



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 2.779, DE 2023

(Do Sr. André Figueiredo)

Dispõe sobre o benefício de Pensão por Morte no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais e dá outras providências.

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;

PREVIDÊNCIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, INFÂNCIA, ADOLESCÊNCIA E FAMÍLIA;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (ART. 54 RICD); E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

CÂMARA DE DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº DE 2023

(Do Sr. André Figueiredo)

Dispõe sobre o benefício de Pensão por Morte no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei institui o benefício de pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social e no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais.

Art. 2º. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais, na condição de dependentes do segurado:

I— o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos;

II — o filho maior de 21 (vinte e um) anos inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

III - os pais;

IV - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

§ 1º A existência de dependente habilitado à pensão de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes.

§ 2º O enteado, o menor tutelado e o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda, equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento.



§ 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

§ 4º A dependência econômica das pessoas indicadas nos incisos I e II é presumida e a das demais deve ser comprovada.

§ 5º As provas de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no regulamento.

§ 6º Será excluído definitivamente da condição de dependente e perderá o direito à pensão por morte quem tiver sido condenado criminalmente por sentença com trânsito em julgado, como autor, coautor ou partícipe de homicídio doloso, ou de tentativa desse crime, cometido contra a pessoa do segurado, ressalvados os absolutamente incapazes e os inimputáveis.

§ 7º Perde o direito à pensão por morte o cônjuge, o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial no qual será assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Art. 3º. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data:

I - do óbito, quando requerida em até 180 (cento e oitenta) dias após o óbito, para os filhos menores de 16 (dezesseis) anos, ou em até 90 (noventa) dias após o óbito, para os demais dependentes;

II - do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no inciso anterior;

III - da decisão judicial, no caso de morte presumida.

§ 1º A concessão da pensão por morte não será protelada pela falta de habilitação de outro possível dependente, e qualquer inscrição ou habilitação posterior que importe em exclusão ou inclusão de dependente só produzirá efeito a contar da data da inscrição ou habilitação.

§ 2º O cônjuge ausente não exclui do direito à pensão por morte o companheiro ou a companheira, que somente fará jus ao benefício a partir da data de sua habilitação.

§ 3º O cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato, ou o companheiro que, por decisão judicial, receba pensão de alimentos, fará jus à pensão



por morte, no mesmo percentual daquela, limitada ao valor da sua cota-parte de rateio com os demais dependentes.

§ 4º Na hipótese de o segurado falecido estar, na data de seu falecimento, obrigado por determinação judicial a pagar alimentos temporários a ex-cônjuge, ex-companheiro ou ex-companheira, a pensão por morte será devida pelo prazo remanescente na data do óbito, caso não incida outra hipótese de cancelamento anterior do benefício.

§ 5º Ajuizada a ação judicial para reconhecimento da condição de dependente, este poderá requerer a sua habilitação provisória ao benefício de pensão por morte, exclusivamente para fins de rateio dos valores com outros dependentes, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da respectiva ação, ressalvada a existência de decisão judicial em contrário.

§ 6º Nas ações em que o INSS ou o Poder Público for parte, este poderá proceder de ofício à habilitação excepcional da referida pensão, apenas para efeitos de rateio, descontando-se os valores referentes a esta habilitação das demais cotas, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da respectiva ação, ressalvada a existência de decisão judicial em contrário.

§ 7º Julgada improcedente a ação prevista no § 3º ou § 4º deste artigo, o valor retido será corrigido pelos índices legais de reajustamento e será pago de forma proporcional aos demais dependentes, de acordo com as suas cotas e o tempo de duração de seus benefícios.

§ 8º Em qualquer caso, fica assegurado ao Poder Público instituidor dos benefícios a cobrança dos valores indevidamente pagos em função de nova habilitação.

§ 9º A concomitante de união estável e/ou casamento praticada pelo instituidor não impedirá a concessão do benefício a ambas as famílias, o qual será rateado por igual entre os dependentes.

§ 10º Para fins do disposto no parágrafo anterior, a dependência econômica da relação advinda de casamento ou união estável mais remota é presumida, enquanto a das demais deve ser comprovada.

Art. 4º. O direito à percepção da cota individual cessará:

I – pela morte do pensionista;

II – para o filho, a pessoa a ele equiparada ou o irmão, de ambos os sexos, ao completar vinte e um anos de idade, salvo se for inválido ou tiver deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

III – para filho ou irmão inválido, pela cessação da invalidez;

IV – para filho ou irmão que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, pelo afastamento da deficiência, nos termos do regulamento;



V – para cônjuge ou companheiro:

a) se inválido ou com deficiência, mesmo que superveniente ao óbito, pela cessação da invalidez ou pelo afastamento da deficiência, independentemente do cumprimento dos períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas “b” e “c”;

b) em 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do segurado;

c) transcorridos os seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável:

1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;

2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;

3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;

4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;

5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade.

6) vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.

VI - pela perda do direito, na forma do § 7º e 8º do art. 2º desta Lei.

§1º. A pensão por morte devida aos dependentes do policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, do policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e dos ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo.

§2º Serão aplicados, conforme o caso, a regra contida na alínea “a” ou os prazos previstos na alínea “c”, ambas do inciso V do caput, se o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, independentemente do recolhimento de 18 (dezoito) contribuições mensais ou da comprovação de 2 (dois) anos de casamento ou de união estável.

§ 3º O tempo de contribuição a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) será considerado na contagem das 18 (dezoito) contribuições mensais de que tratam as alíneas “b” e “c” do inciso V do caput.

§ 4º O exercício de atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual, não impede a concessão ou manutenção da parte



individual da pensão do dependente com deficiência intelectual ou mental ou com deficiência grave.

§ 5º Com a extinção da parte do último pensionista a pensão extinguir-se-á.

Art. 5º. Por morte presumida do segurado, declarada pela autoridade judicial competente, depois de 6 (seis) meses de ausência, será concedida pensão provisória.

§ 1º Mediante prova do desaparecimento do segurado em consequência de acidente, desastre ou catástrofe, seus dependentes farão jus à pensão provisória independentemente da declaração e do prazo deste artigo.

§ 2º Verificado o reaparecimento do segurado, o pagamento da pensão cessará imediatamente, desobrigados os dependentes da reposição dos valores recebidos, salvo má-fé.

Art. 6º. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 70% (setenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

§1º Para a apuração do valor da pensão, a aposentadoria por incapacidade permanente equivalerá a 100% (cem por cento) da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior aquela competência.

§ 2º As cotas de 10% por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 3 (três).

§ 3º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito.

§ 4º Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput.

§ 5º Para o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, sua condição pode ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, por



meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, observada revisão periódica na forma da legislação.

§ 6º A pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos em partes iguais, observado o disposto no § 3º do art. 3º desta Lei.

Art. 7º. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 100% (cem por cento) do valor até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 70% (setenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 50% (cinquenta por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários mínimos.

§ 3º A aplicação do disposto no § 2º poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios.

§ 4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, inclusive quanto a cumulação.



Art. 8º. A União, assim como as autarquias e fundações federais, no caso do regime próprio de previdência social dos servidores públicos federais e o Instituto Nacional do Seguro Social, no caso do Regime Geral de Previdência Social procederão, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da entrada em vigor desta lei, à revisão das pensões concedidas a partir de 13 de novembro de 2019, com base na redação dada aos artigos 23 e 26, da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, para ajustar o cálculo do benefício previdenciário ao disposto nesta lei, com efeitos financeiros a partir da data de publicação desta lei.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e Municípios que referendaram a Emenda à Constituição nº 103, de 12 de novembro de 2019, no que se refere ao cálculo da pensão por morte, deverão proceder a revisão dos benefícios concedido nos termos do caput deste artigo.

Art. 9º. Não se aplica o disposto no art. 103 desta Lei ao pensionista menor, incapaz ou ausente, na forma da lei.

Art. 10. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A forma de cálculo estabelecida pelo art. 23, da Emenda à Constituição nº 103, de 12 de novembro de 2019 repristina norma obsoleta, há muito tempo revogada no sistema jurídico brasileiro, consubstanciada na Lei Orgânica da Previdência Social — LOPS, Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

O art. 23 da EC 103/2019 vem causados enormes embaraços às famílias brasileiras. O valor das pensões por morte foi reduzido a patamares insustentáveis e que colaboram para um maior desequilíbrio da ordem familiar e social.

No que se refere especificamente ao cálculo da Pensão por Morte, há Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 6916-DF) que está construindo, inclusive com base em parecer da Procuradoria Geral da República — PGR, um mesmo caminho em direção à esta proposta, sendo necessário, urgente e justo que o Poder Executivo e Legislativo corrija este erro do passado.

A EC 103/2019, no que concerne a Pensão por Morte, representa flagrante retrocesso que fragiliza a proteção social alcançada pela legislação infraconstitucional reguladora dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988.

A norma que precisa de ajustes é o artigo 23, caput, e 81º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que dispõe sobre a forma de cálculo da pensão por morte de instituidores segurados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS ou do Regime Próprio de Previdência Social da União — RPPS, cujo óbito tenha ocorrido a partir de 13 de novembro de 2019, data em que entrou em vigor a EC n. 103/2019.



A regulamentação por lei é o caminho mais adequado para solucionar este e outros problemas em torno deste direito, os quais vem sendo, constantemente, objeto de judicialização. O dispositivo que necessita de uma melhor regulamentação tem a seguinte redação:

Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

Em suma, o valor do benefício previdenciário de pensão por morte será correspondente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria do instituidor ou daquela a que teria direito caso se aposentasse por incapacidade permanente para o trabalho na data da morte. A esse resultado, deve ser acrescida a cota de 10% (dez por cento) por dependente, até o limite de 100% (cem por cento), ainda que existam dependentes em número superior a 5 (cinco).

Antes da EC 103/2019 a pensão por morte, no RGPS, equivalia a 100% da aposentadoria ou da aposentadoria por invalidez a que tivesse direito o instituidor, a qual também equivalia a 100% da média. No RPPS, equivalia ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite.

Porém, pela norma atual, há situação em que o instituidor faleceu sem estar aposentado, oportunidade na qual a EC 103/2019 estabeleceu uma **DUPLA PROPORCIONALIDADE NA PENSÃO POR MORTE**, visto que a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho equivalerá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética simples dos salários-de-contribuição e das remunerações adotados como base para as contribuições, acrescido de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo mínimo de 20 (vinte) anos. Essa forma de cálculo está descrita no artigo 26, caput e § 2º, da EC n. 103/2019:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo



desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior aquela competência.

(...)

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

A ADI em referência recebeu parecer favorável da Procuradoria-Geral da República, que entende que a redução provocada pela nova forma de cálculo da Pensão por morte viola a dignidade humana e o direito à proteção da família, como se lê no seguinte extrato:

Os números revelam tratar-se de redução severa, demasiadamente rigorosa, evidenciando, portanto, desproporcionalidade e desarrazoabilidade nos valores de pensão por morte fixados pelas novas regras introduzidas pela atual Reforma da Previdência.

O mandamento questionado incorre, ainda, em afronta à dignidade humana, uma vez que a diminuição promovida nas cifras pagas a título do benefício previdenciário em comento compromete as condições de subsistência e independência dos pensionistas, na medida em que implica em redução, com excessiva onerosidade, do poder aquisitivo.

Tamanho achatamento na renda familiar também caracteriza ofensa ao direito à proteção do Estado à família — destinatária do benefício da pensão por morte —, insculpido no art. 226 da Lei Maior.

A Procuradoria-Geral da República identifica também o apontado retrocesso provocado pela Reforma da Previdência, igualmente vedado pela Constituição Federal, e enfatiza a submissão do INSS ao princípio da retributividade:

Ao elaborar as rigorosas prescrições do art. 23 da EC 103/2019, o constituinte derivado parece ter buscado inspiração em legislação previdenciária pretérita, já revogada, dela resgatando anacrônicos ditames sobre fixação de valores de pensão por morte, o que não se mostra adequado tampouco condizente com a realidade.

Convém salientar que a pensão por morte não consiste em nenhum favor ou benesse do Estado. Ao revés, trata-se de contrapartida às contribuições vertidas pelo segurado ao respectivo regime ao longo de sua vida. E por se tratar de benefício previdenciário de envergadura constitucional (CF, art. 40, § 7º, e 207, V), corolário do direito à previdência, há de ser dispensado a seus beneficiários tratamento condizente com o caráter fundamental do direito social que lhe origina.



Ao restringir sobremaneira as cifras da pensão por morte, quase suprimindo-as em algumas hipóteses, o legislador desconsidera a trajetória dos direitos previdenciários construída ao longo de décadas, causando abalos no poder de compra e no sustento de inúmeros beneficiários, esvaziando o próprio conteúdo da norma constitucional que assegura o direito à previdência social.

(...)

O dispositivo combatido, portanto, há de ser declarado inconstitucional por afronta a preceitos da Constituição Federal, de modo a ser repristinado todo o regramento anterior que tratava da matéria, tanto no RPPS (art. 40, § 7º, da CF, incluído pela EC 41/2003) quanto no RGPS (comandos da Lei 8.213/1991).

Para ilustrar o impacto da aplicação da norma ora objurgada, cumpre registrar que um segurado do RGPS que recebe acima do teto e com histórico contributivo de teto, foi capaz de deixar proteção previdenciária no RGPS de apenas **38% desse limitador**.

Os anos de aportes à previdência pública obrigatória estão sendo desconsiderados, ao passo que dependentes de segurados nas mais variadas situações estão sendo tratados fora de suas proporções.

Logo, é crível defender que a drástica minoração dos benefícios de pensão por morte é medida que viola a Carta Magna não somente em sua literalidade, como também em sua essência jus filosófica e ideológica, desnaturando-a, pois cerceia o bem-estar e a Justiça Social sem que existam justificativas plausíveis ou razoáveis para tanto.

DO RETROCESSO NA ORDEM SOCIAL CONSTITUCIONAL

A Emenda Constitucional nº 103/2019, a conhecida Reforma da Previdência, restabeleceu, em termos quase idênticos, a regulação sobre Pensão por Morte que havia na Lei Orgânica da Previdência Social — LOPS (Lei n.º 3.807/60), porém com um agravante: o cálculo da renda mensal, na medida em que amplia o Período Básico de Cálculo para 100% e cria uma dupla proporcionalização aos casos de instituidores que faleceram em atividade.

Viola, portanto, o Princípio da Vedação ao Retrocesso, cláusula pétrea implícita derivada dos artigos 5º e 60, parágrafo 4º, inciso IV da Constituição Federal.

Além disso, ao reduzir drasticamente o benefício — no caso concreto **em 62%**, mesmo com dois dependentes —, sem qualquer balizador econômico (ex. estado de empregado do dependente, nível de renda etc.), a **emenda esvazia o conteúdo da garantia constitucional**. Como consequência, viola, também o bem-estar e a justiça sociais (artigo 194 da CF/88), a cobertura do evento morte (artigo 201, I, da CF/88) e a proteção especial da família (artigo 226 da CF/88), no que desampara os sobreviventes do instituidor.



O esforço contributivo perdeu sua essência e finalidade. O benefício previdenciário decorrente da morte passou a não mais garantir os princípios norteadores da Ordem Social Constitucional prevista no art. 193 da Constituição Federal, ao passo que não garantem bem-estar e justiça sociais como fruto do trabalho.

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, **e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.**

A Seguridade Social, de onde deriva a Previdência Social e o benefício previdenciário de Pensão por Morte é a primeira base de ação do Estado para manutenção da Ordem Social. Não por menos o legislador constituinte desenhou o texto da Carta Magna para dispor sobre a Seguridade Social logo em seguida aos princípios basilares da Ordem Social, no art. 194.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Não é só trabalho, muito menos contribuição ao regime previdenciário obrigatório, que garantem a Ordem. **Para que exista Ordem Social, o trabalho DEVE retribuir bem-estar e justiça social.**

Ao referir a **bem-estar**, vê-se o flagrante descumprimento do princípio insculpido ao sistema de Seguridade Social, ao passo que um benefício de risco menor que o alcance contributivo não tem o condão de gerar proteção e, portanto, garantir a manutenção da Ordem Social.

No que dispõe a **justiça social**, a EC 103/2019 sequer consegue traduzir um princípio de justiça, pois as novas regras são diametralmente opostas a toda e qualquer função protetiva previdenciária, além de desconsiderar, por completo, o princípio da retributividade.

Há nítido retrocesso à Ordem Social.

A dignidade da pessoa humana, tão protegida pela Constituição, não será respeitada e garantida se os cidadãos não puderem confiar nas instituições e na estabilidade jurídica de suas relações com o Estado. Ao se falar em confiança legítima e segurança jurídica, mister considerar que a história jurídica mundial ensina a necessidade de uma proteção contra "medidas retrocessivas, que não podem ser tidas como propriamente retroativas"¹.

Sem Ordem Social não há prosperidade econômica. Essa lógica é basilar de todo Estado de Direito evoluído social e economicamente. Não por outra razão que,

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. Revista de Direito Social, Porto Alegre: Nota dez, n. 4, 2004.



copiando parte do sistema constitucional alemão e norte americano, ambos fundados na teoria econômica do Welfare State, ou Bem-Estar Social, nosso sistema de Seguridade Social é o primeiro instrumento da garantia da Ordem, brasão máximo, inclusive, da nossa bandeira da república, que com muita lógica estabelece como nossos princípios a Ordem e o Progresso. Sem Ordem, portanto, não há progresso.

Fundada a Ordem Social constitucional no primado do trabalho (art. 193), as políticas de proteção previdenciária se revelam importantes instrumentos de pacificação social e crescimento econômico, os quais, infelizmente, estão sendo relegados pelo Estado neste afã economicista irresponsável, o qual tem por mote a inversão de valores, publicização da divisão de classes sociais e a busca desarrazoada por privilegiados. Este discurso publicitário é típico de Estados totalitários, onde a mídia de massa estatal é utilizada para induzir as pessoas em erro enquanto os reais objetivos dos governantes passam despercebidos, todas as vezes em privilégio próprio ou dos seus. Em análise profunda e minuciosa, temos que a proposta de reforma das previdências sociais brasileiras sob análise atualmente pelo Congresso Nacional, protocolada sob o nº PEC 6/2019, é flagrantemente inconstitucional em alguns pontos, não por sua materialidade, mas pela fraude de suas razões e publicidade. No livro “O Princípio da (Des)confiança Legítima”, editado pelo Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário logo após a aprovação da EC 103/2019, uma passagem parece denunciar bem o que ocorreu com a reforma da previdência promovida pela EC 103/2019 e os impactos na Ordem Social e na Confiança Legítima:

“A grande judicialização previdenciária nasce, justamente, da injustiça que a própria norma carrega. O direito não pode ser injusto, desequilibrado, sob pena de perder sua função garantidora da segurança social. Dá, assim, lugar à desordem social, ao contrassenso de sua razão constitucional máxima, que enquadrou a seguridade social como primeira política de formação e garantia da Ordem Social, compondo o título VIII de nosso ordenamento máximo. O jurisconsulto romano Celso define o direito como a arte do bom e do equitativo — justo (Ius est ars boni et aequi).

Pelo direito, esforça-se sempre para alcançar a verdade, assim garantindo a segurança social. No constitucionalismo brasileiro, a segurança social é exercida por atos do Estado que devem (ou pelos menos deveriam) garantir segurança jurídica por meio da promoção da confiança, a qual é depositada na firmeza e estabilidade das normas, e não somente sobre os ombros das teorias políticas econômicas que regem o Estado politicamente.

Como obra maior da segurança jurídica está a Ordem Social, a qual é garantida precipuamente por políticas que priorizem o trabalho e a seguridade social (assistência, previdência e saúde). É lógico e racional que por meio da segurança jurídica que se revela o desenvolvimento e prosperidade do Estado.

Quando se diz que o primado do trabalho é a base da Ordem Social, não se pode compreender que o trabalho deva ser exercido de qualquer forma e sob quaisquer condições.



O primado do trabalho deve ser protegido por políticas que garantam o bem-estar social, efetivando-se normas que possibilitem uma remuneração justa e o equilíbrio da produção com a vida e a saúde, primados maiores da dignidade humana. Não é trabalhar por trabalhar. Não é criar empregos a qualquer custo.”²

A proibição do retrocesso já vem sendo amplamente discutida pela doutrina. Ao reduzir drasticamente, e sem previsibilidade, o valor dos benefícios previdenciários, **além de colaborar na concentração de renda, o País ainda prejudica o consumo**, que para além dos efeitos deletérios ao bem-estar e justiça sociais, ainda atinge a economia, gerando desemprego, redução da arrecadação tributária e desmotivação empresarial, afastando investimentos e o empreendedorismo, ao mesmo tempo que aumenta os gastos públicos com políticas inviáveis ou inócuas à manutenção da Ordem.

Logo, enquanto houver o risco social com necessidade de proteção para manutenção da Ordem Social, não se pode cogitar restringir os direitos que lhe asseguram proteção, sob pena de violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.

DA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA ÀS FAMÍLIAS

A família, base da sociedade, “tem especial proteção do Estado”, consoante previsto no artigo 226, caput, da Constituição Federal.

A composição da unidade familiar não interessa para o Estado, a quem cabe assegurar “a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (artigo 226, 88º, C.F.), dever que abarca não somente a garantia de meios de subsistência aos dependentes em caso de óbito de segurados, como também ser um instrumento de manutenção da Ordem Social, a qual se inexistente, faz do direito um promotor de mal-estar e de injustiça social, em especial quando aliado à ausência de retributividade e de proteção da confiança legítima.

A expectativa de manter um benefício integral, ou próximo, às contribuições que vertia ao RGPS não permitiu que o segurado/instituidor buscasse outras formas de proteção de seus dependentes. A elevada contribuição tinha por objetivo resguardar o bem-estar, com dignidade (critérios indissociáveis), de seus dependentes. Porém, com a EC 103/2019, tal confiança restou quebrada sem qualquer tempo hábil à formação de alternativas de proteção.

A proteção em casos de viuvez e velhice não é nova e faz parte dos primórdios das proteções sociais previdenciárias, e não por menos também está prevista na

² ² O Princípio da (Des)confiança legítima. Como o processo legislativo pode abusar da paciência de uma sociedade / Autores Adriane Bramante de Castro Ladenthin, Diego Monteiro Cherulli e Emerson da Costa Lemes. - Curitiba: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP, 2019



Declaração Universal de 1948, realizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10.12.1948, e assinada pelo Brasil na mesma data, que em seu artigo XXV assim dispõe:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Logo, um dos objetivos primordiais do estabelecimento da pensão por morte, qual seja, a manutenção da unidade familiar, foram sumariamente desconsiderados com a redução do benefício. Afinal, a redução abrupta de rendimento impossibilitará a subsistência dos dependentes do falecido.

Na mesma senda é a proteção do menor sob guarda, o qual vem sendo refutado pela administração e pelas leis única e exclusivamente por medo de fraudes. Ou seja, com medo da fraude se afasta o direito de quem necessita. Como proposta de solução, reinserimos o menor sob guarda como dependente, devendo, todavia, que comprovar sua dependência econômica. Este é o entendimento majoritário do STJ e do STF, em especial no julgamento das ADI's 5083 e 4878.

Importante reforçar que, neste assunto do menor sob guarda, o § 7º do art. 23 da EC 103/2019 permite que as regras sejam alteradas.

Art. 23, § 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

Ainda nesta esteira é necessária a proteção das famílias, do poliamor e da liberdade. Nunca foi incomum situações de um instituidor ter mais de uma família de forma pública ou oculta. Não é admissível, nessa senda, que dependentes sejam desprotegidos, devendo restar a ordem social em amparo de todos. Criou-se, para isto, uma regra que permite a proteção das famílias de forma a evitar abusos ou oportunismos. Somente quem comprovar, em uma relação mais curta, a dependência econômica é que terá direito ao benefício.

Por fim, é importante que a alteração ora proposta também seja realizada nas pensões concedidas sob a égide do art. 23, da Emenda à Constituição nº 103, de 12 de novembro de 2019, de modo que sejam ajustadas às novas regras com efeitos financeiros a partir da data da vigência desta lei.

A forma de cálculo ora contestada desconsidera os esforços contributivos dos segurados e, também, o esforço contributivo do empregador para também garantir a pensão em caso de óbito do empregado.



O princípio da contributividade do Regime Geral de Previdência Social está insculpido no art. 201 da C.F., norma da qual se advém a devida retributividade.

*Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de **caráter contributivo** e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (...)*

Este esforço contributivo do segurado e do empregador/tomador de serviços deve nortear a regra de concessão e de cálculo de benefícios, nestes incluídas a pensão por morte.

Como bem asseverou o STF na ADI 2010 MC/DF, “a existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício”, — mesmo que não seja absoluta, deve orientar a iniciativa do legislador reformador ou infraconstitucional, evitando a supressão de direitos a ponto de, mesmo que parcialmente, sua execução não seja suficiente à manutenção da Ordem Social, causa primeira da proteção advinda da Seguridade Social.

Noutros julgados correlatos o STF tem se posicionado no sentido de que “o caráter contributivo e solidário do regime de previdência não permite o usufruto dos efeitos previdenciários sem a devida contraprestação”, como foi o caso tratado no RE 655.265 AgR/DF, onde se discutiam os efeitos funcionais e previdenciários retroativos por conta de posse tardia.

No mesmo sentido militou o julgamento no RE 593.068/SC, que dispunha sobre a incidência de contribuição previdenciária sobre as parcelas não incorporáveis à aposentadoria, quando estabeleceu que “a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial”.

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. NÃO INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS SOBRE PARCELAS NÃO INCORPORÁVEIS À APOSENTADORIA. 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. 2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”. Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. 3. **Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial. 4. **Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo.** 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de**



aposentadoria do servidor público, tais como “terço de férias”, serviços extraordinários”, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade.’ 6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas. (STF, Pleno, RE 593.068 / SC, Relator Ministro ROBERTO BARROSO, j. 11/10/2018, DJ 22/3/2019)

Mesmo que o argumento de que o sistema de cotas das pensões por morte (50% + 10%), criado pela EC 103/2019, seja razoável por conta do óbito do instituidor, ao passo que não mais integrará o núcleo familiar, **a dupla proporcionalidade estabelecida aos casos de instituidores não aposentados**, com incidência da regra de cálculo da aposentadoria simulada por incapacidade (60% + 2% por ano que superar 15 ou 20 anos de contribuição) se afigura desproporcional, discriminatória e desarrazoada, sem manter qualquer respeito ao esforço contributivo dos segurados e tomadores de serviços no País, posto que os dependentes não receberão a retribuição em semelhante ou próximo patamar contributivo.

Não somente pela desobediência ao caráter contributivo do RGPS e ao princípio retributividade, a redução da proteção previdenciária da morte (pensão por morte) veio acompanhada de desarrazoado aumento das alíquotas contributivas.

Ou seja, reduz o valor dos benefícios ao mesmo passo que se aumenta as alíquotas contributivas. E um total escárnio e falta de lógica na proteção social.

Uma vez regido pela razoabilidade e proporcionalidade (*princípios básicos de Justiça e da jusfilosofia*), o Direito Brasileiro não permite a redução dos benefícios sociais sem que tal acompanhe a redução proporcional das alíquotas de contribuição.

Ocorre que a norma combatida, o art. 23 da EC 103/2019, impôs regra diametralmente contrária, ao passo que **aumentou a contribuição previdenciária de todos os segurados e reduziu os benefícios**, em especial das pensões por morte.

Há, logo, um inconstitucional — ideológico e principiológico - desequilíbrio do sistema. E uma clara violação à razoabilidade que deve nortear os atos da Administração Pública, nos termos do artigo 37, caput, da C.F.

Importante salientar que tal nova regra foi imposta sem qualquer regra de transição, não permitindo qualquer previsibilidade ou oportunidade de diferir nova proteção previdenciária complementar, o que desnatura a confiança legítima e submete a sociedade à desordem social.

ANDRÉ FIGUEIREDO

Deputado Federal – PDT/CE





CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CEDI
Coordenação de Organização da Informação Legislativa – CELEG

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL Art. 21, 37, 42, 51, 52, 142, 144, 226	https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019 Art. 23, 26	https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2019-11-12;103

FIM DO DOCUMENTO