



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

ANA ADRIELLE BERTINI PINTO DE CASTRO LEITE

**EM TEMPOS DE CRISE, NOVOS AJUSTES: UMA ANÁLISE
SOBRE A REFORMA DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR
MORTE**

MOSSORÓ/RN
2017

ANA ADRIELLE BERTINI PINTO DE CASTRO LEITE

**EM TEMPOS DE CRISE, NOVOS AJUSTES: UMA ANÁLISE
SOBRE A REFORMA DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR
MORTE**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Orientador: Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral

MOSSORÓ/RN
2017

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

L533t Leite, Ana Adrielle Bertini Pinto de Castro.
EM TEMPOS DE CRISE, NOVOS AJUSTES: UMA ANÁLISE
SOBRE A REFORMA DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE
/ Ana Adrielle Bertini Pinto de Castro Leite. -
2017.
60 f. : il.

Orientador: Rafael Lamera Giesta Cabral.
Monografia (graduação) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Curso de Direito, 2017.

1. Previdência Social. 2. Pensão por morte. 3.
Lei n. 13.135/2015. 4. Crise. 5. Déficit
previdenciário. I. Cabral, Rafael Lamera Giesta,
orient. II. Título.

ANA ADRIELLE BERTINI PINTO DE CASTRO LEITE

**EM TEMPOS DE CRISE, NOVOS AJUSTES: UMA ANÁLISE
SOBRE A REFORMA DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR
MORTE**

Monografia apresentada ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito, no curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Orientador: Prof. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral

APROVADA EM: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral (UFERSA)
Presidente

Profa. Dra. Eddla Karina Gomes Pereira (UFERSA)
Primeiro Membro

Profº. Ms. Rodrigo Ribeiro Vitor (UFERSA)
Segundo Membro

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, por seu cuidado, dedicação e paciência que foram essenciais para a minha formação.

Aos meus de faculdade e da vida, Joana, Lurdinha, Mariana, Hidalgo e Wanderson, pelo companheirismo e apoio durante todos os anos de UFERSA. Meninas, com vocês compartilhei sonhos e esforços para contribuir o máximo que poderíamos com o nosso curso, e assim torna-lo melhor para as futuras gerações de acadêmicos de Direito.

Aos meus colegas de estágio, Franciel, Iasmim, Lenita, Matheus, Roberto e Gilmar, que fizeram das minhas manhãs, em meio ao trabalho, muito mais divertidas. Especialmente para Gilmar, por sua dedicação em sempre procurar materiais para a minha pesquisa comigo.

Ao meu orientador, Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral, pela sua paciência e calma, essenciais para o bom andamento deste trabalho.

À minha mãe, por sua capacidade de sempre acreditar em mim.

"Tempos difíceis nos aguardam, e em breve teremos que escolher entre o que é certo
e o que é fácil."

(Harry Potter e o Cálice de Fogo)

RESUMO

A presente pesquisa investigou o benefício previdenciário de pensão por morte e as principais alterações sofridas por esse benefício, em especial, no que tange a Lei n. 13.135/2015, que alterou artigos importante da Lei n. 8.213/91, bem como os que tratam do tempo de duração do benefício e do tempo de contribuição necessário para fazer jus a tal benefício. Desse modo, para uma melhor compreensão do tema foram apresentados o conceito e o percurso legislativo do benefício de pensão por morte no Brasil. Nesse aspecto, analisou-se as razões apresentadas pelo governo para a edição das leis que alteram o benefício, inclusive, as razões apresentadas para a PEC 287/2016, que poderá também alterar a pensão por morte. Além disso, foi realizada uma crítica quanto às razões governamentais apresentadas, dando atenção especial ao suposto problema do déficit da previdência social e à constante utilização dessa justificativa em momentos de crises políticas-econômicas do país, para, de forma legal, limitar direitos sociais e desconstitucionaliza-los em sucessivas reformas. Por fim, foi realizada uma análise crítica quanto à necessidade da edição da Lei n. 13.135/2015 e seus impactos, utilizando dados sobre a idade dos beneficiários, a quantidade de benefícios concedidos e ativos em 2015.

Palavras-chave: Previdência Social; Pensão por morte; Lei n. 13.135/2015; Crise; Déficit previdenciário.

ABSTRACT

The present study dealt with the social security benefit of death pension and the main alterations suffered by this benefit, in particular, regarding Law no. 13.135 / 2015, which amended important articles of Law no. 8.213 / 91, such as those dealing with the duration of the benefit and the contribution time required to qualify for such benefit. Thus, for a better understanding of the subject, the concept and legislative path of the death benefit in Brazil were presented, which includes the alterations suffered by this benefit, and after that the reasons given by the government for the Laws changes were presented, including the reasons presented for PEC 287/2016, which may also change the death pension. In addition, a criticism was made as to the governmental reasons given, paying special attention to the supposed problem of the social security deficit and the constant use of this justification in times of political-economic crises of the country to legally limit hard-won social rights. Finally, a critical analysis was carried out regarding the need to publish Law no. 13.135 / 2015 and the impacts caused by said law, using data on the age of beneficiaries, the amount of benefits granted and active in 2015.

Keywords: Social Security; Death pension; Changes; Law no. 13,135 / 2015; crisis; deficit.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE E SEU PERCURSO LEGISLATIVO	11
1.1 O percurso legislativo da pensão por morte no Brasil	14
2. A REFORMA DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE E SEUS ARGUMENTOS	26
2.1 As razões da Lei n. 9.032 de 1995	26
2.2 As razões da Lei n. 9.528 de 1997	27
2.3 As razões da Lei n. 13.135/2015, a grande Reforma da Pensão por Morte	29
2.4 As razões da Proposta de Emenda Constitucional n. 287/2016	30
2.5 Uma crítica aos argumentos governamentais para a reforma do benefício da pensão por morte	32
2.5.1. O déficit ou superávit da Seguridade Social	32
2.5.2. A influência dos momentos de crises nas reformas	36
3. A (DES)NECESSIDADE DA EDIÇÃO DA LEI N. 13.135/2015: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

A preocupação com a morte e com a família sempre foram intrínsecas ao ser humano, por isso uma das primeiras precauções tomadas pelo próprio ser humano é deixar sua família em situação financeira segura após sua morte.

Assim, a pensão por morte se tornou um dos principais benefícios da Previdência Social, sendo um dos primeiros benefícios criados na legislação previdenciária brasileira, e uma prioridade na conquista da Seguridade Social.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da criação da Lei n. 8.213/91, o benefício previdenciário de pensão por morte passou a sofrer diversas modificações. Grande parte dessas modificações resultaram em prejuízo para os trabalhadores e seus dependentes, distanciando, cada vez mais, da versão original do benefício previsto na Constituição, o que pode representar uma grave desconstitucionalização de um direito social essencial para a sociedade.

A mais drástica e polêmica de todas as alterações foi a recente reforma introduzida pela Lei n. 13.135/2015, que retirou a vitaliciedade do benefício, aumentou o período de carência e estabeleceu um período mínimo de casamento/união estável, tornando a pensão por morte ainda mais restrita.

Tal reforma se deu em um período em que o país passava por uma forte crise político-econômica, que atingiu severamente a economia brasileira.

Deste modo, surge o questionamento sobre qual seria a necessidade da edição de tal lei e quais os resultados trazidos por ela, principalmente, para cotejar se as razões lançadas pelo governo foram compatíveis com os dados fáticos existentes.

Dentro desse contexto, o propósito do trabalho monográfico foi estudar o benefício previdenciário de pensão por morte e suas alterações, principalmente, a mais recente trazida pela Lei n. 13.135/2015 que se originou, na verdade, da Medida provisória 664/2014, fazendo uma análise sobre as razões apresentadas para justificar tais modificações. É importante ressaltar que o foco da presente pesquisa se encontra em analisar com mais atenção o benefício de pensão por morte e suas alterações quanto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Assim, o primeiro capítulo apresenta a definição e o percurso legislativo da pensão por morte, visando evidenciar o benefício e o seu desenvolvimento ao longo dos anos.

Desde sua origem, quando não era visto como uma função do Estado, passando pela Lei Eloy Chaves e suas Caixas de Aposentadorias e Pensões, e, também, pela criação da Lei

dos Planos de Benefícios (Lei n. 8.213/91) e suas alterações, até chegar na grande reforma provocada pela Lei 13.135/2015.

O segundo capítulo traz as razões apresentadas pelo governo quando da edição das principais leis que alteram o benefício de pensão por morte, através da análise de suas exposições de motivos e do momento histórico enfrentado à época. A partir de então, serão analisadas as principais problemáticas das razões apresentada, dentre elas a forte ligação que essas alterações aparentam com momentos de crise no país.

Por fim, o último capítulo faz uma análise sobre a real necessidade de haver tamanha mudanças no benefício de pensão por morte, provocado pela Lei 13.135/2015, discutindo o impacto dessa lei nas despesas da Previdência Social e para os segurados da previdência social.

Considerando-se o contexto político-econômico vivido no país atualmente e a importância da Previdência Social para a sociedade, o tema desenvolvido no presente trabalho é de grande relevância.

1. O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE E SEU PERCURSO LEGISLATIVO

A pensão por morte é uma das espécies de benefícios concedidos pela Previdência Social, do qual, também, fazem parte o auxílio-doença, a aposentadoria por idade, a aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição, salário-maternidade, auxílio-reclusão e salário-família.

Ela é concedida nos casos em que o segurado da previdência social venha a óbito, deixando dependentes econômicos, como cônjuge, companheiro e filhos. O objetivo é amparar os dependentes, para que passem a receber uma pensão para assegurar a segurança financeira que tinham antes da morte do segurado. É uma tutela da família:

[...] a contingência morte acarreta uma quebra súbita e irreversível da renda dos familiares que dependiam economicamente do falecido. Assim, o escopo do benefício previdenciário de pensão por morte é tutelar a família, compensando os familiares da perda de rendimento do trabalho do segurado falecido (GEPP, 2009, p. 45).

Mas é preciso ressaltar que a relevância da pensão por morte vai além da família, pois “O problema familiar não afeta apenas os membros da família, mas atinge também a coletividade como um todo, razão pela qual o Estado não pode ser indiferente às contingências sociais que acarretam supressão ou diminuição das necessidades básicas dos dependentes” (GEPP, 2009, p. 45).

Assim, tendo em vista a suma importância da família para a sociedade, e para manter a segurança social, é essencial a proteção dela pelo Estado. Mas nem sempre foi assim.

Inicialmente, havia uma pequena noção de segurança social, que se tratava de proteger a sua família dos infortúnios que a vida pudesse trazer, e essa proteção deveria ser garantida pela própria família, o indivíduo que fazia parte daquele grupo que deveria se preocupar com tal segurança, a família era a única integrante da “rede de proteção”.

Mais tarde, a Igreja e seus devotos mais ricos pregavam a caridade para com aqueles que não tinham condições de garantir a sua própria segurança social, tendo por base princípios religiosos, éticos e morais. É deste modo que a Igreja se torna a segunda integrante da “rede de proteção”.

Com a Revolução Industrial fora construído uma nova disposição de alguns Estados nacionais com as adversidades da vida, dando início aos primeiros modelos de seguridade social como conhecemos hoje, aquela que envolveria a saúde, assistência social e a previdência social.

Deste modo, com a Revolução Industrial e a relação de emprego moderna, veio a sujeição de trabalhadores às condições deploráveis de trabalho, em condição análoga à de escravo.

Nesse momento eram limitados os direitos que se preocupassem com a proteção do indivíduo. Não havia por parte do empregador, e muito menos do Estado, a preocupação com o risco que as atividades laborativas tinham, em se tratando de acidentes que pudessem incapacitar o trabalhador, temporaria ou permanentemente, ou até mesmo tirar a sua vida. Não havia, também, a preocupação com a saúde em si do trabalhador, que laborava em ambientes completamente insalubres.

Nesse contexto, começaram a surgir ondas de manifestações de trabalhadores em busca de melhores condições de trabalho e salariais, uma vez que as existentes eram insuficientes para manter sua subsistência. De início, o Estado e os empregadores reprimiram fortemente os movimentos operários, porém com a intensificação das manifestações o Estado viu a necessidade de intervir na situação.

É nesse sentido o raciocínio de Fábio Zambitte Ibrahim:

Como usualmente reconhecido, o surgimento da proteção social foi fortemente propiciado pela sociedade industrial, na qual a classe trabalhadora era dizimada pelos acidentes do trabalho, a vulnerabilidade da mão de obra infantil, o alcoolismo etc. Há uma insegurança econômica excepcional pelo fato de a renda destes trabalhadores ser exclusivamente obtida pelos seus salários. [...] Daí a importância da participação estatal, por meio de instrumentos legais, propiciando uma correção ou, ao menos, minimização das desigualdades sociais. Além disso, o Estado não pode aceitar a desgraça alheia como resultado de sua falta de cuidado com o futuro - devem ser estabelecidos, obrigatoriamente, mecanismos de segurança social (2015, p. 3).

Na mesma linha de pensamento, Vera Regina Cotrim de Barros, destaca que:

Os operários começaram a se unir para lutar por melhores condições de trabalho e esses movimentos logo foram vistos com precaução, devido aos aspectos políticos que poderiam suscitar. Foi nesse caldeirão social que brotaram as primeiras legislações destinadas a melhorar as condições de trabalho. A partir de 1842, depois da conclusão de um relatório parlamentar, a Inglaterra edita a chamada Lei das Minas, proibindo o trabalho infantil e de mulheres nas minas de carvão, e outras leis fabris. A tendência se espalhou por outros países da Europa, tendo sido a Alemanha, a primeira a criar um sistema de previdência social geral (BARROS, 2008, p. 13).

A Igreja, que já fazia parte da “rede de proteção”, também passou a pressionar o Estado. Por volta de 1891, o Papa Leão XIII escreveu a Encíclica *Rerum Novarum*, uma espécie de carta aberta direcionada aos bispos, onde chamava a atenção para as condições de trabalho que estavam sendo submetidos os trabalhadores. No destaque abaixo, é possível registrar as diretrizes utilizadas pelo Papa Leão XIII:

Em todo o caso, estamos persuadidos, e todos concordam nisto, de que é necessário, com medidas prontas e eficazes, vir em auxílio dos homens das classes inferiores, atendendo a que eles estão, pela maior parte, numa situação de infortúnio e de miséria imerecida. O século passado destruiu, sem as substituir por coisa alguma, as corporações antigas, que eram para eles uma protecção; os princípios e o sentimento religioso desapareceram das leis e das instituições públicas, e assim, pouco a pouco, os trabalhadores, isolados e sem defesa, têm-se visto, com o decorrer do tempo, entregues à mercê de senhores desumanos e à cobiça duma concorrência desenfreada. A usura voraz veio agravar ainda mais o mal. Condenada muitas vezes pelo julgamento da Igreja, não tem deixado de ser praticada sob outra forma por homens ávidos de ganância, e de insaciável ambição. A tudo isto deve acrescentar-se o monopólio do trabalho e dos papéis de crédito, que se tornaram o quinhão dum pequeno número de ricos e de opulentos, que impõem assim um jugo quase servil à imensa multidão dos proletários (LEÃO XIII, 1891, p. 2).

Em meio a tanta pressão, o Estado Moderno, então, passou a incorporar demandas sociais, especialmente se tratando dos direitos sociais, como regulação do trabalho, assistência social, saúde e educação. Essas transformações foram incorporadas e desenvolvidas no modelo de constitucionalismo social, com as experiências mexicana (1917), alemã (Constituição de Weimar, em 1919) e posteriormente, com a institucionalização do Estado de Bem-Estar social (década de 1930), que configurou as bases de proteção social que conhecemos atualmente (GEPP, 2009).

Segundo Carlos Alberto de Castro e João Batista Lazzari:

O Estado Contemporâneo possui, entre suas funções a proteção social dos indivíduos em relação a eventos que lhes possam causar a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de subsistência por conta própria, pela atividade laborativa. Tal proteção, que tem formação embrionária do Estado Moderno, encontra-se consolidada nas políticas de Seguridade Social, dentre as quais se destaca [...] a Previdência Social (CASTRO; LAZZARI, 2013, p. 3).

Por volta de 1919, após o fim da Primeira Guerra Mundial, os países que participaram da guerra se reuniram e fizeram um acordo, que ficou conhecido como Tratado de Versalhes. Entre os temas de destaque contidos no tratado estavam a criação da Liga das Nações, que mais tarde daria origem a Organização das Nações Unidas (ONU), e a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A OIT representou um avanço jurídico, de nível internacional, quanto à regularização do trabalho, pois visava a criação de soluções para os problemas causado pelo sistema capitalista e seu consequente desnível social, econômico e político que surgia entre as classes (BARROS, 2008).

O Brasil seguiu essa tendência. Várias leis e decretos foram editados e até menções em Constituições foram feitas, até que, finalmente, a Constituição Federal de 1988 deu atenção especial aos direitos sociais, tornando a proteção social um dever do Estado.

1.1 O percurso legislativo da pensão por morte no Brasil

A morte sempre foi de grande preocupação para o ser humano, por isso, não é de se espantar que as pessoas queiram garantir que aqueles que deles dependam estejam seguros e em boa condição financeira e psicológica após a sua morte. Por isso, o benefício de pensão gerado pelo fator morte foi um dos primeiros com o qual o legislador se preocupou.

Durante o Período Colonial, assim como aconteceu em outros países, o Brasil se voltou, inicialmente, a um sistema beneficente e assistencial, como uma forma de fazer caridade, por meio das Santas Casas de Misericórdia (CASTRO; LAZZARI, 2014).

Ainda no período colonial surgiram os planos de benefícios, como o de Benefícios de Órfãos e Viúvas dos oficiais da Marinha, e os montepios da Guarda Pessoal do Rei, em que através de uma cota os guardas poderiam deixar pensão por morte, que seria pago a uma pessoa de sua escolha.

Esses planos e montepios foram se propagando durante todo o período imperial e início do período republicano, por outras profissões, geralmente se preocupando com aposentadoria e pensões por morte. Surgiram decretos sobre o assunto, mas eram textos isolados, que não se integram a um sistema de Seguridade Social propriamente dito, tal como conhecemos hoje.

A Constituição de 1891 foi a primeira a trazer a previsão de um benefício previdenciário. Tratava-se da aposentadoria por invalidez, mas era voltada ao servidor público¹. Contudo, não havia um sistema de contribuição anterior para justificar o recebimento do benefício; ocorrendo a morte do servidor, o Estado concedia e pagava o benefício ao ente familiar do *de cujus*.

Com a chegada do século XX, surgiram outras leis prevendo benefícios previdenciários, porém a mais marcante, e até hoje considerada como a base do sistema da Previdência Social existente, foi o Decreto Legislativo n. 4.682 de 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves.

Essa lei se preocupou com dois tipos de amparo: a aposentadoria e a pensão. Criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões, voltada para os empregados das estradas de ferro, sendo que cada empresa deveria ter a sua, o que tornava o regime pouco abrangente, com um número insuficiente de contribuintes. A fiscalização das Caixas de Aposentadoria e Pensão das estradas

¹ “Art 75 - A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação” (BRASIL, 1891).

de ferro foram estabelecidas pelo Conselho Nacional do Trabalho (CNT), criado poucos meses após a promulgação da Lei Eloy Chaves.

Porém seu grande marco era justamente o contribuinte, tendo em vista, que essa figura não existia anteriormente e com a Lei Eloy Chaves passou a existir. As leis e decretos anteriores não previam as contribuições, o Estado somente pagava sem receber nem um tipo de contribuição fosse do trabalhador ou da empresa.

Quanto à pensão por morte, a lei previa a concessão de pensão para os herdeiros do empregado da empresa de estrada de ferro na ocasião de sua morte. Vejam o art. 9 do Decreto n. 4.682 (Lei Eloy Chaves):

Art. 9º Os empregados ferro-viarios, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuído para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

1º, a socorros medicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua familia, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;

2º, a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º, aposentadoria:

4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte. (BRASIL, 1923)

Nessa época o beneficiário era escolhido pela ordem de sucessão e só seria concedido caso o empregado tivesse mais de 10 anos de serviço ou caso sua morte fosse causada por um acidente de trabalho. É o que explicita o art. 26:

Art. 26. No caso de fallecimento do empregado aposentado ou do activo que contar mais de 10 annos de serviços effectivos mais respectivas emprezas, poderão a viuva ou viuvo invalido, os filhos e os paes e irmãos enquanto solteiras, na ordem da successão legal, requerer pensão á caixa creada por esta lei. (BRASIL, 1923).

Do artigo acima exposto pode-se extrair, também, que os cônjuges só seriam beneficiários caso fossem inválidos. Nas situações em que fosse uma pessoa saudável e com condições para o labor, a pensão não lhe seria concedida.

Outra particularidade é o fato de que, na lista de beneficiários, apesar de não haver o cônjuge saudável, havia a irmã solteira.

O modelo de custeio e de benefícios da Lei Eloy Chaves criou um paradigma importante para os trabalhadores brasileiros. Se em um primeiro momento foi criada para atender aos reclamos dos trabalhadores das estradas de ferro, que possuíam uma organização operária mais avançada para o período, passou a ser objeto de desejo de outras categorias profissionais. A fiscalização das contribuições retidas pelas empresas ferroviárias de seus empregados ocorria no âmbito das Caixas de Pensão e Aposentadoria e do próprio Conselho Nacional do Trabalho. Em consulta às Revistas do CNT, é possível observar que o sistema de

controle era precário, e com frequência, denúncias de má gestão eram levadas aos conselheiros do CNT. No entanto, a lei Eloy Chaves passou a inserir novas categorias no regime de previdência social. Como exemplo cita-se a Lei n. 5.109 de 1926, que incorporou os profissionais portuários e marítimos, e a Lei n. 5.485 de 1928, que fez o mesmo para os profissionais que prestavam serviços telegráficos e radio telegráficos. Com a ampliação das Caixas de Aposentadoria e Pensão e os desafios de aperfeiçoamento no controle e fiscalização, eram comuns as denúncias de grandes escândalos de corrupção que prejudicaram a imagem das Caixas.

No início do governo de Getúlio Vargas, o Decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e uma reforma na previdência foi iniciada, com a inclusão dos Institutos de Aposentadoria e Pensões para algumas categorias como os Marítimos (IAPM), Comerciais (IAPC), Bancários (IAPB), etc. Esses novos Institutos eram organizados por categorias, e não mais por empresas, como acontecia com as Caixas, o que fez com que houvesse uma maior facilidade de controle quanto ao número de contribuintes.

Com o advento da Constituição de 1934, que trouxe a inovação da forma tripartite de custeio da Previdência, estabeleceu-se a contribuição de trabalhadores, empregadores e Estado.

A constituição de 1934 representou um marco para a seguridade social no país. Seu art. 5.º, inciso XIX, define a competência da União para regras de assistência social. O art. 10, inciso II, atribui à União e aos Estados o dever da saúde e da assistência públicas. O art. 121, § 1.º, prevê direitos aos trabalhadores, entre eles à assistência médica e à instituição de previdência, com proteção a velhice, invalidez, morte, maternidade e acidente do trabalho, financiada pela União, empregado e empregador, em partes iguais. Fixou, portanto, o custeio tripartite da Previdência Social. (BARROS, 2008, p. 23).

Mais tarde, o Decreto-Lei n. 5.452, de 1943 deu origem à Consolidação das Leis do Trabalho, o que significou uma maior organização das leis trabalhistas, influenciando as leis previdenciárias. A Constituição de 1946 inovou ao trazer a previdência no capítulo que tratava dos Direitos Sociais, deixando claro o *status* de direito social da previdência.

Deste modo, visando uma maior organização e garantia dos referidos direitos para atender aos que eram realmente dependentes do segurado, algumas mudanças foram realizadas no benefício de pensão por morte. O Decreto n. 26.778, de 1949 acrescenta no rol dos beneficiários a mulher viúva saudável, com a exclusão da irmã solteira. Vejamos o art. 34:

Art. 34. Consideram-se beneficiários:

I - a esposa, o marido inválido, os filhos de qualquer condição, se menores de 18 anos ou inválidos e as filhas solteiras de qualquer condição menores de 21 anos ou inválidas; (BRASIL, 1949)

O Decreto modificou também as regras para concessão da pensão e estabeleceu o percentual do valor da pensão, já que nesse período houve uma tendência de unificação das Caixas de Aposentadoria e Pensão.

Art. 24. Será devida aos beneficiários de segurado falecido, que houver pago doze (12) ou mais contribuições, ou já aposentado, pensão mensal, constituída de suas partes:

I - Uma cota familiar igual a trinta por cento (30%) do valor da aposentadoria por invalidez em cuja percepção se achava o segurado, ou daquela a que teria direito, se na data do falecimento, se tivesse aposentado por invalidez;

II - uma cota individual igual a dez por cento (10%) do valor da mesma aposentadoria, por beneficiário, até o máximo de sete (7)

Parágrafo único. O valor global da pensão não será, em qualquer hipótese, inferior a cinquenta por cento (50%) da aposentadoria. (BRASIL, 1949).

Em 1960 foi editada a Lei n. 3.807/60, também conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social, e durante a década seguinte houve um esforço cada vez maior, que já ocorria desde 1949, com a edição do Decreto n. 26.778, para padronizar os Institutos de Aposentadoria e Pensões e as concessões de benefícios, com vistas a alcançar o objetivo principal de unificar os Institutos.

A Lei n. 3.807/60 manteve o mesmo rol de beneficiários inicialmente previsto, e ao longo dos anos foi sendo alterada para incluir a companheira, “mantida” por mais de 5 anos, e uma pessoa designada, que caso fosse homem, teria de ser inválido ou ter menos de 18 anos ou mais de 60 anos.

Observa-se a partir do rol de dependentes e da inserção da companheira nesse rol, uma preocupação maior com a mulher:

O rol de dependentes deixa claro que a legislação visa proteger aqueles que, em princípio, não teriam condições de assegurar por si só seu sustento, situação na qual se inseriam a grande maioria das mulheres à época, como acima mencionado. Tal escolha já demonstra a aplicação do princípio da seletividade e distributividade, segundo os quais o legislador, ao organizar a seguridade social, deve privilegiar situações de maior necessidade social, e ao mesmo tempo limitar os benefícios aos que deles tem menor necessidade de forma a não comprometer o atendimento dos primeiros. (AVIAN, 2014, WEB)

Houve uma pequena mudança também no que tange ao percentual do valor a ser pago ao beneficiário, que, de acordo com o art. 37 da Lei n. 3.807/60, passou de 30% para 50% sobre o valor da aposentadoria que o segurado recebia na data do seu óbito ou daquela que teria direito de receber, sendo adicionado 10% a mais por cada outro dependente até o máximo de 5.

Em meados da década de 60, mais precisamente em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que se originou da junção dos diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões de diferentes categorias. Assim, com a criação do novo instituto, haveria menos órgãos dedicado ao sistema previdenciário, facilitando a organização do custeio e da concessão dos benefícios.

A Constituição de 1967, outorgada durante a Ditadura Militar, estabeleceu o Seguro Desemprego e o Seguro de Acidente de Trabalho, incorporando-os à Previdência Social.

Em 1971 houve a criação do PRO-RURAL, gerenciado pelo FUNRURAL, e com o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214/63), medidas que conjuntamente deram aos trabalhadores rurais mais expressividade, e assim, passaram a ser considerados segurados, como o trabalhador urbano, mas não houveram grandes mudanças quanto a pensão por morte.

Ao longo dos anos, o Brasil demonstrou uma tímida preocupação com a seguridade social, mas, segundo a professora Ivanete Boschetti, a Constituição Federal de 1998 foi um marco para o tema.

Foi somente com a Constituição de 1988 que as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e re-estruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) (BOSCHETTI, 2009, p. 8).

A Constituição de 1988 refletia no quesito social os terrores vividos durante a ditadura militar e a vontade de evitar que o país vivesse novamente um período em que tantos direitos foram negados ou simplesmente não levados em consideração, e assim foi dada uma grande importância ao rol de direitos sociais, dentre eles a seguridade social.

A CF/88 trouxe o momento mais marcante para a proteção social no Brasil, quando, pela primeira vez, previu um Sistema de Seguridade Social, onde o Estado atuaria, também, na área da saúde e da assistência social, e não somente na previdência social, em um sistema custeado pelas contribuições sociais que eram pagas por toda a sociedade.

A definição de Seguridade Social está prevista em seu art. 194, ao estabelecer que “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988).

Ainda segundo CF/88, no art. 196, a saúde é um direito que o Estado deve garantir, utilizando-se de políticas sociais e econômicas, que buscam reduzir o risco de doença, dando

acesso a todos a serviços que promovam a prevenção e a recuperação da saúde. É responsável por essas ações políticas sociais e econômicas o Sistema Único de Saúde (SUS).

A assistência social é tratada no art. 203, que deixa claro que esta será prestada para quem dela necessite, independentemente se a pessoa contribuiu com a seguridade social, visando proteger à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; dar amparo as crianças e adolescentes carentes; promover a integração ao mercado de trabalho, habilitar e reabilitar pessoas portadoras de deficiência e a promover sua integração à vida comunitária; e garantir um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Deste modo, podemos observar que a saúde e a assistência social são voltadas para todos de forma geral, são universais. Ademais, não é necessário contribuir de forma obrigatória para ter acesso a saúde e assistência social, porém, a previdência social é diferente.

A previdência social está prevista no art. 201 da CF/88, em que versa que esta deverá ser organizada sob a forma de regime geral, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que tem caráter contributivo e de filiação obrigatória, sempre observando os critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial,

Atendendo, também, aos seus segurados em casos em que seja necessária a cobertura de eventos causados por doença, invalidez, morte e idade avançada; em casos de proteção à maternidade, especialmente à gestante; protegendo o trabalhador em situação de desemprego involuntário; concedendo salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e concedendo pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e seus dependentes.

Desta forma, para ser um segurado da previdência social é necessário que a pessoa seja filiada ao Regime Geral de Previdência Social e que com ele contribua periodicamente, para só então fazer jus a algum benefício que ainda assim deverá observar as regras de cada benefício para a sua concessão.

Assim, para colocar em prática o que previa a Constituição era necessário a criação de um instituto que pudesse pagar os benefícios e prestar os serviços do qual necessitasse o segurado ou os seus dependentes. Em 1990, para garantir a Seguridade Social, o antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) juntamente com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) deram lugar ao Instituto Nacional de Seguridade

Social (INSS), que passou a abranger, a previdência social e a administrar os benefícios de prestação continuada da assistência social (CASTRO; LAZZARI, 2014).

A arrecadação, fiscalização, cobrança de contribuições e aplicações de penalidades ficou a cargo da Receita Federal, que repassa ao INSS o arrecadado. A Receita Federal é, também, responsável por regulamentar a matéria sobre o custeio Seguridade Social (CASTRO; LAZZARI, 2014).

Nos moldes da Constituição e atendendo às necessidades do recém-criado Instituto Nacional de Seguridade Social, em 1991 foi editada a Lei 8.213, que dispôs sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

Essa é a lei que até hoje regula os Planos de Benefícios da Previdência Social, mesmo contando com inúmeras modificações. As mais marcantes quanto ao benefício de pensão por morte, e que atualmente ainda estão vigentes, foram as leis n. 9.032/95, n. 9.528/97 e n. 13.135/2015.

No que tange a pensão por morte, a redação original da Lei 8.213/91 trouxe o homem ao rol de beneficiários, usando a expressão “o cônjuge” e “o companheiro”. Essa foi uma forma de reconhecer os direitos das mulheres, que trabalhavam e contribuíam com a previdência, assim como o homem, mas não tinham a garantia de que seu cônjuge ou companheiro estariam protegidos financeiramente após seu falecimento.

A nova legislação previdenciária igualou, também, a idade do filho e da filha, sendo estes beneficiários até os 21 anos, assim como o irmão e a irmã. E, ainda, colocou no rol de beneficiários a mesma regra para homens e mulheres que poderiam ser pessoa designada, tendo estes que ser menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60(sessenta) anos ou inválido.

Vejamos a redação original do art. 16:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na Condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

II - os pais;

III - o irmão, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido;

IV - a pessoa designada, menor de 21 (vinte e um) anos ou maior de 60(sessenta) anos ou inválida.

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

§ 2º Equiparam-se a filho, nas condições do inciso I, mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação.

§ 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 no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada. (BRASIL, 1991)

Observe-se que o §2º equiparou o enteado, o menor que esteja sob a guarda do segurado, tendo em vista determinação judicial, e o menor por ele tutelado e que não possua condições suficientes sustento próprio e para sua educação, filho, nas condições do inciso I, sendo necessário declaração do segurado para tal equiparação.

E deixou claro que, os dependentes do inciso I, e os equiparados a eles, teriam a sua dependência econômica em relação ao segurado presumida. Porém, as dos demais teria que ser comprovada para usufruir do benefício em questão.

A lei esclareceu também o valor mensal que a família deveria receber a título de pensão por morte:

Art. 75. O valor mensal da pensão por morte será:

- a) constituído de uma parcela, relativa à família, de 80% (oitenta por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito, se estivesse aposentado na data do seu falecimento, mais tantas parcelas de 10% (dez por cento) do valor da mesma aposentadoria quantos forem os seus dependentes, até o máximo de 2 (duas).
- b) 100% (cem por cento) do salário-de-benefício ou do salário-de-contribuição vigente no dia do acidente, o que for mais vantajoso, caso o falecimento seja consequência de acidente do trabalho. (BRASIL, 1991)

Além disso, deixou claro também regras do recebimento e da extinção do benefício:

Art. 77. A pensão por morte, havendo mais de um pensionista:

I - será rateada entre todos, em partes iguais;

II - reverterá em favor dos demais a parte daquele cujo direito à pensão cessar.

§ 1º O direito à parte da pensão por morte cessa:

- a) pela morte do pensionista
- b) para o filho ou irmão ou dependente designado menor, de ambos os sexos, que completar 21 (vinte e um) anos de idade, salvo se for inválido;
- c) para o pensionista inválido, pela cessação da invalidez;

§ 2º Com a extinção da parte do último pensionista a pensão se extinguirá. (BRASIL, 1991)

É importante destacar que a pensão por morte, segundo a Lei n. 8.213/91, era um dos benefícios que seriam concedidos sem a necessidade de período de carência. Esse período é o tempo mínimo de contribuições, em meses, necessário para que o segurado ou seu dependente, no caso da pensão por morte, fizesse jus a um determinado benefício, ou seja, para que o dependente passasse a ter direito ao benefício de pensão por morte não era necessário que o segurado tivesse contribuído com a previdência por um tempo mínimo determinado.

Em 1995 foi proposto o Projeto de Lei n.199, que deu origem a Lei n. 9.032/95, juntamente com a uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), em uma época em que o país passava por uma transição de governo e política econômica, e logo após uma grande crise que

margeava a transição governamental. Ambas, PEC e PL, propunham a primeira grande Reforma da Previdência pós Constituição de 1988 e a edição da Lei 8.213/91.

Após pouco mais de um mês no Congresso Nacional o PL 199/1995 foi aprovado, em 28 de abril de 1995, e assim, publicada a Lei 9.032, alterando a redação dos artigos da Lei 8.213/91. A PEC foi transformada na EC n. 20, aprovada apenas em 1998, após quase 4 anos de discussão no Congresso Nacional.

No que tange a pensão por morte, a Lei 9.032/95 alterou significativamente o rol de dependentes e regras do valor do benefício. No art. 16 (rol de dependentes), acrescentou-se as palavras “não emancipado” quando se referia aos filhos e irmão menores de 21 anos que estavam no rol de dependentes do segurado e retirou-se a possibilidade de designar uma pessoa para receber o benefício, mesmo que fosse menor de 21 ou maior de 60 anos ou inválida, estreitando o rol de beneficiários.

No art. 77 (regras de recebimento e extinção do benefício) houve apenas uma reorganização dos parágrafos e incisos para facilitar a compreensão do artigo.

Já no art. 75 houve uma mudança mais considerável, sendo sua redação mudada para “o valor mensal da pensão por morte, inclusive a decorrente de acidente do trabalho, consistirá numa renda mensal correspondente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício, observado o disposto na Seção III, especialmente no art. 33 desta lei” (BRASIL, 1991), tendo em vista que antes apenas no caso decorrente de acidente de trabalho teria esse percentual.

Pouco tempo depois, em 1997, enquanto a tão esperada EC n. 20 continuava a ser discutida, foi editada a Medida Provisória 1.596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei 9.528, de 10 de dezembro de 1997.

Mais uma vez inúmeros artigos da Lei 8.212/91 e da Lei 8.213/91 foram alterados, dentre os quais se referiam à pensão por morte e os dependentes dos segurados.

Essa lei alterou o art. 16, §2º da Lei 8.213/91, no sentido de que o enteado e o tutelado, apesar de equiparados aos filhos, não teriam mais a presunção de dependência econômica que os filhos tinham, assim esta precisaria ser comprovada.

Foram alterados, também, os artigos 74 e 75. O art. 74 na redação original da Lei 8.213/91 falava apenas que a pensão por morte seria devida a partir da data do óbito ou da decisão judicial nos casos de morte presumida. Porém os casos em que a família demorava muito tempo para ir atrás do benefício aumentava, e assim o INSS tinha que desembolsar retroativos de uma só vez para pagar ao dependente o valor equivalente desde a data do óbito, assim, com a Lei 9.528/97 a nova redação do art. 74 passou a ser:

Art. 74. 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 até trinta dias depois deste;

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

III - da decisão judicial, no caso de morte presumida. (BRASIL, 1997)

O art. 75, por sua vez, foi alterado para “o valor mensal da pensão por morte será de cem por cento do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento, observado o disposto no art. 33 desta Lei”, atrelando o valor da pensão por morte ao valor que seria devido em caso de aposentadoria por invalidez, ou seja 100% do salário de benefício.

A legislação previdenciária continuou sendo alterada inúmeras vezes, através de leis, medidas provisórias e emendas constitucionais, como a EC n. 20 de 1998 e EC n. 47 de 2005, e EC n. 41 de 2003. Esta última trouxe alterações quanto aos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), mas o benefício de pensão por morte, no RGPS, não teve alterações drásticas durante um longo período.

Contudo, nos últimos dias de 2014 as alterações vieram, e ocorreram de forma drástica, gerando discussões acaloradas acerca do tema, pois até então não havia período de carência para a pensão por morte previdenciária, bastando apenas que fosse comprovada a qualidade de segurado do *de cujus*. Não havia, também, a necessidade de considerar um tempo mínimo para o casamento ou união estável e o benefício para cônjuges, companheiros ou companheiras era vitalício, independentemente da idade. A MP 664/2014 foi instituída com o objetivo de mudar todas essas regras e foi publicada em 30 de dezembro de 2014.

Após 6 meses de discussão no Congresso Nacional, inclusive sobre a constitucionalidade da MP, esta foi convertida na Lei 13.135, de 17 de junho de 2015, porém com algumas modificações.

O art. 75 da Lei 8.213/91, que trata sobre o valor do benefício, permaneceu inalterado.

Já o art. 74 em seu §1º, trouxe a exclusão do dependente que tentou contra a vida do segurado. Diz o referido artigo: “perde o direito à pensão por morte, após o trânsito em julgado, o condenado pela prática de crime de que tenha dolosamente resultado a morte do segurado”. Esse ajuste acabou por incorporar um tratamento isonômico que afeta tanto os direitos de sucessão, quanto aos de direito a alimentos daqueles que atentam contra a vida de seu ascendente ou descendente.

No que diz respeito ao tempo de carência, o art. 26, I, que versa que não é necessária carência para a concessão do benefício de pensão por morte, permanecendo inalterado, o que

levaria a acreditar que a quantidade de contribuições do segurado não importa nesse caso. Porém, foi inserido no art. 77, o §2º, V que em sua alínea “b” dispôs que caso o óbito ocorra sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais, a pensão se extinguirá após 4 meses.

O art. 77, §2º, V, “b”, registrou, também, que haverá essa extinção, para o cônjuge, companheiro ou companheira, em 4 meses, caso não consiga comprovar que o casamento ou união estável tenha se iniciado mais de 2 anos antes do óbito do segurado.

E, ainda, para resolver possíveis problemas de fraude, o §2º do art. 74 passou a ter a seguinte redação:

§ 2º 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. (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015) (BRASIL, 1991)

Quanto à vigência do benefício de pensão por morte, essa foi completamente modificada, alterando significativamente o art. 77 da Lei 8.213, que conta atualmente com a seguinte redação:

Art. 77. A pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos em parte iguais.

[...]

§ 2º O direito à percepção de cada cota individual cessará:

[...]

V - para cônjuge ou companheiro:

[...]

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.

[...]

§ 2º-B. Após o transcurso de pelo menos 3 (três) anos e desde que nesse período se verifique o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única, para ambos os sexos, correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira ao nascer, poderão ser fixadas, em números inteiros, novas idades para os fins previstos na alínea “c” do inciso V do § 2º, em ato do Ministro de Estado da Previdência Social, limitado o acréscimo na comparação com as idades anteriores ao referido incremento.

§ 3º Com a extinção da parte do último pensionista a pensão extinguir-se-á. (BRASIL, 1991)

Contudo é importante ressaltar, com base no § 2º-A do art. 77, que nos casos que envolva acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, temos que

serão aplicados os prazos acima expostos, mesmo que não tenha o recolhimento das 18 contribuições mensais, nem a comprovação de 2 anos de casamento ou união estável.

Porém, essas drásticas alterações parecem não ter sido o suficiente. No final de 2016, após o longo processo de *impeachment* da Presidenta da República, Dilma Rousseff, foi proposta a PEC n. 287, que prevê uma grande reforma da previdência e, entre as mudanças propostas, estão o impedimento de cumular os benefícios de pensão por morte e aposentadoria, e a alteração da forma de cálculo do valor da pensão.

Como podemos ver, as mudanças foram muitas, buscando alterar totalmente a forma de concessão do benefício de pensão por morte, e poderão ser ainda maiores caso a PEC 287/2016 seja aprovada. Isso vem gerando questionamentos sobre a real necessidade de tais reformas e se essa não seria uma maneira de diminuir direitos sociais tão arduamente conquistados ao longo da história.

A pensão por morte é um dos benefícios previdenciários mais importantes, foi sempre uma constante preocupação do trabalhador, mas ao analisar seu percurso legislativo vimos que, apesar de ter evoluído muito com o passar do tempo, nos últimos anos tal benefício vem sendo extremamente prejudicado, através de reformas que vem desconfigurando as conquistas obtidas tão arduamente na Constituição Federal de 1988.

Deste modo, para entender essas alterações é preciso explorar os motivos utilizados pelo governo para justificá-las, e analisar se essas justificativas são válidas ou não para impulsionar tais reformas.

2. A REFORMA DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE E SEUS ARGUMENTOS

De modo geral, a Exposição de Motivos é um gênero de texto, onde é apresentada a justificativa para criar, alterar, modificar ou extinguir uma lei. Assim, essas leis, vistas anteriormente, que alteraram o Direito Previdenciário, e a Proposta de Emenda Constitucional que pode futuramente alterar, possuem exposições de motivos, em que justificam as suas criações.

Serão analisadas a partir de agora as justificativas das principais alterações que ocorreram no benefício de pensão por morte, previsto na Lei n. 8.213/91, que diminuíram o rol de dependentes, reduziram o valor dos benefícios, aumentaram o tempo de carência, e etc.

2.1 As razões da Lei n. 9.032 de 1995

Em 1995, logo após a implementação do Plano Real (em 1994) e a posse de um novo presidente, Fernando Henrique Cardoso, o país tentava se recuperar de uma longa crise política e econômica e se ajustar a uma nova moeda e uma recente política econômico. Havia grande discussão quanto aos salários baixos e os benefícios previdenciários com valor defasado, mas a crise que o país enfrentava naquele momento inviabilizava os aumentos dos salários e benefícios.

Nesse contexto, tentando elucidar as discussões no que tange à salários e previdência da forma menos prejudicial e financeiramente para o governo, foi proposta uma emenda constitucional, que viria a se tornar, apenas em 1998, a EC n. 20, e um projeto de lei (PL 199/1995), que viria se tornar a Lei n. 9.032 de 1995. Enquanto a PEC demorou cerca de 4 anos para ser apreciada e aprovada, o PL passou apenas um mês em discussão no Congresso Nacional.

Ao analisarmos a Exposição de Motivos (EM) n. 021-A MPAS, vemos que juntas, PEC e PL propunham a primeira grande Reforma da Previdência pós Constituição de 1988, usando a justificativa da busca pelo equilíbrio financeiro, já que eram necessários ajustes nos benefícios que haviam ficado defasados após a crise e a mudança da moeda. Mas o governo alegava que não havia como a previdência arcar com tais mudanças, pois estava em uma situação de

“equilíbrio instável”², segundo afirmava o então Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social da época, Reinhold Stephanes.

O PL 199/1995, tinham como proposta, dentre várias outras, melhorar o salário mínimo e os valores de alguns benefícios, mas ao mesmo tempo propunha também elevar as alíquotas das contribuições sociais pagas pelos trabalhadores, com vistas a aumentar a arrecadação e assim bancar as novas mudanças, mantendo, a curto prazo, suposto equilíbrio nas contas públicas, já que a longo prazo esse equilíbrio ocorreria com outra alteração legislativa, promovida no âmbito da reforma constitucional³.

Houve grandes discussões acerca do tema, já que, anteriormente, no mesmo ano um projeto de lei, voltado especificamente para o aumento do salário mínimo havia sido vetado, enquanto os projetos de leis que continham propostas de aumento de salários de Senadores e Deputados haviam sido rapidamente aprovados⁴.

Deste modo, a Lei n. 9.032 foi publicada em 28 de abril de 1995 e indexou o novo valor do salário mínimo, bem como alterou a Lei n. 8.213/91, no que tange à pensão por morte, aumentando o valor da pensão; porém, alterou também dispositivos da Lei n. 8.212, que tratava do custeio dos benefícios, para atualiza-los ao valor do real e para aumentar uma de alíquotas de contribuições sociais pagas pelos trabalhadores.

Na redação original da Lei n. 8.212/91 as alíquotas eram 8% ou 9% ou 10%, dependendo da renda do trabalhador, com a Lei n. 9.032/95 passou a ser 8% ou 9% ou 11%. Ou seja, melhorou em um aspecto, mas piorou em outro, mantendo assim o equilíbrio.

2.2 As razões da Lei n. 9.528 de 1997

Em 1997, com o mandato do presidente Fernando Henrique se encaminhando para o final, mas com uma evidente possibilidade de reeleição, já que a EC n. 16 que permitia a reeleição acabava de ser aprovada, e com a PEC n. 33/1995 sobre a reforma da previdência ainda em discussão, o governo viu a necessidade de editar a Medida Provisória 1.596-14 de 10 de novembro de 1997, que posteriormente foi convertida na Lei 9.528, de 10 de dezembro de 1997.

² BRASIL. Mensagem Presidencial n.285/95 – Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Câmara Federal, 1995. fl. 72. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=05CCA55A647E0420B0A89B9F3047E59E.proposicoesWebExterno1?codteor=1134307&filename=Dossie+-PL+199/1995> Acesso em 18. mar. 2017.

³Idem.

⁴ Idem.

O projeto neoliberal, que no começo do governo de Fernando Henrique atravessou uma fase de ampliação e consolidação iniciada ainda no governo Collor, passava nesse momento por uma etapa de aperfeiçoamento (FILGUEIRAS, 2006), marcando o governo de FHC, ainda mais, por uma onda de privatizações de empresas estatais e por inúmeras denúncias de corrupção, como a compra de parlamentares para aprovação da emenda constitucional que autorizava a reeleição⁵.

Além disso, como consequências da política neoliberal o Governo deixa de dar prioridade a serviços que englobam a seguridade social. E, assim, a previdência aparecia como um fardo para o governo, com mais gastos do que arrecadação.

A MP n. 1.596-14/97 era mais uma solução a curto prazo, como foi a Lei n. 9.032/95, enquanto a PEC n. 33/1995 não era aprovada. Segundo a Exposição de Motivos n. 114, que acompanhou a primeira edição da Medida Provisória 1.596-14/97, a MP tinha o objetivo, mais uma vez, de buscar um melhor equilíbrio financeiro, além de “corrigir as distorções do sistema previdenciário nacional, buscando adequá-lo ao que recomenda a boa técnica e a boa doutrina”⁶ e de deixar a lei mais clara, mais objetiva e menos vulnerável⁷.

Quando da conversão da Medida Provisória 1.596-14/97 na Lei 9.528 de 10 de dezembro de 1997, já não bastasse as modificações já feitas, foram propostas a inclusão de outros artigos, objetivando, ainda mais, o aperfeiçoamento do sistema previdenciário.

Parte desse aperfeiçoamento era impedir fraudes, como as cometidas pela advogada Jorgina de Freitas, condenada, juntamente, com juízes, procuradores e outros advogados, por desviar cerca de R\$2 bilhões da Previdência Social⁸. Por isso, a mudança mais significativa no benefício de pensão por morte foi quanto à data de início de pagamento do benefício. Tratando do assunto, a EM n. 13/MPAS/MTb, feita na ocasião da conversão da MP em Lei, expõe que foi constatada uma série de fraudes em pensões onde os certificados de óbito eram forjados com datas mais antigas para que, assim, a previdência tivesse que pagar mais retroativos⁹.

⁵ Disponível em <<http://noblato.globo.com/documentos/noticia/2005/11/os-principais-escandalos-de-fhc-1-29595.html>> Acesso em 25. mar. 2017.

⁶ BRASIL. Exposição de motivos n. 13/MPAS/MTb. Diário do Congresso Nacional – Sessão Conjunta. Brasília, DF, 2 de dezembro de 1997, NO LII – Nº026. p. 17834. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=14400&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=798>> Acesso em 25. mar. 2017.

⁷ Idem.

⁸ O Globo. Caso Jorgina de Freitas trouxe à luz fraude bilionária na Previdência. Disponível em <<http://acervo.globo.globo.com/em-destaque/caso-jorgina-de-freitas-trouxe-luz-fraude-bilionaria-na-previdencia-18255400>> Acesso em 24. abr. 2017.

⁹ BRASIL. Exposição de motivos n. 13/MPAS/MTb. Diário do Congresso Nacional – Sessão Conjunta. Brasília, DF, 2 de dezembro de 1997, NO LII – Nº026. p. 17834. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=14400&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=798>> Acesso em 25. mar. 2017.

2.3 As razões da Lei n. 13.135/2015, a grande Reforma da Pensão por Morte

Nos últimos anos os brasileiros têm assistido o seu país ser dominado por uma crise político-econômica. Foram constantes notícias na TV, nos jornais e na internet, sobre o aumento da inflação, a queda do PIB per capita e, principalmente, sobre escândalos de corrupção. As eleições de 2014 foram marcadas por discussões e manifestações políticas, e em 2015 grandes escândalos de corrupção vieram à tona com a operação “Lava-Jato”.

Nesse contexto de crise e manifestações, a MP 664/2014 foi editada com argumentos complexos sobre a pensão por morte. Tratava-se de uma minirreforma, que mais tarde foi convertida na Lei n. 13.135/2015, que alterou a Lei 8.213/91, conhecida como a Reforma da Pensão por Morte.

Seguindo a exposição de motivos de outras Medidas Provisórias e Leis, essa se justificou, principalmente, na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial, alegando a instabilidade da previdência financeira.

Tendo em vista a radical mudança que traria e a sua especificidade, quanto a discutir apenas dois benefícios (auxílio-doença e pensão por morte), a exposição de motivos da MP 664/2014 foi mais detalhista que as demais.

Deste modo, o primeiro ponto que se discute na Exposição de Motivos da MP n. 664/2014 (EMI nº 00023/2014 MPS MF MP) é o fato de que a população estaria passando por um momento de envelhecimento, tendo em vista a queda da taxa de fecundação e o aumento da expectativa de vida. Tais fatos ocasionaria um aumento de despesas da previdência que, em 2014, correspondia a 7% do PIB para, em 2050, ultrapassar os 13% do PIB nacional¹⁰. Assim, o argumento defendia que sem reformas, haveria dificuldades em manter o equilíbrio financeiro e atuarial, já que teríamos menos trabalhadores contribuindo e mais idosos recebendo benefícios¹¹.

O Governo tentou demonstrar que a previdência estaria às margens de um colapso, enfrentando um momento de instabilidade pela falta de recursos.

O segundo ponto foi o fato de que o benefício de pensão por morte, aqui no Brasil, não estaria de acordo com os padrões internacionais e com as boas práticas previdenciárias, já que, como dito anteriormente, não existia período de carência, nem tempo mínimo para o

¹⁰BRASIL. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº23 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2014/medidaprovisoria-664-30-dezembro-2014-779852-exposicaodemotivos-145823-pe.html>> Acesso em 26. fev. 2017.

¹¹Idem.

casamento ou união estável e o benefício para cônjuges, companheiros ou companheiras era vitalício.¹²

Portanto, esses dois fatores combinados, segundo a Exposição de Motivos da MP n. 664/2014, teriam elevado a despesa bruta com a pensão por morte de R\$ 39 bilhões, em 2006, para R\$ 86,5 bilhões em 2013¹³.

É importante observar, ainda, que com base na justificativa de que haveria um grande número de pessoas jovens que estavam formalizando casamentos e uniões estáveis com pessoas mais velhas apenas com o objetivo de ficar com o benefício de pensão por morte, foi proposta a exigência de comprovação de dois anos de casamento ou união estável para que o cônjuge, companheiro ou companheira fizesse jus ao benefício.

Além disso, a MP propôs um reajuste na forma de calcular o benefício que passou de 100% do valor da aposentadoria por invalidez que o segurado teria direito na data do falecimento para 50%, e uma cota de 10% a mais por cada dependente, se extinguindo tal cota, no caso de perda da condição de dependente. Além disso, nos casos de filhos que se tornem órfãos de ambos os pais, seria pago um adicional de 10% do valor da pensão, a ser rateado entre os filhos.

Tal reajuste na forma de calcular o valor que o beneficiário iria receber a título de pensão por morte não foi aprovado no momento da conversão, porém o governo não desistiu de implantar a medida. Esse reajuste faz parte agora da Reforma da Previdência que foi proposta na PEC 287, em 5 de dezembro de 2016.

2.4 As razões da Proposta de Emenda Constitucional n. 287/2016

A crise político-econômica que se agravou após as eleições presidenciais, acabou culminando no *impeachment* de Dilma Rousseff no final de agosto de 2016, assumindo a Presidência da República o vice-presidente Michel Temer, em meio à acusação popular de golpe político. Cerca de três meses depois, foi proposta, a PEC n. 287/2016 que propõe a chamada Reforma da Previdência.

No bojo da proposta de reforma, é possível observar mudanças como a exigência de idade mínima igual para homens e mulheres na aposentadoria, a necessidade de ter 49 (quarenta

¹²BRASIL. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº23 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2014/medidaprovisoria-664-30-dezembro-2014-779852-exposicaodemotivos-145823-pe.html>> Acesso em 26. fev. 2017.

¹³Idem.

e nove) anos de tempo de contribuição para fazer jus a aposentadoria integral, alterações no que tange ao recebimento de benefícios pelo trabalhador rural, dentre várias outras mudanças.

Em se tratando de Pensão por Morte, como exposto anteriormente, duas mudanças são propostas: i) o impedimento da cumulação da aposentadoria com a pensão, e ii) a alteração dos percentuais de cálculo do valor mensal pago a título de pensão por morte, permitindo que o valor mensal pago a título de pensão por morte diminua dos atuais 100% para 50% do valor da aposentaria que o segurado deveria receber caso estivesse aposentando ou do que faria jus caso fosse se aposentar por invalidez naquela data., mais acréscimo de 10% por cada dependente.

Na EMI n. 140/2016 são expostos os motivos para tal Proposta de Emenda Constitucional. A Exposição de Motivos começa, de maneira geral, falando sobre questões demográficas, ao expor que o Brasil está passando por um processo envelhecimento populacional, pois está acontecendo uma queda na taxa de fecundidade e um aumento na expectativa de vida da população, tendo em vista as melhorias das condições de vida¹⁴, o que traria um desequilíbrio financeiro e atuarial.

Quanto à pensão por morte, os motivos são expostos nos parágrafos 54 a 57. Destaca, inicialmente, que esse é o terceiro benefício em termos de gastos no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), pois 24,2% das despesas de 2015 foram gastos com pensão por morte¹⁵.

Quanto ao cálculo da pensão por morte, na exposição de motivos, é feita uma comparação com regimes de previdência de outros países, em que o valor do benefício é dividido em um sistema de cotas, sendo observando a quantidade de dependentes¹⁶. Quanto à cumulação da pensão por morte com outros benefícios, a EMI n.140/2016 apresenta o dado de que 2,4 milhões dos beneficiários, no ano de 2014, acumulavam aposentadoria e pensão.

Desse modo, as alterações trazidas pela edição da Lei 13.135/2015 não teriam sido suficientes para manter o equilíbrio financeiro e atuarial, sendo necessária a realização de novas alterações.

Tal proposta de reforma tem encontrado uma forte resistência popular, com ajuda, inclusive, de membros do Congresso Nacional, e por este motivo o próprio governo, que propôs

¹⁴ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n.287/2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CCD5C13128C5934E4C7CF661C62FA23E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016> Acesso em 06. abr. 2017.

¹⁵Idem.

¹⁶Idem.

a reforma nos termos acima expostos, tem cedido a algumas mudanças na redação original da proposta, embora parte delas se contradigam com as propostas ainda mantidas.

Uma das propostas que foi retirada da redação original da PEC, devido à pressão popular e poucos dias antes do fechamento da presente pesquisa, foi a da diminuição do valor do benefício de pensão por morte.

2.5 Uma crítica aos argumentos governamentais para a reforma do benefício da pensão por morte

Ao analisar o já exposto anteriormente, pode-se perceber, por meio do percurso legislativo da pensão por morte, das exposições de motivos e da análise do momento histórico do país que existem certos problemas em relação as modificações, especialmente a mais recente, a Lei n. 13.135/2015 e a PEC 287/2016. Deste modo, é interessante analisarmos alguns pontos dessas reformas.

2.5.1. O déficit ou superávit da Seguridade Social

O primeiro ponto a ser analisado é o financiamento da Seguridade Social, já que um argumento comum a todas as exposições de motivos é que existe a necessidade de equilibrar a arrecadação e os gastos. A justificativa de que há um déficit, e que para superar esse déficit é preciso alterar a lei dos benefícios previdenciários, tem sido comum em todas as reformas da previdência, bem como as relativas à pensão por morte até então analisadas. A princípio, esses argumentos devem ser questionados sob outras perspectivas, pelo menos, por uma razão inicial: se em pouco mais de 20 anos três grandes reformas constitucionais sobre previdência social ocorreram, ou os cálculos do governo fracassaram ou há outros elementos que não foram incluídos nas razões do déficit.

O princípio constitucional da busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial foi inserido no art. 201 da Constituição Federal de 1998 apenas após a Emenda Constitucional n. 20/98. Porém, as exposições de motivos das Leis n. 9.032/95 e n. 9.528/97, anteriores a EC n.20/98, já traziam a busca por tal equilíbrio, pois foram contemporâneas da PEC 33/1995 que deu origem a emenda, e assim, naquele momento já havia grande preocupação do governo quanto ao assunto.

Para melhor compreender essa constante busca é necessário entender, primeiramente, como funciona a forma de financiamento da seguridade social e a forma como é gasto o que se arrecada.

A Constituição de 1988, em seu art. 194, atentando para a facilitação da implementação da Seguridade Social, trouxe uma ampliação para as bases de financiamento, que foram especificadas em seu art. 195, incluído tributos como as contribuições sociais, pois, anteriormente, quando se atentava apenas para Previdência Social, a base de financiamento era restrita às folhas de pagamento¹⁷. Vejamos a transcrição do art. 195, responsável por especificar como seria essa diversificação.

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:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

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;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

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)

Mesmo com essa diversificação do financiamento, até as exposições de motivos da Lei n. 13.135/2015 e a da PEC n. 287/2016, trazem, alarmantemente, que a previdência estaria arrecadando pouco e gastando muito, ou seja, haveria um déficit.

Porém essa posição exposta pelo governo, de que existe um déficit na previdência, não é pacífica, uma vez que existe outra corrente que demonstra que na realidade a previdência seria superavitária.

O governo segue a corrente fiscalista, segundo a qual nos valores demonstrados são consideradas, para chegar à conclusão do déficit da previdência, apenas as contribuições do empregador e do trabalhador, pois considera que somente essas são vinculadas obrigatoriamente à previdência, enquanto as outras contribuições sociais seriam vinculadas ao sistema de saúde e assistência social.

Para a corrente fiscalista, somente deve ser considerado a arrecadação e as despesas da Previdência Social do setor privado (RGPS), ou seja, considera somente a arrecadação das contribuições previdenciárias, dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários e demais rendimentos, e os pagamentos dos benefícios de prestação continuada devidos pelo RGPS, como aposentadorias e pensões. Essa corrente busca verificar a relação entre os gastos com benefícios previdenciários e

¹⁷ BOSCHETTI; SALVADOR, 2004

com as receitas das contribuições previdenciárias, verificando a diferença que, caso deficitária, deve ser coberta por toda a sociedade através de outras contribuições sociais e tributos. (VAZ, 2009, p. 10).

Já a corrente constitucionalista, contrária à teoria do déficit, leva em consideração a Seguridade Social como um todo, assim como prevê a Constituição, abarcando os outros tipos de contribuições sociais, como Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Sobre Lucro Líquido (CSLL), o que tornaria a Seguridade Social superavitária.

A corrente constitucionalista entende que a previdência social do setor privado (Regime Geral de Previdência Social) faz parte da Seguridade Social, conforme preceitos constitucionais, ou seja, não trata separadamente as receitas e despesas previdenciárias das receitas e despesas dos outros setores da Seguridade Social. Assim, são contabilizados como fontes de arrecadação, além das contribuições dos empregados e empregadores sobre a folha de pagamento e outras rendas, todas as outras contribuições para a Seguridade Social definidas na Constituição Federal, como Cofins, CSLL, Pis/Pasep, etc. (VAZ, 2009, p. 9).

Além de não contar com contribuições sociais como COFINS e CSLL, o governo inclui no cálculo as receitas e despesas dos servidores públicos, que na verdade fazem parte do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que tem um caráter exclusivamente contributivo, e que não se confunde com o RGPS.

E incluem, também, as receitas e despesas dos militares, quando estes não têm previsão de contribuição para aposentadorias, existindo apenas a contribuição para o caso de recebimento de pensão.

Isto porque esse “regime previdenciário dos militares” não tem caráter contributivo. O pagamento das aposentadorias (reformas) é um ônus público, não tem natureza previdenciária propriamente dita. Portanto, as receitas e despesas com o regime militar não se prestam a contas de resultado previdenciário, porque esse regime não está sujeito a regras de equilíbrio, nem financeiro, nem atuarial. (ANFIP, 2016. p. 39).

Deste modo, o governo, através do Ministro Eliseu Padilha, em audiência pública, realizada no dia 15 de fevereiro de 2017, para discutir a PEC n. 287/2016, utilizando do modo de calcular da corrente fiscalista, trouxe dados de que em 2016 o déficit da previdência foi de R\$ 227 bilhões, sendo R\$ 150 bilhões do RGPS e R\$ 77 bilhões do RPPS¹⁸. Observa-se, claramente, que para o cálculo do déficit o governo inclui, de forma inconstitucional, os gastos com RPPS.

Os cálculos apresentados pelo governo omitem diversos dados que são essenciais para determinar a real situação da previdência, dentre eles está a da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Parte da receita da Seguridade Social é vinculada a uma destinação específica,

¹⁸ Vídeo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Z1iLtpOIYO4>> Acesso em 27. abr. 2017.

não podendo ser utilizada para outro propósito, mas a DRU realiza a desvinculação dessas receitas, e com ela o governo pode utilizar um percentual determinado da arrecadação da Seguridade Social para outros propósitos.

Segundo Boschetti e Salvador (2004, p.17) “por meio da DRU, ocorre a *alquimia* de transformar os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, em consequência, sua utilização para pagamento de juros da dívida”.

A existência da DRU, por si só, demonstra que há uma sobra de recursos da Seguridade Social, caso realmente faltassem recursos, claramente, não seria possível a existência da DRU.

É importante ressaltar, que esse mecanismo surgiu em 1994, e era inicialmente chamado de Fundo Social de Emergência, mas com o passar dos anos e algumas modificações o mecanismo passou a se denominar Desvinculação de Receitas da União, que atualmente pode desvincular até 30% dos recursos arrecadados para a Seguridade Social, utilizando esses recursos para, principalmente, pagar juros da dívida pública (FRATTORELLI, 2017). Vejamos a tabela a seguir com os percentuais de cada desvinculação e seus períodos de duração:

Desvinculação de Recursos	Emendas Constitucionais	Período de Vigência	Percentual de desvinculação
FSE	ECR n. 01/1994	1994 a 1995	20%
FEF	EC n. 10/1996	1996 a 1997.1	20%
FEF – Prorrogação	EC n. 17/1997	1997.2 a 1999	20%
DRU	EC n. 27/2000	2000 a 2003	20%
DRU (1ª. Prorrogação)	EC n. 42/2003	2003 a 2007	20%
DRU (2ª. Prorrogação)	EC n. 56/2007	2008 a 2011	20%
DRU (3ª. Prorrogação)	EC n. 68/2011	2011 a 2015	20%
DRU (4ª. Prorrogação)	EC n. 93/2016	2016 a 2023	30%

Tabela 1

Fonte: Elaboração própria com base nos textos das Emendas Constitucionais.

Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP (2016) a DRU utilizou cerca de R\$ 63 bilhões da Seguridade Social, somente em 2015, além de ter utilizado cerca de R\$ 230 bilhões entre os anos de 2010 e 2014.

Além da DRU, outro fator omitido pelo governo e que retira boa parte da arrecadação da Seguridade Social é a renúncia fiscal, consistente na política de incentivo para certos setores da economia, empresas ou eventos, em que são isentos do pagamento de alguns tributos (SILVA, 2016). Entre os anos de 2011 a 2016 teria deixado de arrecadar cerca de R\$ 274,3 bilhões (SILVA, 2016).

A evasão fiscal e a ineficácia governamental na cobrança da Dívida Ativa da União (DAU) é outro fator que vem gerando problema ao financiamento da Seguridade Social. Somente em 2015 essa evasão fiscal correspondeu a cerca de R\$ 62,9 bilhões, enquanto que a ineficiência na cobrança da DAU, entre os anos de 2011 e 2015, resultou em uma perda de R\$ 350 bilhões (SILVA, 2016).

[...] o Brasil é marcado pela alta concentração tributária sobre as faixas mais pobres da sociedade, enquanto esta mesma tributação mostra-se altamente regressiva em relação às faixas mais ricas, o que traduz uma clara proteção de classe que se revela também quando verificamos que os meios de evasão fiscal entre as classes mais favorecidas é expressivamente maior que aqueles verificados entre as faixas de renda mais baixas. (SILVA, 2016, p. 35)

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em estudo recente, concluiu que a maior parte dessas dívidas pertencem a empresas ativas, apenas 18% das 32.224 empresas devedoras estariam inativas (MAGALHÃES, 2017).

Segundo Magalhães (2017, WEB) “na lista das empresas devedoras da Previdência, há gigantes como Bradesco, Caixa Econômica Federal, Marfrig, JBS (dona de marcas como Friboi e Swift) e Vale. Apenas essas empresas juntas devem R\$ 3,9 bilhões, segundo valores atualizados em dezembro do ano passado[2016]”.

Além de todo o exposto, o governo também se omite em mostrar dados que falam sobre o percentual de sonegação do PIB, o valor atual da dívida ativa, o impacto que a recém aprovada Lei da Terceirização sobre a arrecadação da previdência, o impacto que a PEC n. 241 (ou PEC n. 55), que trata sobre o teto para o crescimento de gastos públicos.

Diante do exposto, é inevitável concluir que existem sérios problemas quanto à conclusão do governo de que a Previdência Social é deficitária. Ora, um sistema que desvincula parte de sua receita para outros fins, concede renúncias fiscais e se omite em cobrar dívidas, só poderia assim ser justificável caso fosse superavitário.

2.5.2. A influência dos momentos de crises nas reformas

É fundamental observar que o enredo de déficit da previdência é constate, contudo, parece se intensificar de acordo com o momento de crise que o país enfrenta. Os gastos com direitos sociais são sempre apontados como um problema para as crises econômicas enfrentadas pelo país. Assim, uma forma legítima encontrada para contornar o problema dos direitos sociais foi a edição de leis e reformas constitucionais.

Vários governos autoritários utilizaram-se abertamente de constituições para impor e manter seus governos, um exemplo é a Constituição Federal brasileira de 1967 (BARBOSA, 2012), originada durante a Ditadura Militar, que, como sabe-se, foi marcada por graves violações de direitos e garantias fundamentais.

Como uma forma de resposta à Ditadura Militar, a Constituição Federal de 1988 veio carregada de direitos e garantias fundamentais, dando atenção especial aos Direitos Sociais, o que refletiu também na edição da Lei dos Planos de Benefícios Previdenciários (Lei n. 8.213/91).

Porém, poucos anos após a promulgação da CF/88, e depois de uma crise que culminou com o impeachment do então presidente Fernando Collor, havia uma insatisfação por parte do governo quanto à quantidade de direitos sociais concedidos, e logo deu-se início a uma mobilização para reformar, antecipadamente, a recém-criada Constituição Federal.

A partir dos anos 90, a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal propiciaram o fortalecimento do discurso sobre a necessidade de reformar a previdência social. Entre os vários argumentos, um dos que se destacavam defendia que os direitos introduzidos pela Constituição de 1988 teriam provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário. (FRANÇA, 2004, p. 41)

Para os reformistas as conquistas sociais eram na realidade causadoras do desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário, o que contribuía para a crise fiscal-financeira que o país enfrentava naquele momento.

Segundo Barbosa, “para o discurso reformista, trata-se da necessidade de corrigir um erro, um desvio de rumo. Corrigir os excessos de uma Constituição que consagra direitos demais, que regula demais e torna a tarefa do governo complicada demais” (BARBOSA, 2012, p. 252).

O autor ainda deixa claro que:

O temor de que a revisão constitucional implicasse o sacrifício de conquistas sociais da Constituição de 1988 não era infundado. O discurso acerca das dificuldades geradas pela Constituição para a “governabilidade” (e, depois, para o “custo Brasil”) se popularizava, expressando a convicção de que parte das garantias constitucionais referentes ao direito do trabalho e à previdência social, por exemplo, contribuíam diretamente para piorar o desempenho do setor público e privado do país. (BARBOSA, 2012, p. 267).

Essa mentalidade de “corrigir excessos”, ou seja, de diminuir direitos sociais, não mudou ao longo dos anos. O governo de Fernando Henrique Cardoso trouxe vigorosamente a ideia de diminuição do estado, o que ia de encontro com os ideais da Constituição de 1988, que articula alguns direitos sociais que deveriam ser garantidos pelo Estado.

Na América Latina, onde a proteção social em geral sempre foi precária, não atingindo o conjunto da população e, muitas vezes, não constituindo um sistema unificado e sim formado de diversos regimes de base corporativa, a história da reforma foi diferente. Vários países, reféns da dívida externa e constrangidos pelo fraco crescimento econômico, seguiram os ditames e as metas do Fundo Monetário Internacional, promovendo reformas ao gosto neoliberal em seus sistemas de proteção social. (FRANÇA, 2004, p. 40)

Como vimos anteriormente, foi no governo de Itamar Franco que teve origem a DRU retirando boa parte do orçamento da Seguridade Social, e o governo de Fernando Henrique deu continuidade a DRU ao mesmo tempo em que realizou as duas primeiras reformas no benefício de pensão por morte, trazidas pelas Leis n. 9.032 de 1995 e n. 9.528 de 1997. Essas alterações na Lei n. 8.213/91 não tratavam somente da pensão por morte, mas também, sobre aumento do percentual de contribuição, dentre outros fatores, ademais, foi nesse governo que se propôs, e foi aprovada, a primeira grande reforma da previdência como um todo.

Ambas as alterações vieram em períodos de crises político-econômicas, onde houveram escândalos de corrupção e de desvio de dinheiro público, o governo apresentava mais “gastos” do que arrecadação, o que refletia, obviamente, também na Previdência Social.

A desvinculação de receitas da União, juntamente com o fato de a Seguridade Social ser superavitária, diferentemente do que alega o governo, tornou essa uma opção fácil para ser utilizada nesses momentos de crise. Porém, naquela época o percentual que podia ser desvinculado era pequeno, então com o passar dos anos e governos a DRU foi aumentando seu percentual, chegando hoje no patamar de 30%, ao mesmo tempo em que o governo apresentava o quadro de déficit da previdência e o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial para alterar os benefícios para diminuir os gastos com eles e assim aumentar a margem para a DRU.

Mas as alterações e a DRU não se ativeram apenas ao governo neoliberal de Fernando Henrique, houveram emendas constitucionais no governo Lula e a grande reforma do benefício da pensão por morte aconteceu no governo Dilma, além de que nos dois governos o percentual da DRU foi aumentando gradativamente, mesmo ambos governos sendo considerados pró direitos sociais, pró trabalhador.

Desde a última crise econômica internacional, iniciada em 2008, o mundo tem assistido à adoção de toda sorte de medidas governamentais voltadas ao alegado enfrentamento daquelas que seriam as razões desta e de tantas outras crises vivenciadas pelo capitalismo, mas que em verdade apenas aplicam as velhas e surradas teorias adotadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, segundo as quais quanto menor o tamanho dos Estados e mais privatizadas forem as economias dos países, menores os riscos de crises econômicas graves. (SILVA, 2016, p. 4)

Recentemente, o país tem passado, além de problemas econômicos, por uma grave crise política, causando uma profunda recessão, reduzindo a produção da indústria nacional e diminuindo os investimentos (ANFIP, 2016).

Assim como nos governos anteriores, o governo Dilma viu na previdência uma forma de cortar gastos, ao mesmo tempo em que se utilizaram de parte da arrecadação das Contribuições Sociais para dívidas alheias à Previdência Social.

Esse quadro revela que a seguridade social brasileira, fruto das lutas e conquistas da classe trabalhadora, é espaço de fortes disputas de recurso e de poder, constituindo-se em uma arena de conflitos. A defesa e ampliação dessas conquistas e o posicionamento contrário às reformas neoliberais regressivas são desafios permanentes e condições para consolidação da seguridade social pública e universal. (BOSCHETTI, 2009, p. 16)

E o desafio, para manter os direitos sociais, tais quais concedidos pela Constituição Federal de 1988, continua, já que recentemente, após mais um período de crise, que culminou com impeachment de mais um Presidente da República, dessa vez Dilma Rousseff, mais uma reforma está prestes acontecer, atingindo não só a pensão por morte, mas a Previdência Social como um todo.

O governo Temer tem adotado medidas extremas para, supostamente, conter a crise, como a redução das despesas públicas, mas o modo como essa redução está sendo feita tem atingindo principalmente a classe trabalhadora, e a reforma da previdência é um exemplo claro de disso. Esse quadro é extremamente alarmante.

Assim, quando se trata de enfrentar as “crises orçamentárias” repetidamente vivenciadas pelo Estado brasileiro desde o início da década da 1990, o que se vê é que todos os governos – de Collor a Temer, passando por FHC, Lula e Dilma –, simplesmente “esquecem” que praticamente metade do Orçamento Geral da União é consumido anualmente com o pagamento de juros e amortização da dívida pública, preferindo concentrar seus esforços na promoção de “ajustes” na outra metade do orçamento, aquela onde estão as despesas governamentais com a manutenção de serviços públicos essenciais, política esta que agora se aprofunda e radicaliza com a provável aprovação das Propostas de Emendas Constitucionais nºs 241 e 287, de 2016. (SILVA, 2016)

A realidade é que todos os governos desde os anos 90 tem se utilizado da diminuição de direitos sociais para conter crises econômicas, seja utilizado as Receitas da União para fins diversos, e aumentando o percentual que pode ser utilizado constantemente, ou seja, alterando leis para que estas trabalhem de acordo com seus interesses.

Em tempos de crise econômica o governo é sempre célere em demonstrar, usando sua própria teoria, que existe um déficit na previdência e assim dá motivação para as suas reformas. A desconsideração audaciosa de direitos sociais tem se tornado mais banal a cada governo,

como demonstram os governos de Dilma, com sua reforma drástica no benefício de pensão por morte através da Lei n. 13.135/2015, e Temer, com sua Reforma da Previdência, que além de alterar diversos benefício traz de volta as propostas que não passaram quando da edição da Lei n. 13.135/2015.

3. A (DES)NECESSIDADE DA EDIÇÃO DA LEI N. 13.135/2015: UMA ANÁLISE CRÍTICA

Com todo o percurso legislativo exposto, destacando as alterações do benefício de pensão por morte, analisando as razões apresentadas para tais alterações e, ainda, discutindo os principais problemas das justificativas apresentadas pelo governo, vimos que a alteração que mais atingiu a pensão por morte foi a Lei n. 13.135/2015.

A lei alterou drasticamente várias características da pensão por morte, caracterizando-se em uma medida que retirou direitos já consolidados na legislação previdenciária, trazendo grande preocupação para a classe trabalhadora.

Entre 2014 e 2015 foram editadas a MP 664, convertida na Lei n. 13.135/2015, já discutida no presente trabalho, e a MP 665, convertida na Lei n. 13.134/2015, que alterou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o abono salarial, o seguro desemprego e o seguro-defeso.

Segundo a ANFIP (2016), apesar de o discurso do governo ser de que as MPs foram editadas para realização de correções, estas foram apresentadas pelo Ministro da Fazenda no mesmo pacote de medidas voltadas para o ajuste fiscal do ano de 2015, onde apresentavam uma economia de R\$ 18 bilhões caso as mudanças fossem realizadas. Contudo, se a motivação real fosse apenas essas correções a Medida Provisória não seria a via mais adequada. O correto seria ter-se utilizado um projeto de lei (ANFIP, 2016). Inclusive durante toda a vigência da MP 664 esta foi altamente criticada, sendo até acusada de inconstitucionalidades. Ou seja, a edição dessas MPs foi claramente uma forma rápida de cortar gastos do governo.

A maior parte das reformas nascem com a mesma justificativa, a de que a Previdência seria incapaz de financiar os benefícios no presente e, principalmente, no futuro e por isso, em nome do equilíbrio financeiro e atuarial, necessita cortar gastos, necessita de reformas.

Mas segundo a ANFIP (2016, p. 107) “não é por acaso que as conclusões sempre apontam para a necessidade de reformas que ampliam carências e reduzem direitos.”

Ao reduzir as despesas dos benefícios previdenciários o governo consegue uma parcela maior do orçamento da Seguridade Social para a Desvinculação de Receitas da União. Segundo o próprio site do Senado Federal, 90% do montante desvinculado vem das contribuições sociais¹⁹.

¹⁹ SENADO FEDERAL. Notícias. DRU. Disponível em < <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>> Acesso em 13. mar. 2017.

Em uma evolução orçamentária apresentada pela Auditoria Cidadã da Dívida e transformado por Silva (2016) no gráfico abaixo, é possível observar que, na medida em que os gastos com a previdência vão diminuindo, o montante destinado ao pagamento da dívida pública vai aumentando. A MP 664 contribuiu diretamente para o corte de gastos.

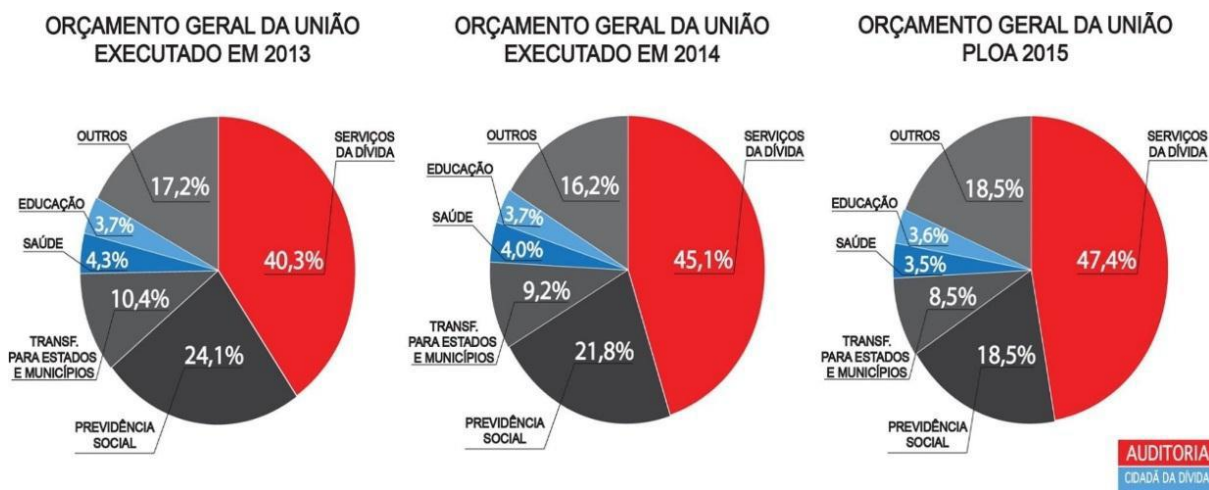


Gráfico 1 - Evolução do Orçamento Geral da União (2013-2015)

Fonte: SILVA, 2016, p. 8

No gráfico acima expostos, vemos que entre os anos de 2013 e 2014, de acordo com o orçamento geral da União executado em cada ano, houve uma significativa diminuição do percentual gasto com a Previdência Social e a previsão para o ano de 2015 era, também, que o mesmo acontecesse, fazendo com que os gastos com a Previdência Social diminuíssem mais uma vez, porém não foi assim que se sucedeu.

A MP 664/2014 deveria contribuir para a diminuição desse número, porém a alteração da diminuição do percentual do valor da pensão por morte, diminuído 100% para 50% do valor que o segurado receberia caso na época do óbito estivesse se aposentando por invalidez ou do valor que já recebia caso já fosse aposentado e mais 10% para cada dependente, não passou quando da conversão da MP na Lei 13.135/2015, o que afetou os cálculos previstos para o ano de 2015, pois esse era um ponto extremamente relevante na MP para fazer a economia desejada.

As outras alterações, apesar de atingirem profundamente e especificamente certos segurados e seus dependentes, como foi o caso da vinculação entre o tempo que será pago a pensão e a idade do dependente, não trouxeram a economia necessária para o governo. Senão, vejamos. As alterações trazidas pela Lei n. 13.135/2015 estabeleceram regras temporais para a extinção do benefício. No quadro abaixo, expõe-se a nova regra, inserida pela Lei n.

13.135/2015, onde a duração do benefício de pensão por morte está relacionado à idade do beneficiário no tempo da morte do segurado.

Idade do cônjuge/companheiro(a)	Duração do benefício de pensão por morte
Menor de 21 anos	3 anos
Entre 21 e 26 anos	6 anos
Entre 27 e 29 anos	9 anos
Entre 30 e 40 anos	12 anos
Entre 41 e 43 anos	15 anos
Acima de 44 anos	Vitalício

Tabela 2

Fonte: BRASIL. Lei n. 13.135/2015

Em estudo sobre pensão por morte, ao analisar o RGPS, os autores Afonso e Lacerda (2016), registram que, levando em consideração uma alíquota de contribuição necessária (que para os autores é o percentual que se deveria contribuir para compensar os gastos que a previdência teria no caso de pagamento de pensão por morte ao dependente) e as diferenças de idade, as alterações da forma como foram aprovadas na Lei 13.135 não teriam tanta influência nas contas gerais da previdência. Os valores levados em consideração foram calculados a partir da aposentadoria por tempo de contribuição que é a que tem os valores mais altos.

Alíquotas Necessárias por idade de aposentadoria e diferença de idade entre os cônjuges (%) - Regra Antiga

Idade da aposentadoria	Diferenças de idade entre os cônjuges				
	Mesma idade	5 anos de diferença	10 anos de diferença	15 anos de diferença	20 anos de diferença
57	21,38%	33,13%	47,35%	63,50%	80,91%
61	19,79%	32,93%	49,21%	67,98%	88,36%
65	16,96%	31,27%	49,64%	71,27%	95,22%
69	12,75%	27,64%	47,82%	72,36%	100,09%

Tabela 3

Fonte: AFONSO; LACERDA. 2016. p. 12

Tendo por base que, o fato de que a maior parte dos beneficiários já tinha atingido 44 anos, a pouca diferença de idade entre os cônjuges, os valores apresentados na tabela acima não tiveram grandes mudanças, mesmo com a edição da Lei 13.135/2015.

Na verdade, para a maioria dos casos analisados, os resultados retroagem àqueles encontrados para a Regra Antiga. O fator principal que explica este resultado é que para a maior parte dos casais representativos, no momento da aposentadoria do

segurado, a cônjuge já possui mais de 44 anos, idade em que já possui direito a pensão por morte vitalícia [...]. (AFONSO; LACERDA. 2016. p. 13)

Também estudando o assunto, dessa vez quanto ao RPPS, Tavares (2015), concluiu que 93% das pensões concedidas são vitalícias, por isso as regras pouco afetariam o sistema de custeio da Previdência Social. Lembrando que o governo inclui as despesas e receitas dos servidores públicos e militares no cálculo em que conclui pelo déficit da previdência. Como se pode observar no quadro abaixo, que traz a idade do cônjuge ou companheiro(a) e o percentual de pensões concedidas para pessoas daquela idade, vejam:

Idade do cônjuge/companheiro(a)	Percentual
Menor de 21 anos	0,017
Entre 21 e 26 anos	0,316
Entre 27 e 29 anos	0,448
Entre 30 e 40 anos	3,654
Entre 41 e 43 anos	2,250
Acima de 44 anos	93,315
Total	100,00

Tabela 4

Fonte: TAVARES, 2015, p. 33

O mais recente Anuário de Estatísticas da Previdência Social, apresentado no final de 2016 sobre a Previdência no ano de 2015, traz gráficos dos benefícios de pensão por morte concedidos naquele ano especificando a faixa etária e o sexo dos dependentes que tiveram seus benefícios concedidos, vejamos:

PENSÕES POR MORTE URBANAS

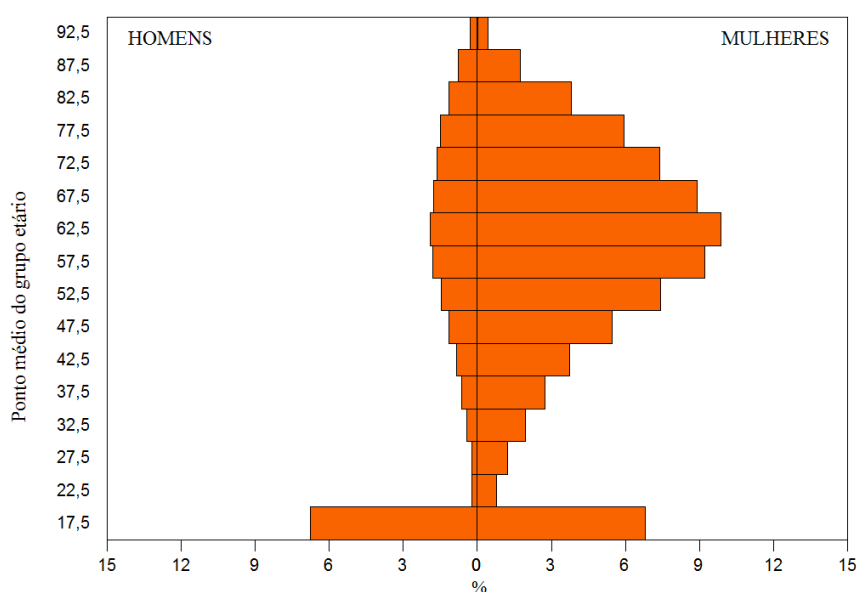


Gráfico 2

Fonte: Anuário de Estatísticas da Previdência Social, 2016, p.91

PENSÕES POR MORTE RURAIS

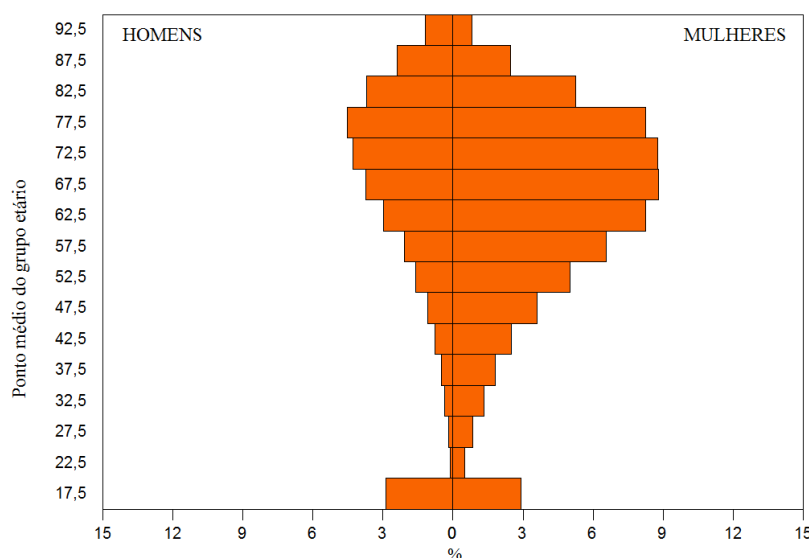


Gráfico 3

Fonte: Anuário de Estatísticas da Previdência Social, 2016, p.91

Com os gráficos acima expostos, podemos concluir que a grande maioria dos benefícios concedidos em 2015 foi para dependentes com mais de 44 anos de idade e, por isso, suas pensões já seriam vitalícias. O gráfico não mostra apenas os dados referentes a cônjuges ou companheiros, mas, mesmo assim é possível verificar que as pensões concedidas para pessoas com menos de 44 anos, incluindo os filhos e outros dependentes, é pequeno em comparação com as faixas etárias acima de 44 anos, o que corrobora com a conclusão dos pesquisadores acima citados.

Apesar de pouco afetarem o custeio, como demonstrado a partir dos valores apresentados nas tabelas e gráfico, essas medidas trazem grandes danos ao trabalhador, que antes tinha garantida uma segurança muito maior para um caso tão danoso quanto a morte, ainda mais em idade tão jovem.

Além disso esse sistema de relacionar o tempo de recebimento do benefício e a idade do dependente pode trazer várias injustiças, como nos casos em que o segurado faleceu quando o dependente tinha 43 e assim esse só receberá por 15 anos, enquanto se no caso o dependente contasse com 44 anos receberia uma pensão vitalícia.

De plano, cabe registrar que a duração do benefício não apresenta um caráter de linearidade, gerando distorções. Basta tomar como exemplo a situação de dois beneficiários, sendo que no primeiro caso o instituidor faleceu quando o cônjuge/companheiro(a) tinha a idade de 43 e, noutro, tivesse 44, ou seja, apenas 1 ano de diferença na idade de ambos. No primeiro caso, o benefício irá perdurar por 15 anos, até o beneficiário completar 58 anos. No segundo caso, será vitalício e,

considerando uma expectativa média de sobrevida de mais 33,2 anos para o grupo de brasileiros entre 45 a 49 anos, segundo tábua do IBGE, o conjugê/companheiro(a) perceberá o benefício por mais do dobro do tempo do primeiro caso, embora a diferença de idade entre ambos, na data de óbito do instituidor, seja de apenas 1 ano. (TAVARES, 2015, p. 32)

Outra nova medida que deve ser analisada é a que traz a necessidade de ter no mínimo dois anos de união estável ou casamento como forma de prevenir fraudes, pois, segundo a exposição de motivos da MP 664/2014, pessoas mais jovens estariam se casando com pessoas mais velhas apenas com o intuito de manter uma pensão.

Segundo Tavares (2015) essa medida pouco afetaria as despesas da Previdência Social já que o número de casamento/união estável com grandes diferenças de idade é baixo.

Idade (intervalo em anos)	%
0-4	39,03
5-9	27,84
10-14	12,73
15-19	6,85
20-24	4,57
25-29	3,35
30-34	2,29
35-39	1,25
40-44	0,94
45-49	0,61
50-54	0,32
55-59	0,11
60-64	0,07
65-69	0,02
70-74	0,01
Total Geral	100

Tabela 5

Fonte: TAVARES, 2015, p. 33

Como visto acima, em quase 40% dos casos a diferença é de no máximo 4 anos e em aproximadamente 30% o diferencial é de no máximo 9 anos, deixando um percentual pequeno para pessoas em um relacionamento onde há uma grande discrepância de idade.

No entanto, o impacto que a medida tem para aqueles casais jovens é extremo, pois acabaram sendo afetados em razão dos crimes cometidos por pessoas de má-fé, pois mesmo que sua união seja comprovada aqueles que tem menos de 2 anos de união estável/casamento não farão jus ao benefício por tempo superior a 4 meses. Assim, mais uma vez os jovens são atingidos de forma drástica por essa alteração, enquanto a economia feita em detrimento é pouco expressiva. As péssimas condições de trabalho que muitos jovens casais acabam por se submeter para atender às necessidades de sua família

Segundo o Anuário de Estatísticas da Previdência Social, houve sim uma diminuição na quantidade de benefícios de pensão por morte concedidos, pelo fato de ter deixado mais rígida a concessão do benefício com ao exigir a comprovação dos 2 anos de casamento ou união estável e um maior período de carência, porém essa diminuição na quantidade de pensões por morte concedidas não foi o suficiente para evitar o crescimento do número de benefícios de pensão por morte previdenciários ativos, nem para diminuir os gastos com o benefício, vejamos nas tabelas abaixo.

Quantidade de benefícios de pensões por morte ativas em dezembro dos anos de 2013, 2014 e 2015

	2013	2014	2015
Previdenciária	7.165.712	7.323.921	7.429.823
Acidentária	120.355	118.245	116.082

Tabela 4

Fonte: Anuário de Estatísticas da Previdência Social, 2016.

Quantidade gasta com benefícios de pensões por morte ativas em no mês de dezembro dos anos de 2013, 2014 e 2015

	2013	2014	2015
Previdenciária	R\$ 6.603.815 milhões	R\$ 7.223.197 milhões	R\$ 7.941.233 milhões
Acidentária	R\$ 129.493 mil	R\$ 135.472 mil	R\$ 142.965 mil

Tabela 5

Fonte: Anuário de Estatísticas da Previdência Social, 2016.

Assim, apesar do grande impacto social, houve pouca influência dessas medidas nas despesas da Previdência Social, o orçamento previsto não foi bem como o esperado, os gastos com a Previdência Social no orçamento executado em 2015 acabaram sendo maiores do que os 18,5% previstos anteriormente, como visto no Gráfico 1. Vejamos o Gráfico 4, abaixo, que

expõe os percentuais do orçamento geral da União que de fato foi executado em 2015, e a partir dele podemos concluir que o gasto com a Previdência Social foi de 22,69%, ou seja, bem maior que o esperado.

Orçamento Geral da União (Executado em 2015) – Total = R\$ 2,268 trilhões

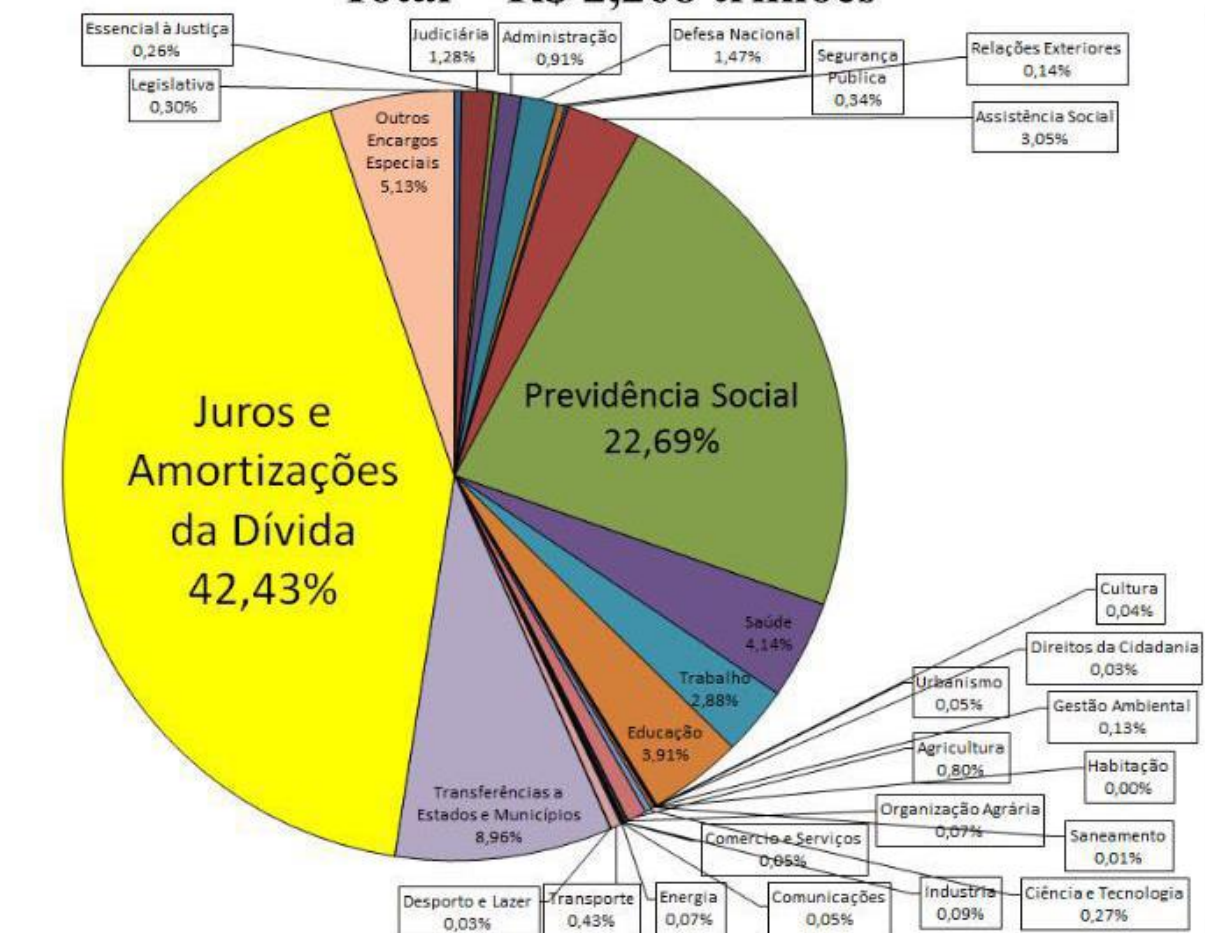


Gráfico 4 – Orçamento Geral da União (Executado em 2015)

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida²⁰

Tendo em vista o resultado obtido, em 2016 o governo Temer propôs um pacote de medidas para diminuir drasticamente os gastos públicos. Além de diminuir gastos com educação e saúde, a previdência também foi visada, e a PEC 287/2016 traz inúmeras mudanças em vários benefícios, dentre eles a pensão por morte.

A referida PEC trouxe de volta aquela proposta apresentada anteriormente na MP 664/2014 de diminuir o percentual do valor do benefício de pensão por morte de 100% para

²⁰ Disponível em <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida/>> Acesso em 02. abr. 2017.

50% do valor que faria jus o segurado caso fosse se aposentar na data do óbito e mais 10% para cada dependente.

Para tal, passou a apresentar novamente a ideia de déficit da previdência. Essa é sempre a estratégia mais utilizada para alterar a legislação previdenciária, montar um cenário onde a previdência é deficitária para que assim a sociedade se convença de apoiar medidas que podem ser prejudiciais a própria sociedade. Nesse sentido, o relatório da ANFIP também destaca que:

A construção de um conceito deficitário para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se, por outro lado, a sociedade tivesse consciência do superavit da Seguridade Social, estaria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas. (ANFIP, 2016, p. 34).

Deste modo, torna-se muito mais fácil para o governo explicar um cenário de déficit na Previdência Social, para assim conseguir aplicar reformas nela, do que utilizar outros métodos como diminuir a quantidade de isenções fiscais, acionar judicialmente as cobranças das dívidas previdenciárias, ou, até mesmo implementar de fato tributos que já são previstos na Constituição como o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

O sistema tributário nacional acumula muitas distorções, a maior parte delas identificadas com uma péssima distribuição dos tributos que afrontam a capacidade econômica do contribuinte. Os pobres e a classe média, proporcionalmente, estão submetidos a uma maior carga. E, infelizmente, o governo e o Congresso ainda resistem em aumentar a progressividade do sistema, com a aprovação da tributação sobre grandes fortunas, por exemplo. (ANFIP, 2016, p. 23).

Um dos grandes problemas dessas reformas em benefício tão essenciais como a pensão por morte está justamente no fato de que as pessoas que mais contribuem são as que menos recebem. Um segurado passa boa parte de sua vida trabalhando e contribuindo para que possa ter uma vida digna após sua aposentadoria, ou que sua família tenha uma vida digna mesmo com seu falecimento, mas reformas como as trazidas pela Lei n. 13.135/2015 e pela PEC 287/2016 tiram essa segurança, garantida constitucionalmente, desses trabalhadores.

No Brasil muito se cobra do contribuinte direto (trabalhadores e empregadores) enquanto pouco se é repassado do orçamento fiscal para o orçamento da seguridade, mas é extremamente comum que se retire do orçamento da seguridade para cobrir o orçamento fiscal.

O repasse de receitas do Tesouro Nacional (orçamento fiscal) para a seguridade social vem sendo reduzido progressivamente, ou seja, o recurso do orçamento fiscal, que deveria ir para a seguridade social, conforme determinação constitucional, está sendo utilizado para outras destinações. (BOSCHETTI, 2009, p. 15).

A DRU, as isenções fiscais, a baixa participação do orçamento fiscal no orçamento da seguridade social, ineficiência em cobrar dívidas, tudo isso contribui para do “desmonte da seguridade social” (BOSCHETTI, 2009), pois mascaram e utilizam o superávit da Seguridade Social.

Individualmente essas medidas adotadas pelo governo em detrimento da Seguridade Social, caso corrigidas individualmente, podem não resolver os problemas econômicos do país, mas juntas podem ser cruciais para futuramente trazer soluções que não afetem tanto a Seguridade Social e os trabalhadores brasileiros.

Essa tendência do governo de somente cortar gastos com direitos sociais e de medidas que ajudam a classe trabalhadora é extremamente preocupante, diversos princípios estão sendo violados com essas reformas descontroladas.

Praticamente todos os princípios constitucionais estão sendo desconsiderados profundamente: a universalidade dos direitos, a uniformidade e equivalência dos direitos, a diversidade de financiamento no sentido de transferir recursos do capital para o trabalho e a gestão democrática e descentralizada. Todos esses princípios estão sendo gradualmente diluídos em sucessivas contrarreformas ou medidas tidas como de natureza técnica, mas que, na verdade, têm um nítido sentido político de destruturação da seguridade social. O princípio de seletividade e distributividade é o único que não está sendo derruído, ao contrário, está sendo colocado em prática com bastante rigor. Os caminhos desse desmonte seguem diferentes tendências. (BOSCHETTI, 2009, p.12)

É preocupante, também, no que tange as desigualdades sociais, pois a grande maioria dos beneficiários hoje recebe valores entre um e dois salários mínimos, o que na realidade atual é muito pouco, isso faz com que as desigualdades sociais brasileiras só aumentem. Com medidas como a proposta, inicialmente, pela MP 664/2014 e que agora retornou com a PEC 287/2016, de diminuir o valor das pensões a metade com apenas 10% a mais para cada dependente, vai aumentar ainda mais a desigualdade social brasileira.

Segundo França (2011) em 2009, se não fosse pela renda gerada pelos benefícios previdenciários 42% da população brasileira estaria na faixa dos pobres, ao invés dos 29% que realmente estavam nessa faixa econômica, ou seja, sem os repasses dos benefícios cerca de 13% da população brasileira entraria para a pobreza. Ainda, de acordo com França (2011), utilizando dados do MPS e do Tesouro Nacional, em 2010 aproximadamente 70% dos municípios brasileiros recebiam mais dinheiro dos benefícios previdenciários do que do Fundo de Participação dos Municípios, em sua pesquisa foram estudados 5.566 municípios, onde 3.875 ganhavam mais com os benefícios.

Em outras palavras, conquanto se deva ter claro que o objetivo primordial de um regime previdenciário é a reposição de renda em casos de perda da capacidade laboral (seja pela idade avançada, o cumprimento de tempo de contribuição, invalidez, o falecimento ou outras razões previstas em lei), é evidente que a realização de despesas da magnitude daquelas a cargo do Regime Geral de Previdência Social geram efeitos que vão muito além destes objetivos principais, afetando diretamente os índices sociais e de distribuição de renda, com o que contribuem para a redução das desigualdades regionais, o que fica patente quando percebemos que o pagamento destes benefícios representa a maior fonte pública de renda em mais de 70% dos municípios brasileiros. (SILVA, 2016, p.28)

Não é possível encerrar a discussão sobre o assunto sem observar também o princípio da proibição do retrocesso social, que está sendo claramente violado pela Lei 13.135/2015, ao retirar da legislação previdenciária direitos adquiridos como uma conquista de direitos sociais.

O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição do retrocesso social. A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de contrarrevolução social ou da evolução reacionária. Com isso quer dizer-se 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 subjetivo. 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 ao princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. (CANOTILHO, 2003 *apud* AZEVEDO e LASBIK, 2016, WEB)

A Lei n.13.135 está causando um retrocesso social, na medida em que dificulta e restringe o acesso das pessoas ao sistema previdenciário, e a PEC 287 vai pelo mesmo caminho, pois que trazer de volta a forma que era calculado o benefício na década de 60, a Lei n. 3.807/60 em seu art. 37 traz exatamente a mesma forma de calcular que agora é sugerida pela PEC 287/2016.

Com todo o exposto, torna-se evidente que retirar direitos sociais, constitucionalmente garantidos, parece ser a forma mais fácil para o governo brasileiro cortar gastos e conter despesas, porém essa a forma mais danosa para os cidadãos desse país.

A agenda que o país deseja é de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho. Defender a indústria, a sua produção e os seus empregos é fundamental. As medidas que o país precisa adotar nessas direções não passam pela diminuição dos salários ou precarização das relações de trabalho. É necessário aumentar a confiança do setor privado no crescimento nacional. Não haverá desenvolvimento sem assegurar o investimento privado. É preciso reverter para uma agenda produtiva as centenas de bilhões de reais que as empresas preferem deixar aplicadas no mercado financeiro. (ANFIP, 2016, 130)

É necessário fortalecer as campanhas que defendem a Seguridade Social e a utilização de seu orçamento para custear a saúde, a previdência e a assistencial social. É necessário a

diminuição de políticas de ajuste e cortes de despesas essenciais, e efetivar novos projetos para que o Brasil possa avançar nas políticas econômicas conjuntamente as políticas sociais (ANFIP, 2016).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central da presente pesquisa era analisar as modificações ocorridas na Lei n. 8.213/91 em se tratando de pensão por morte, em especial com o advento da Lei n. 13.135/2015, que trouxe a modificação mais drástica para o referido benefício, analisando de forma crítica a real necessidade de sua edição e os impactos causados por ela.

Assim, viu-se que a pensão por morte foi sempre uma prioridade entre os benefícios previdenciários, sendo um meio de tutelar a família; além disso, a morte, de maneira geral, atinge também a sociedade, sendo a pensão por morte uma forma de minimizar os reflexos desse acontecimento na vida dos segurados da previdência social.

Refletindo sobre o percurso legislativo da pensão por morte no Brasil temos que, inicialmente, foi-se dado seguimento as mesmas tendências seguidas em outros países, onde a própria família era responsável por garantir uma segurança econômica em caso de morte do trabalhador, e com alguma ajuda da Igreja.

A Lei Eloy Chaves, apesar de não ter sido a primeira a prever a pensão por morte, foi a primeira a trazer um sistema de contribuição parecido com o que temos atualmente, porém não havia a figura do Estado, eram Caixas de Aposentadoria e Pensões que envolviam apenas os trabalhadores das estradas de ferro e os seus empregadores. Mais tarde a lei se estendeu a outras profissões, representando um avanço para o direito previdenciário e para a classe trabalhadora.

Nas décadas seguintes o país passou por momentos de avanços dos direitos sociais, inclusive da previdência social, porém, passou também por momentos em que os direitos já concedidos foram relevados e ignorados, como na época da Ditadura Militar.

A Constituição Federal de 1988, como uma forma de superar os acontecimentos anteriores, veio repleta de direitos sociais, rearticulando uma concepção de Seguridade Social e colocando o Estado como garantidor da previdência social, da assistência social e da saúde. Logo após houve a criação da Lei n. 8.213/91 para regulamentar os benefícios que seriam concedidos pela previdência social.

Contudo, esse avanço social parece não ter sido bem aceito pelos governos que sucederam a Constituição de 1988 e a Lei n. 8.213/91, já que pouco tempo depois houveram fortes pressões para alterar os benefícios. Em parte, isso ocorreu por causa do alto custo que seria manter os direitos sociais, principalmente, a previdência social.

Assim, modificações foram feitas tanto na Lei n.8.212/91 que legisla sobre a forma de custeio, quanto na Lei n. 8.213/91, que trata dos benefícios previdenciários.

No que tange a pensão por morte, a Lei n. 9.032/1995, em parte ainda vigente até hoje, foi uma das primeiras modificações no benefício previdenciário de pensão por morte, e a justificativa apresentada pelo governo nesse momento já era a de desequilíbrio entre o que se arrecadava e o que era gasto, além de ter ocorrido em um momento em que o país tentava se recuperar de uma grave crise econômica.

A Lei n. 9.528/1997 veio em um momento bem parecido, onde o Brasil enfrentava uma crise política, em meio a escândalos de corrupção e privatizações. Similar foi também uma das justificativas para sua utilização, a instabilidade do sistema previdenciário.

Em 2014 um momento de crise político-econômica surge novamente, e mais uma vez começa a ser apresentado pelo governo a instabilidade financeira da previdência social, e na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial, mais uma mudança, dessa vez a mais gravosa de todas, é realizada.

A Medida Provisória n. 664/2014 foi editada e modificou a vitaliciedade da pensão por morte, o tempo de contribuição, o tempo mínimo exigido de casamento/união estável e reduzindo o valor a ser calculado de 100% do valor da aposentadoria que recebia o segurado ou da aposentadoria por invalidez que deveria receber na data do óbito para 50%, sendo pago mais 10% para cada dependente.

Quando da conversão da MP na Lei n. 13.135/2015, a redução do valor da pensão não foi aprovada, mas isso não significa que essa mudança foi esquecida, já que na PEC 287/2016 essa modificação foi novamente proposta.

Todas essas alterações citadas apresentaram duas coisas em comum: foram propostas em momentos em que o país estava passando por uma crise política ou econômica, necessitando ajustar seus gastos, e a apresentação de um quadro que mostra a previdência social como instável e deficitária.

Porém, com base na pesquisa realizada neste trabalho viu-se que esse déficit da previdência é contestável, uma vez que o governo se utiliza de uma forma diferente de calcular a arrecadação da que é prevista na Constituição e inclui na conta os gastos com servidores públicos e militares, que não fazem parte do RGPS, além de incluir nos gastos também a DRU que retira 30% do orçamento para custear ações que não são ligadas a seguridade social, mesmo que autorizadas constitucionalmente.

Torna-se claro também na pesquisa que em momentos em que gastos no orçamento do país precisam ser contidos, a previdência é sempre um local confortável para diminuir esses

gastos, já que a classe mais atingida, em regra, é a mais pobre, e além disso, mais recursos poderão ser revertidos para a DRU.

É evidente que a Lei n. 13.135/2015 visava prioritariamente cortar gastos, restringindo o acesso ao benefício e para aqueles que se encaixavam diminuir o tempo de recebimento do benefício.

Porém, a medida que mais iria trazer impacto financeiro para a contenção de gastos do governo não foi aprovada no momento da conversão da MP em Lei, por isso o impacto financeiro da Lei 13.135/2015 foi baixo, não foi feita a economia necessária. Tendo em vista que a maior parte dos dependentes que tiveram os benefícios concedidos no ano de 2015 já estavam na faixa etária que concede a vitaliciedade do benefício, a economia quanto a esse quesito foi baixíssima.

A alteração pode não ter trazido o “benefício” esperado pelo governo, já que o número de benefícios ativos continua a crescer, mas atinge profundamente a sociedade, principalmente o trabalhador segurado, que é aquele que mais contribui com o orçamento da previdência, que agora encontra restrições ainda maiores para ter acesso a um benefício que tem direito. A reforma trazida pela Lei n. 13.135/2015 se mostrou pouco eficaz, tendo em mente que gerou pouca economia para o governo, mas teve um profundo resultado maléfico para a sociedade.

É importante, destacar que o presente trabalho não se trata de uma crítica que ignora a necessidade de mudanças, mas sim uma crítica que questiona a ausência de informação, para que a população possa participar do processo, e a forma como a reforma tem sido implementada.

Os dados apresentados nesse trabalho não são de conhecimento da maior parte da população, contudo são dados extremamente importantes para que o povo compreenda a situação atual da Previdência, e assim participar de uma reforma que realmente traga avanços e melhorias para os direitos sociais.

As medidas trazidas pela Lei n. 13.135/2015 resultaram em um retrocesso social, a previdência deixou de avançar em prol de seus segurados e agora limita cada vez mais o acesso destes aos seus benefícios. As constantes edições de leis e emendas constitucionais que modificam a legislação previdenciária representam uma séria desconstitucionalização de direitos sociais.

É preciso, invés de limitar os direitos sociais, encontrar formas alternativas que realizem projetos que proponham políticas econômicas que contribuam também para as políticas sociais. É preciso aplicar de fato a diversificação das formas de custeio, e não só basear

todo o orçamento da previdência social nas contribuições dos trabalhadores e dos seus empregadores, dívidas que grandes empresas tem com a previdência devem ser cobradas mais efetivamente e as renúncias fiscais precisam ser reavaliadas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Luís Eduardo; LACERDA, Sofia Nassar. **Quais os Impactos das Alterações de 2015 nas Pensões por Morte do Regime Geral de Previdência Social?** 2016. Disponível em < <http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/artigos162016/56.pdf> > Acesso em 14. abr. 2017.

ANFIP, Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário. **Análise da Seguridade Social 2015.** Brasília - DF, 2016. Disponível em < http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/20161013104353_Analise-da-Seguridade-Social-2015_13-10-2016_Analise-Seguridade-2015.pdf > Acesso em 07. abr. 2017.

AEPS, **Anuário Estatístico da Previdência Social 2015.** Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf> > Acesso em 25. abr. 2017

AVIAN, Eduardo. **Pensão por morte: evolução história, mudança de paradigma e situação atual.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 12 dez. 2014. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51333&seo=1> >. Acesso em 24. fev. 2017.

AZEVEDO, Guilherme Guimarães de; LASBIK, Andreluci. **Pensão por morte à luz da Lei nº 13.135/2015.** 2016. Disponível em < https://jus.com.br/artigos/52532/pensao-por-morte-a-luz-da-lei-n-13-135-2015#_ftn12 > Acesso em 14. abr. 2017.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **História Constitucional Brasileira Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964.** Série colóquios de excelência nº 2. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BARROS, Vera Regina Cotrim de. **Pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social.** São Paulo. 2008. Disponível em: < <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/8300/1/Vera%20Regina%20Cotrim%20de%20Barros.pdf> >. Acesso em 18. fev. 2017.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação.** 2009. Disponível em: < http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf > Acesso em 18. fev. 2017.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: Quem Paga a Conta?** Brasília – DF. 2005. Disponível em < http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-3.pdf > Acesso em 18. fev. 2017.

BRASIL. **DECRETO Nº 4.682, DE 24 DE JANEIRO DE 1923.** Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os

respectivos empregados. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm >. Acesso em 25. fev. 2017.

_____. **DECRETO Nº 26.778, DE 14 DE JUNHO DE 1949.** Aprova o Regulamento para execução da Lei nº 593, de 24 de dezembro de 1948, e demais legislação em vigor sobre Caixas de Aposentadoria e Pensões. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-26778-14-junho-1949-453076-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em 25. fev. 2017.

_____. **LEI Nº 3.807, DE 26 DE AGOSTO DE 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm >. Acesso em 25. fev. 2017.

_____. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em 24. fev. 2017.

_____. **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 < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm > Acesso em 24. fev. 2017.

_____. **MENSAGEM PRESIDENCIAL N.285/95** – Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Câmara Federal, 1995. fl. 72. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=05CCA55A647E0420B0A89B9F3047E59E.proposicoesWebExterno1?codteor=1134307&filename=Dossie+-PL+199/1995> Acesso em 18. mar. 2017.

_____. **LEI Nº 9.032, DE 28 DE ABRIL DE 1995.** Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9032.htm >. Acesso em 25. fev. 2017.

_____. **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS N. 13/MPAS/Mtb.** Diário do Congresso Nacional – Sessão Conjunta. Brasília, DF, 2 de dezembro de 1997, NO LII – Nº026. p. 17834. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=14400&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=798>> Acesso em 25. mar. 2017.

_____. **LEI Nº 9.528, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997.** Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9528.htm >. Acesso em 26. fev. 2017.

_____. **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº23 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014.** Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2014/medidaprovisoria-664-30-dezembro-2014-779852-exposicaodemotivos-145823-pe.html> > Acesso em 26. fev. 2017.

_____. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 664, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014.** Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm >. Acesso em 26. fev. 2017.

_____. **LEI Nº 13.135, DE 17 DE JUNHO DE 2015.** Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13135.htm > Acesso em 26. fev. 2017.

_____. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.287/2016.** Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CCD5C13128C5934E4C7CF661C62FA23E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016> Acesso em 06. abr. 2017.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 16. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **A Máscara do “Déficit” da Previdência.** 2017. Disponível em < <http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2017/01/30/mascara-do-deficit-da-previdencia/> > Acesso em 10. abr. 2017.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.** Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. Disponível em <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf> > Acesso em 24. abr. 2017.

FRANÇA, Álvaro Sólton de. **A Previdência Social e a economia dos municípios.** 6. ed. Brasília: Anfip, 2011. Disponível em < <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/20737/Previd%C3%Aancia%20social%20e%20a%20economia%20dos%20munic%C3%ADpios%20ed6%202011.pdf?sequence=2> > Acesso em 13. abr. 2017.

FRANÇA, Reivan. **O Déficit Previdenciário Enquanto Justificativa para a Reforma da Previdência no Brasil (2001-2002).** Salvador. 2004. Disponível em < <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10645/1/Reivan%20Fran%C3%A7a.pdf> > Acesso em 18. fev. 2017.

GEPP, John Neville. **Pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social e o Ordenamento Jurídico Comparado.** São Paulo. 2009. Disponível em: < <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/8552/1/John%20Neville%20Gepp.pdf> >. Acesso em: 18. fev. 2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

MAGALHÃES, Ana. **Repórter Brasil, Reforma da Previdência ignora R\$ 426 bilhões devidos por empresas ao INSS**. 2017. Disponível em < <http://reporterbrasil.org.br/2017/02/reforma-da-previdencia-ignora-r-426-bilhoes-devidos-por-empresas-ao-inss/> > Acesso em 13. abr. 2017.

SILVA, Luís Fernando. **A Reforma da Previdência e os Ataques aos Direitos Sociais no Brasil**. 2016. Disponível em < http://www.fenasps.org.br/images/stories/pdf/artigo.ajn.reforma.previdencia_14.12.16.pdf > Acesso em 27. mar. 2017.

TAVARES, Felipe Paulino. **Efeitos das Mudanças na Concessão de Benefícios de Pensão por Morte no Regime Próprio de Previdência do Servidor Público Federal por Ocasão da Publicação da Lei 13.135/2015**. Brasília – DF. 2015. Disponível em < http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11097/1/2015_FelipePaulinoTavares.pdf > Acesso em 18. fev. 2017.

VAZ, Levi Rodrigues. **O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Sistema Previdenciário Brasileiro**. 2009. Disponível em < http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/fator_previdenciario/levi-rodriques-vaz > Acesso em 12. abr. 2017.