. 158 (abr./jun. 2003). Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/854> Acesso em 16 de Outubro de 2023

VIEIRA, Marco André Ramos. **Manual de direito previdenciário**. 5. ed., Niterói: Impetus, 2005.