



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

JADY DA SILVA CARDOSO

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA, VEDAÇÃO DO
RETROCESSO SOCIAL E A (IM)POSSIBILIDADE DE
BENEFÍCIO INFERIOR AO MÍNIMO**

Salvador
2018

JADY DA SILVA CARDOSO

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA, VEDAÇÃO DO
RETROCESSO SOCIAL E A (IM)POSSIBILIDADE DE
BENEFÍCIO INFERIOR AO MÍNIMO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisa Villas-Bôas

Salvador
2018

JADY DA SILVA CARDOSO

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA, VEDAÇÃO DO
RETROCESSO SOCIAL E A (IM)POSSIBILIDADE DE
BENEFÍCIO INFERIOR AO MÍNIMO**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Direito apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Maria Elisa Villas-Bôas – Orientadora _____
Doutora em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

Miguel Calmon Teixeira de Carvalho Dantas _____
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

André Luiz Batista Neves _____
Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia

CARDOSO, Jady da Silva. *Reforma da Previdência, vedação do retrocesso social e a (im)possibilidade de benefício inferior ao mínimo*. 2018. 68 f. Monografia (Bacharelado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

RESUMO

A Reforma da Previdência, defendida como imprescindível pelo governo, saltou aos olhos da população como uma proposta atentatória aos direitos dos trabalhadores, que promove o desmantelamento da seguridade social no Brasil. Urge, portanto, analisar se as mudanças trazidas pela PEC 287/2016 se coadunam com o sistema jurídico-constitucional pátrio. Para isso, faz-se mister a compreensão do Princípio da Vedação do Retrocesso Social, em sua gênese, bem como sua incorporação no Direito brasileiro como um princípio constitucional implícito. Posteriormente, impende destacar a evolução histórica da seguridade, tanto a nível mundial quanto em território brasileiro, com enfoque na proteção social trazida pela Constituição Federal de 1988, notadamente quanto à relevância do salário mínimo para a garantia do mínimo existencial, instrumento de proteção da Dignidade da Pessoa. Acerca das garantias trazidas no texto constitucional, ressalta-se, ainda, o Princípio da Irredutibilidade dos Benefícios, aplicável aos benefícios previdenciários e assistenciais, que visa à manutenção do valor real e nominal pago a título de benefício da seguridade social. Por fim, necessário discutir sobre o suposto déficit previdenciário e o argumento da reserva do possível, invocados pelo governo para justificar a dureza da reforma previdenciária, a fim de defender a impossibilidade de se fixarem benefícios aquém do salário mínimo, medidas reputadas inconstitucionais, por violarem a dignidade da pessoa humana, o Princípio da Irredutibilidade de Benefícios e o Princípio da Vedação do Retrocesso Social.

Palavras-chave: SEGURIDADE SOCIAL; VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL; REFORMA PREVIDENCIÁRIA.

CARDOSO, Jady da Silva. *Social Welfare reform, prohibition of social retrocession and (im)possibility of benefits below the minimum wage*. 2018. 68 pp. Monograph (Law Degree) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

ABSTRACT

The Social Welfare reform, defended as essential by the government, was highly discussed among the population due to its violations of the rights of workers, promoting the dismantling of social security in Brazil. It is, therefore, urgent to analyze whether the changes brought by PEC 287/2016 are aligned with the country's constitutional legal system. Hence, it is necessary to understand Principle of the Prohibition of Social Retrocession, in its genesis, as well as its incorporation into Brazilian Law as an implicit constitutional principle. Subsequently, it is important to highlight the historical evolution of social security, both worldwide and in Brazil, focusing on social protection brought by the Federal Constitution of 1988, notably regarding the relevance of the minimum wage for the guarantee of the existential minimum, and its role in the protection of the human dignity. Regarding the guarantees provided in the constitutional text, the Principle of the Irreducibility of Benefits, applicable to social security and welfare benefits, which seeks to maintain the real and nominal value paid as a social security benefit, was also highlighted. Finally, it is necessary to discuss the supposed social security deficit and the argument of the "under reserve of the possibilities" clause (invoked by the government to justify the harshness of the social security reform), in order to defend the impossibility of fixing benefits below the minimum wage, measures considered unconstitutional, for violating the human dignity, the Principle of Irreducibility of Benefits and the Principle of the Prohibition of Social Retrocession.

Keywords: SOCIAL SECURITY; PRINCIPLE OF THE PROHIBITION OF SOCIAL RETROCESSION; SOCIAL WELFARE REFORM.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAP – Caixas de Aposentadoria e Pensão

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensão

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MONGERAL – Montepio Geral dos Servidores do Estado

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIS – Programa de Integração Social

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 SOBRE O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL.....	12
2.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	12
2.2 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL NO BRASIL	20
2.3 DO CONCEITO ADOTADO	24
3 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURIDADE SOCIAL.....	26
3.1 A EVOLUÇÃO DA SEGURIDADE COMO DIREITO SOCIAL	26
3.2 A PROTEÇÃO ASSISTENCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O MÍNIMO EXISTENCIAL	33
3.3 O SALÁRIO MÍNIMO E A IRREDUTIBILIDADE DE BENEFÍCIOS.....	39
4 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E A (IM)POSSIBILIDADE DE BENEFÍCIO INFERIOR AO MÍNIMO, FACE AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL.....	45
4.1 A ALEGADA CRISE PREVIDENCIÁRIA	45
4.2 O ARGUMENTO DA RESERVA DO POSSÍVEL	50
4.3 DA IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DOS BENEFÍCIOS SECURITÁRIOS AQUÉM DO SALÁRIO MÍNIMO	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
REFERÊNCIAS.....	61
ANEXO I.....	68

1 INTRODUÇÃO

As garantias institucionais e os direitos fundamentais tiveram sua gênese a partir de teorias liberais no século XVIII decorrentes do Iluminismo, com a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, na França, e a Declaração de Direitos da Virgínia, nos Estados Unidos. Engendrados, em uma primeira geração, de uma transição que resultou do abandono do molde absolutista de Estado, e sob uma égide marcadamente patrimonialista, visavam sobretudo à proteção do indivíduo, através de uma limitação do poder do Estado sobre aquele, consagrando as liberdades individuais e a defesa da propriedade privada.

Na crise pós Revolução Industrial os direitos sociais ganham destaque, através de instrumentos como o manifesto comunista, a Encíclica *Rerum Novarum*, que tratava das condições dos operários. No entanto, foi no início do século XX, sob a influência do pós-guerra (1914-1918), que esses direitos sofreram maiores alterações, com o advento do Estado Social. A partir de então, com maior intervenção do Estado no domínio econômico e social, visando à efetiva proteção da sociedade, não a partir do prisma microscópico do indivíduo, como os direitos de primeira geração, mas a partir de uma noção da universalidade coletiva.

É nesse contexto que se procurou assegurar aos marginalizados pela sociedade uma gama de direitos que lhe garantiriam a sobrevivência e subsistência, diante de garantias sociais mínimas. No Brasil, essa segunda etapa de desenvolvimento da teoria dos direitos fundamentais foi introduzida a partir da Constituição Federal de 1934, a qual foi redigida, segundo seu preâmbulo, em defesa da Nação, liberdade, justiça, unidade e bem-estar social e econômico.

É nesse cenário de expansão do Estado Social que se desenvolveu o Princípio da Proibição do Retrocesso. Através desse princípio, o sistema jurídico vedaria o desmantelamento dos direitos sociais concretizados, combatendo a atuação arbitrária do legislador e assegurando a efetividade dos comandos constitucionais.

Nesse sentido, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou grandes avanços na seara social. Com o advento desta Carta Magna, pretendeu-se instituir um sistema equilibrado de seguridade social, tendo como corolário a proteção previdenciária e assistencial, como forma de prover as necessidades básicas dos trabalhadores e daqueles que não se encontram no mercado de trabalho, devido às vicissitudes da vida.

Ocorre que tramita no Congresso Nacional a PEC 287/2016, intitulada Reforma da Previdência, a qual propõe a alteração dos artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para modificar as regras de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais, ao argumento de tornar sustentável o nosso modelo de seguridade social, mantendo o equilíbrio financeiro e atuarial. Dentre suas alterações mais marcantes, traz a desvinculação do Benefício de Prestação Continuada (LOAS) ao salário mínimo, o aumento do período contributivo e da idade mínima para obtenção dos benefícios, a previsão de novas hipóteses de inacumulabilidade de benefícios, a redução do valor pago a título de pensão por morte. Contudo, impende a necessidade de análise específica do impacto e da recepção constitucional da referida Reforma, sob uma ótica da teoria da vedação do retrocesso social e proteção da Dignidade da Pessoa Humana, a fim de que se proteja o sistema securitário brasileiro.

Nesse sentido, visa o presente trabalho a realizar análise das aludidas propostas de modificação constitucional, à luz dos princípios fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988, sobretudo o da vedação ao retrocesso social. Para tal, indaga-se o impacto que a Reforma da Previdência terá no regime de garantias de seguridade social, mormente no tocante à desvinculação de benefícios ao salário mínimo, e de que forma tal ato traduzir-se-ia em uma degradação das garantias até então estabelecidas.

Assim sendo, o presente estudo se subdivide em três capítulos, para realizar uma abordagem pormenorizada e em etapas do tema. No capítulo I, buscar-se-á analisar o Princípio da Proibição do Retrocesso Social, em sua gênese no direito estrangeiro, trazendo a distinção entre a corrente portuguesa e a alemã, bem como entender como este foi recepcionado na ordem constitucional pátria, tendo em vista as peculiaridades do nosso Estado.

No capítulo II, abordar-se-á o direito fundamental à seguridade social, contextualizando-o dentro do tripé saúde, previdência e assistência. Para tal, será feita análise histórico-constitucional do instituto, chegando-se ao conceito de proteção do mínimo existencial e sua necessária correlação com a proposta de fixação do valor do Benefício de Prestação Continuada aquém do salário mínimo. Ao final, será questionado se a Carta Magna permite esta redução, bem como o modo segundo o qual o tema tem sido enfrentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Por fim, no capítulo III, serão abordadas a necessidade e o cabimento da reforma da previdência *per se*, estudando-se o argumento da reserva do possível, aludido pelo Poder Público em face do suposto déficit previdenciário, além de se perquirir a possibilidade de redução dos benefícios securitários aquém do salário mínimo, face ao ordenamento constitucional. Somente então se buscará concluir pela possibilidade ou impossibilidade de recepção das alterações propostas, face ao consagrado Princípio da Proibição do Retrocesso.

2 SOBRE O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL

Para desenvolvimento do tema proposto no presente trabalho, mister delinear a evolução histórica do Princípio da Proibição do Retrocesso Social, bem como sua relação com o Estado de Bem-Estar Social. O princípio ora focado deve ser adaptado à realidade constitucional brasileira, que ainda necessita de um Estado Prestacional para que seja promovida a justiça social.

2.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

O Estado social, de providência ou intervencionista surge em contraposição ao Estado liberal, mínimo ou absentéista¹, diante da crise instituída após a Revolução Industrial e agravada pela I Guerra Mundial. Nele, defendeu-se maior participação do ente estatal, para orientar a organização do sistema econômico, porém sem se apropriar de todos os meios de produção como propunha o socialismo. Buscava-se, com isso, o gerenciamento mais democrático do modelo capitalista. Nessa senda, sustentava o economista John Keynes² que:

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que socialização algo ampla dos investimentos será o único meio para assegurar uma situação aproximada do pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete.

Com o alto índice de desemprego e condições precárias de trabalho, aliadas à miséria à qual a classe operária era submetida, tornou-se necessário um modelo de

¹Ainda durante a Idade Média, na Inglaterra, havia instrumentos de proteção de direitos fundamentais, limitando o poder absoluto do Estado. A Magna Carta, de 1215, posteriormente, o *Petition Of Rights*, de 1628, o *Habeas Corpus Act*, 1679, e o *Bill of Rights*, 1689, reconheciam direitos relacionados à liberdade individual, à proteção da vida, mas sem caráter universalizante. Somente após a Revolução Francesa é que os direitos fundamentais passaram a ser universais, tomando por base as doutrinas jusnaturalistas. C.f. CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 12. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

² KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Trad. Mário R. Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1988, p.248, apud FERREIRA, Siddharta Legale. **Estado social e democrático de direito**: História, direitos fundamentais e separação dos poderes. 2009, p. 08. Disponível em: http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Concurso-CSPB-monografiasiddharta.pdf. Acesso em: 13/02/2018.

Estado que propiciasse maior bem-estar aos socialmente vulneráveis. Nesse contexto, a primeira Constituição Social no âmbito mundial surgiu no México, em 1917. Foi promulgada após as reivindicações da Revolução Mexicana, seu texto representava a concretização dos direitos que asseguravam condições de vida mais favoráveis à população. Além da Carta do México, destaca-se a Constituição de Weimar, de 1919, que reestruturou o Estado alemão, inserindo em seu texto direitos sociais, como a proteção da família, do trabalho, da liberdade sindical e socialização da propriedade³.

Após a Grande Depressão nos Estados Unidos, Roosevelt implanta o *New Deal*, que foram medidas intervencionistas que buscavam reverter a crise econômica e combater o alto índice de desemprego que o país enfrentava. O Estado investiu em obras de infraestrutura, para que aumentassem as vagas de emprego, passou a controlar os preços, como forma de combater a inflação, bem como promoveu avanços na seara trabalhista e previdenciária. A proposta americana pretendia promover uma melhor redistribuição de renda, aumentando o poder de compra da população, para, conseqüentemente, reaquecer a economia.

Já no Brasil, a ordem social aparece pela primeira vez no texto da Constituição de 1934. O Brasil passava pela crise da economia cafeeira após a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, o que levou o governo populista de Vargas a adotar medidas, que culminaram na Carta Magna de 34, que trouxe importantes inovações na proteção aos trabalhadores (e.g., redução da jornada de trabalho, previsão do salário mínimo, previdência), acesso à educação, direitos políticos para as mulheres, etc.

Após o texto constitucional de 34, o maior destaque na proteção dos direitos sociais no ordenamento pátrio será a Constituição Federal de 1988, que ampliará significativamente o rol de direitos e garantias fundamentais e a proteção social. A respeito da proteção social na Constituição cidadã, Lênio Streck⁴ preconiza:

Ora, não parece muito difícil entender que a Constituição de 1988 abraçou a ideia de Estado Social, que está alicerçado nos comandos que apontam para a sua realização, através de dispositivos que estabelecem a justiça social, a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, das desigualdades regionais, etc., assim como por outros mecanismos de sustentação desses

³ C.f. FERREIRA, Siddharta Legale. **Estado social e democrático de direito**: História, direitos fundamentais e separação dos poderes. 2009, p. 09. Disponível em: http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Concurso-CSPB-monografiasiddharta.pdf. Acesso em: 13/02/2018.

⁴ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 708.

objetivos, como os dispositivos que asseguram a busca dos recursos pelo Estado e que asseguram a intervenção na economia.

O Estado Social está intrinsecamente ligado às noções de constituição programática⁵, compromissória ou dirigente⁶, que dizem respeito à previsão de normas-meio e normas-fim para direcionar a ação do ente estatal, com o intuito de concretizar as metas estabelecidas no texto magno. Isto é, a constituição representa um compromisso de efetivação do projeto político-social proposto.

Nessa esteira, os textos constitucionais comportam normas programáticas⁷, que definem as linhas diretivas das ações governamentais, que deverão ser seguidas pelos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) no momento da regulamentação dos comandos constitucionais. Essas disposições estão intimamente ligadas às normas definidoras de direitos econômicos e sociais, que demandam interposição do legislador para que sejam concretizadas, uma vez que se entende que os direitos individuais são aplicáveis imediata e diretamente.

O professor Miguel Calmon Dantas⁸ afirma que a Carta Magna de 1988 é dirigente. Salaria que, em que pese cunhado no contexto social lusitano, o dirigismo é imprescindível à realidade brasileira, que ainda carece de um Estado Social pleno para a efetivação dos direitos fundamentais com perspectiva programática, dando, assim, máxima eficácia ao texto constitucional.

Diante dessa responsabilidade prestacional do Estado na promoção da justiça social, sobressaem os chamados direitos sociais. José Afonso da Silva⁹ os conceitua como

⁵ C.f. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 217-218.

⁶ Nessa perspectiva, Miguel Calmon Dantas (DANTAS, M. C. *Constitucionalismo dirigente brasileiro e a pós-modernidade*: resistência e projeção do Estado Social enquanto dimensão do Estado Democrático de Direito. (Dissertação de Mestrado) 441f. Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, 2008, p. 425.) assevera que “o dirigismo constitucional se caracteriza justamente pela existência de imposições constitucionais derivadas de normas programáticas que atribuem tarefas ou fins para os poderes públicos. Na condição de normas jurídicas, delas resultam uma ampla gama de efeitos, estando também o legislador a elas sujeito, advindo para ele o dever de legislador, cuja inércia deliberada redundaria em inconstitucionalidade por omissão”.

⁷ José Afonso da Silva define as normas programáticas como as “normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado”. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 135.

⁸ DANTAS, Miguel Calmon. *Constitucionalismo dirigente brasileiro e a pós-modernidade*: resistência e projeção do Estado Social enquanto dimensão do Estado Democrático de Direito. (Dissertação de Mestrado) 441f. Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, 2008, p. 423-425.

⁹ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 288-289.

prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

Os direitos sociais podem ser compreendidos como direitos subjetivos, tendo em vista que são direitos que exigem ações positivas do Estado e que podem ser impostos perante as autoridades. Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco¹⁰ destacam que esta dimensão dos direitos fundamentais “corresponde à características desses direitos de, em maior ou menor escala, ensejarem uma pretensão de que se adote um dado comportamento ou se expressa no poder da vontade de produzir efeitos sobre certas relações jurídicas”.

Nesse contexto, o Princípio da Proibição do Retrocesso tem o objetivo de assegurar que essas conquistas sociais não sejam aniquiladas pela Administração Pública e pelo legislador ordinário. Ou seja, garante que os direitos sociais já concretizados passem a ter proteção constitucional, não podendo retornar a um estágio inferior ao já efetivado.

O Princípio da Vedação do Retrocesso Social, desde a sua concepção, tomou diversas acepções, a depender do contexto histórico-social de cada país, bem como do aspecto temporal. Em que pese as várias denominações apresentadas¹¹, como “princípio do não retrocesso social”, “proibição do efeito *cliquet*”, “princípio do não retorno da concretização”, “proibição da contrarrevolução social” e “proibição da contrarrevolução reacionária”, o presente trabalho adotará a nomenclatura utilizada por Felipe Derbli¹², qual seja, Princípio da Proibição do Retrocesso Social.

Para compreender o conceito adotado pelo Brasil, urge delinear o tratamento dispensado ao referido princípio na Alemanha e em Portugal, influenciadores do conceito no país. Naquela, a vedação do retrocesso surge na crise do Estado Prestacional, quando o Estado, devido ao aumento das necessidades sociais, vê-se economicamente limitado. Nessa senda, o Tribunal Constitucional alemão criou a tese de um Princípio do Não Retrocesso que buscava a “proteção às prestações sociais

¹⁰ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 167

¹¹ SANTOS, Bianca Mourão dos. **A lei 13.467/17 e a reforma trabalhista: uma análise do parágrafo único do art. 611-b em contraposição ao princípio fundamental da proibição de retrocesso social**. Monografia – Núcleo de Monografias e atividades complementares (NUMAC) da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

¹² DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

que, no entanto, não tivessem caráter absoluto e, assim, permitissem a adaptação às mudanças sociais e econômicas”¹³.

Já na doutrina lusitana, como defende J. J. Gomes Canotilho¹⁴, o Princípio da Vedação do Retrocesso Social, ou Princípio da Evolução Reacionária, tem um conceito mais abrangente, do qual se depreende que “os direitos sociais e económicos [...], uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma *garantia institucional* e um *direito subjetivo*” (grifos no original). Trata-se de uma proteção a nível infraconstitucional, que fulmina de inconstitucionalidade o ato normativo que atenta contra os direitos sociais já concretizados.

O referido princípio, na doutrina tedesca, era norteado pela noção de propriedade¹⁵, de modo que todos os direitos que contivessem conteúdo patrimonial seriam abarcados pelo conceito, proporcionando maior segurança jurídica aos indivíduos. Ressalte-se que a ideia de propriedade nesse caso era mais ampla, não ficando restrita apenas aos direitos reais¹⁶. Nessa perspectiva, a propriedade era considerada como toda condição material que permitia que o indivíduo se mantivesse de forma autônoma, extrapolando a mera proteção do objeto. Como salienta Derbli¹⁷, passa-se a salvaguardar o aproveitamento econômico dos direitos dotados de valor patrimonial. Assim, a supressão desses direitos sem medida compensatória, seria inconstitucional por violar o princípio do não retrocesso.

No entanto, como salienta Sarlet¹⁸, a proteção aos direitos subjetivos não era generalizada, havendo três requisitos a serem observados. O primeiro refere uma contraprestação do titular do direito ou de terceiros em nome daquele, de modo que não se aplicaria a prestação unilateral por parte do Estado. Assim, quanto maior a contraprestação, maior a proteção dispensada pelo ente estatal. Desse modo, pela

¹³ DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p.140.

¹⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 338-339.

¹⁵ Segundo Sarlet adotar-se-á, nesse contexto, o conceito funcionalista de propriedade proposto por Martin Wolff. SARLET, Ingo Wolfgang. **O Estado Social de Direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 17. 1999, p. 115.

¹⁶ C.f. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

¹⁷ DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, 140-144.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **O Estado Social de Direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 17. 1999, p. 116-119.

doutrina alemã, benefícios previdenciários seriam abarcados pelo princípio do não retrocesso, enquanto os benefícios assistenciais, por não apresentarem contrapartida, não gozariam dessa proteção.

Merece destaque o fato de que não se exige uma contraprestação equivalente, impõe-se apenas que não seja uma prestação insignificante. Nessa linha de inteligência, Sarlet¹⁹ preconiza:

No que tange a este aspecto, é possível partir da premissa de que uma equivalência absoluta entre a prestação estatal e a contrapartida pessoal não se revela como indispensável, bastando – de acordo com o Tribunal Federal Constitucional – uma contribuição ‘não irrelevante’ por parte do titular do direito. Significativo é que, desde sua decisão do dia 16.07.1985, o Tribunal tem sustentado o entendimento de que, para o reconhecimento da proteção da garantia da propriedade, considera-se suficiente que a pretensão do particular não se encontre embasada única e exclusivamente numa prestação unilateral do Estado.

O segundo requisito diz respeito ao alcance da proteção, vez que se exige que a posição jurídica seja de fruição exclusiva e pessoal do titular. Por fim, é necessário que a posição jurídico-subjetiva se destine à existência do seu titular, proporcionando-lhe uma vida autônoma, notadamente, quando a prestação estatal for sua única fonte de subsistência²⁰.

Böckenförde²¹, por sua vez, defende a incidência direta dos direitos sociais sobre a atividade legislativa e administrativa. Nessa senda, a omissão do poder político seria inconstitucional, uma vez que não concretizaria as normas constitucionais programáticas²². Nota-se, assim, uma vedação do retrocesso social a

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **O Estado Social de Direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade**. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 17. 1999, P. 116-117.

²⁰ DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 142-143.

²¹ BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. **Los derechos fundamentales sociales em la estructura de la Constitución**. In Escritos sobre Derechos Fundamentales. Trad. Juan Luis Requejo Pagés. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, p. 78-80, apud DERBLI, Felipe. **Op. Cit.**, p. 138-139.

²² No tocante à aplicabilidade das normas constitucionais, Ruy Barbosa as enquadra, adotando a classificação norteamericana, como autoexecutáveis (*self-executing*) e não autoexecutáveis (*not self-executing*). Aquelas são desde logo aplicáveis, pois possuem plena eficácia jurídica e regulamentam diretamente os fins pretendidos, fornecendo os meios suficientes para fruir e resguardar os direitos, enquanto estas, para serem aplicadas, dependem da interposição do legislador ordinário. Todavia, ao contrário do que parece, Ruy Barbosa entende que não há norma constitucional desprovida de eficácia e que estas produzirão seus efeitos nos limites estabelecidos pela própria norma. José Afonso da Silva critica a classificação acima, entendendo que não se coaduna com o constitucionalismo contemporâneo, uma vez que não permite a visão ampla dos efeitos jurídicos das normas constitucionais. Diante disso, adotando o entendimento que “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia” e admitindo “que a eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte enquanto não se emitir uma norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida, o autor propõe que as normas constitucionais sejam consideradas a partir da seguinte tríplice: normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada/reduzida. O primeiro grupo diz respeito às normas que produzem todos os efeitos pretendidos

nível infraconstitucional, vinculante à atividade legiferante que deve realizar os mandamentos constitucionais. Nessa linha de inteligência, leciona o autor:

[Os direitos fundamentais sociais] Se dirigem, com aplicabilidade imediata, aos órgãos estatais na legislação e administração, aos que se obrigam à realização dos mandados nele contidos. Isso não exclui que os direitos fundamentais sociais, quando sobre a sua base se tenham originado determinadas pretensões por obra do legislador ou de uma prática administrativa continuada, acolham constitucionalmente tais pretensões e protejam o cidadão contra a sua supressão definitiva (mas, certamente, não contra uma modificação ou uma redução compatível com o mandado social de configuração).

[...] as regulações e as medidas tendentes à consecução do fim, uma vez estabelecidas, se mantêm constitucionalmente, de maneira que a via da realização do mandado nelas descrita está protegida diante de uma supressão definitiva ou de uma redução que ultrapasse os limites, chegando a uma desatenção grosseira.

Do mesmo modo, em Portugal, Vital Moreira, no Acórdão nº. 39/84 proferido pelo Tribunal Constitucional português, ao analisar o artigo 17º do Decreto-lei nº 254/82, que extinguiu o Serviço Nacional de Saúde, defendeu a jusfundamentalidade dos direitos sociais, de modo que tais direitos seriam abarcados pela impossibilidade de extinção, assim como as demais garantias fundamentais. Para maior clareza, cumpre transcrever os argumentos presentes na decisão:

Na tipologia das normas constitucionais de natureza ‘positiva’, ‘directiva’ ou ‘dirigente’ – isto é, aquelas que, em vez de interdizerem, requerem certa acção do Estado -, a norma que determina a criação de um serviço nacional de saúde assume a natureza de uma verdadeira e própria *imposição constitucional*, no sentido específico que a doutrina atribui a esta expressão (ver, por todos, J. J. Gomes Canotilho, *Constituição dirigente e vinculação do legislador*, Coimbra 1982, pp. 289 e segs.). Trata-se, não de uma simples ‘norma programática’ no sentido corrente da expressão, abstracta e temporalmente indeterminada, mas sim de uma obrigação constitucional do Estado, *concreta e permanente*. [...]

Ao extinguir o Serviço Nacional de Saúde, o Governo coloca o Estado, de novo, na situação de *incumprimento da tarefa constitucional que lhe é cometida pelo artigo 64º, nº2 da Constituição*.

Que o Estado não dê a devida realização às tarefas constitucionais, concretas e determinadas, que lhe estão cometidas, isso só poderá ser objeto de censura constitucional em sede de inconstitucionalidade por omissão. Mas quando desfaz o que já havia sido realizado para cumprir essa tarefa e com isso atinge uma garantia de um direito fundamental, então a censura

pelo legislador desde a entrada em vigor do texto constitucional, por isso são tidas como de “aplicabilidade direta, imediata e integral”. A segunda categoria se refere às normas que possuem eficácia plena desde a promulgação da Constituição, mas podem ter seu alcance restringido pela atuação do legislador ordinário, conforme previsão do constituinte, sendo, desse modo, de “aplicabilidade direta, imediata, mas não integral”. Por fim, o terceiro conjunto são as normas que dependem da atuação do legislador ordinário para que produzam os efeitos almejados, uma vez que as diretivas dadas pelo constituinte não são suficientes para que produzam seus efeitos. Tais normas são tidas como de “aplicabilidade indireta, mediata e reduzida”. Destaque-se, ainda, que as normas de eficácia limitada podem ser subdivididas em normas de princípio programático e normas de princípio institutivo. As primeiras estão ligadas às ações sociais, ao tempo que as segundas dizem respeito às regras de organização da constituição. *C.f.*, a propósito: SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 73-82.

constitucional já se coloca no *plano da própria inconstitucionalidade por acção*.

[...]

É que aí a tarefa constitucional a que o Estado se acha obrigado é uma *garantia* do direito fundamental, constitui ela mesma objecto de um direito dos cidadãos. Quando a tarefa constitucional consiste na criação de um determinado serviço público (como acontece com o Serviço Nacional de Saúde) e ele seja efectivamente criado, então a sua *existência* passa a gozar de protecção constitucional, já que a sua abolição implicaria um atentado a uma *garantia constitucional* de um direito fundamental, e, logo, um atentado ao próprio direito fundamental. A abolição do Serviço Nacional de Saúde não significa apenas repor uma situação de incumprimento, por parte do Estado, de uma concreta tarefa constitucional uma vez que isso se traduz na revogação da execução dada a um direito fundamental, esse acto do Estado implica uma ofensa ao próprio direito fundamental.

[...]

Quer isto dizer que a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação *positiva* para se transformar (ou passar também a ser) uma obrigação *negativa*. O Estado, que estava obrigado a *actuar* para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a *abster-se* de atentar contra a realização dada ao direito social. [...]

Impõe-se a conclusão: após ter emanado uma lei requerida pela Constituição para realizar um direito fundamental, é interdito ao legislador revogar essas lei, repondo o estado de coisas anterior. A instituição, serviço ou instituto jurídico por ela criados passam a ter a sua nova existência constitucionalmente garantida. Uma nova lei pode vir a alterá-los ou reformá-los nos limites constitucionalmente admitidos; mas não pode vir extingui-los ou revogá-los²³. (grifos no original)

Nota-se, pois, grande diferença entre a concepção alemã e a portuguesa, concebida nesse primeiro momento. Em terras lusas não havia relação entre a vedação do retrocesso e a Dignidade da Pessoa Humana ou a protecção da confiança, dizendo respeito apenas à limitação imposta ao legislador, que não podia retirar a efetividade das normas constitucionais, ao revogar leis regulamentadoras de direitos. Do mesmo modo, o princípio alcançava as prestações do Estado, independentemente de contraprestação pecuniária do indivíduo. Ou seja, no sistema português não existiam critérios para a aplicação do Princípio da Proibição do Retrocesso, e a discussão girava em torno, tão somente, do dever do legislador diante das determinações constitucionais.

Todavia, posteriormente, Canotilho reformula sua teoria inicial, incorporando elementos da concepção germânica, de modo a restringir o raio de abrangência do princípio à protecção do núcleo essencial de direitos necessários à existência digna e

²³ PORTUGAL. **Tribunal Constitucional. Acórdão nº39/84.** Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/20997/acordao-39-84-de-5-de-maio#text>. Acesso em: 19/01/2018.

à proteção da confiança. Tal mudança foi seguida pelo Tribunal Constitucional luso que, como ressalta Derbli²⁴, concluiu:

O princípio em foco não poderia referir-se a 'todo e qualquer encurtamento dos benefícios sociais mas apenas aquele que atingisse o núcleo essencial dos correspondentes direitos – *máxime* – o núcleo essencial do direito à existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana'.

Assim sendo, torna-se imprescindível a escolha de uma parcela de direitos essenciais ante a capacidade econômica limitada do ente estatal. Adiante serão feitos alguns esclarecimentos acerca das noções de mínimo existencial e reserva do possível.

2.2 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL NO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil traz o compromisso do Estado na promoção da justiça social, com a positivação de diversos direitos sociais. Como salienta Fuhrmann²⁵ em seu trabalho, “no Brasil, acreditamos que o Estado ainda mereça posição de destaque no desenvolvimento da sociedade, não se verificando razoável, por enquanto, que lhe seja retirada a centralidade do processo de evolução social”. Para a análise do princípio da vedação do retrocesso social, é imprescindível, portanto, que se compreenda a realidade fática do país que urge pelo Estado prestacional.

Para Felipe Derbli²⁶, o primeiro a tratar a respeito do Princípio da Proibição do Retrocesso Social no Brasil foi José Afonso da Silva, que “sempre vinculou a disciplina das relações econômico-sociais às normas constitucionais de eficácia limitada e princípio programático”. O mestre brasileiro, assim como Canotilho, defendeu a jusfundamentalidade dos direitos sociais e o dever do legislador em concretizar as imposições constitucionais, sendo-lhe vedada a omissão. Desse modo, depois de efetivada a norma constitucional pelo legislador ordinário, uma nova lei não pode rescindir esses efeitos, sob pena de inconstitucionalidade.

²⁴ DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 156.

²⁵ SOUZA, Ítalo Roberto Fuhrmann e. **Princípio da proibição do retrocesso social e constitucionalismo dirigente: a problemática da defesa dos direitos fundamentais sociais no direito brasileiro**. Faculdade de Direito da PUC/RS, 2008, p. 27. Disponível em: http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_1/italo_roberto.pdf. Acesso em: 20/12/2017.

²⁶ DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 166.

Adotando o entendimento de José Afonso, Luís Roberto Barroso²⁷ defende, ainda, que a proibição do retrocesso social é um princípio constitucional implícito, oriundo da interpretação sistêmica do ordenamento jurídico-constitucional, que, além de obrigar o legislador ordinário a regulamentar os mandamentos constitucionais, proíbe o legislador de revogar essas normas regulamentadoras sem a criação de mecanismo substitutivo. Marta Freire Mehmeri²⁸, em sua dissertação de mestrado, pontua que o princípio da vedação do retrocesso também deve ser aplicado para impedir que lei nova revogue lei anterior que deu maior eficácia à norma constitucional²⁹. Já de acordo com Derbli³⁰, ao analisar parecer dado pelo autor gaúcho acerca da revogação do art. 16, IV, *in fine*, da Lei nº 8.213/91, operada pela Lei nº 9.032/95, assinala:

O dispositivo revogado, que inclui entre os dependentes dos segurados do regime geral de Previdência Social, a pessoa maior de 60 (sessenta) anos, designada pelo próprio segurado, seria, segundo o autor, dispositivo que regulamentava a norma constitucional programática que versaria sobre a proteção aos idosos, insculpida no art. 230 da Constituição da República. Assim, considerando que a sua revogação não foi acompanhada de qualquer mecanismo substitutivo ou compensatório, teria havido retirada da efetividade da norma constitucional – logo, deveria incidir o princípio da vedação de retrocesso social, inquinando de inconstitucionalidade a lei revogadora em questão.

O professor Lênio Luiz Streck³¹, por sua vez, entende a vedação do retrocesso como decorrência do Estado Democrático de Direito, no mesmo diapasão do Tribunal Constitucional português no Acórdão nº 39/84. Leciona o autor que o princípio da proibição do retrocesso social deve limitar o poder de reforma da Constituição, de modo a assegurar os direitos já conquistados. Como bem destacou Derbli³², “há que se combater a ação de maiorias políticas eventuais que pretendam alterar a legislação

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. – Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 152-153.

²⁸ MEHMERI, Marta Freire. **A aplicação do princípio do não retrocesso social na doutrina e na jurisprudência do ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Direito, 2011, p. 66. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8702/1/Marta%20Freire%20Mehmeri%20-%20DISSERTAÇÃO.pdf>>. Acesso em 02/12/2017.

²⁹ Nesse sentido, aponta-se também Márcio André Keppler Fraga. **O princípio do Não Retrocesso Social e a Constituição Federal de 1988**. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2001.

³⁰ DERBLI, Felipe. **Op. Cit.**, p. 170.

³¹ STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. 11.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014 apud SANTOS, Bianca Mourão dos. **Op. Cit.**, p. 22.

³² DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 174.

e, com isso, retirar conquistas sociais na contramão da programaticidade constitucional”.

Ingo Wolfgang Sarlet³³ pontua que no ordenamento jurídico brasileiro o princípio em questão provém do Estado Democrático e Social de Direito, da Dignidade da Pessoa Humana, do Princípio da máxima efetividade e eficácia “das normas definidoras de direitos fundamentais”, da proteção da confiança e da segurança jurídica, bem como as mudanças legislativas devem preservar um núcleo essencial de direitos, assim concluindo:

Portanto, além de estarem incumbidos de um dever permanente de desenvolvimento, concretização e proteção eficiente dos direitos fundamentais (inclusive e, no âmbito da temática versada, de modo particular os direitos sociais) os órgãos estatais não podem – em qualquer hipótese – suprimir pura e simplesmente direitos sociais ou, o que praticamente significa o mesmo, restringir os direitos sociais de modo a invadir o seu núcleo essencial ou atentar, de outro modo, contra as exigências da proporcionalidade e de outros princípios fundamentais da Constituição.

Nota-se que o autor defende a aplicação do princípio em questão aos direitos sociais de cunho prestacional, que necessitam de *interpositio legislatoris*. Não se pretende, entretanto, a aplicação absoluta do princípio em questão, de modo a obstar a atuação do Legislativo³⁴. Isto é, a invocação do Princípio da Proibição do Retrocesso não pode ser irrestrita, a ponto de impedir o legislador de exercer suas funções, sob pena de ferir de morte o Estado de Direito. Há, portanto, a fixação de um cerne intangível de direitos básicos, que não pode ser invadido pelo legislador sem a medida compensatória devida. A estipulação desse núcleo funciona como o limite para a atividade legiferante, uma vez que se este fosse violado estar-se-iam ultrajando os princípios basilares de um Estado Democrático e Social de Direito, que tem por corolário a Dignidade da Pessoa Humana.

Narbal Antônio Mendonça Fileti³⁵, em sua dissertação, ressalta, ainda, o entendimento de Ana Paula Barcellos, em obra conjunta com Luís Roberto Barroso,

³³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível**. Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 15, setembro/outubro/novembro, 2008, p. 23-25. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 27/12/2017.

³⁴ A esse respeito, sustenta Paulo Gonet Branco que para que não haja violação da autonomia legislativa, deve ser permitida a supressão de normas concretizadoras de direitos sociais, desde que haja medida legislativa equivalente ou compensatória. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Aspectos da Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1. Edição. Brasília: Brasília Jurídica, 2002, p. 127-128; 149.

³⁵ BARROSO, Luís Roberto, BARCELLOS, Ana Paula. O começo da História. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luís Roberto (Org). A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. p. 370, apud

que defendem a possibilidade de revogação das normas que concretizam direitos sociais, desde que haja a devida compensação:

[...] o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação das normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente. [...] A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente.

O juiz do trabalho, professor Edilton Meireles³⁶ defende que em um Estado Social, os direitos sociais devem sempre evoluir, sendo vedado qualquer retrocesso, seja a nível constitucional, seja a nível infraconstitucional.

Felipe Derbli conclui que o princípio da proibição do retrocesso social é um princípio constitucional implícito de finalidade e caráter prospectivo, pois visa a assegurar o nível de concretização alcançado e promover, constantemente, o desenvolvimento dessa consolidação. Sustenta o autor que as condições fáticas brasileiras justificam a continuidade do Dirigismo Constitucional, assim como a utilização do conceito inicialmente construído por Canotilho.

Outrossim, Derbli³⁷ desvincula o referido princípio do conceito de mínimo existencial, uma vez que este já seria garantido pelo Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, vislumbrando sua aplicação em parcelas além daquelas indispensáveis à existência digna. Desse modo, tem-se que o princípio da proibição do retrocesso social:

[veda] ao legislador a possibilidade de, injustificadamente, aniquilar ou reduzir o nível de concretização legislativa já alcançado por um determinado direito fundamental social, facultando-se ao indivíduo recorrer à proteção, em esfera judicial, contra a atuação retrocedente do Legislativo, que se pode consubstanciar numa revogação pura e simples da legislação concretizadora ou mesmo na edição de ato normativo que venha a comprometer a concretização já alcançada.

Ressalte-se que a vedação do retrocesso incide, também, sobre os remédios imprescindíveis à concretização dos direitos fundamentais sociais previstos no texto constitucional, uma vez que não se pode anular os meios de defesa processual que possibilitam a tutela jurisdicional desses direitos.

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. **A fundamentalidade dos direitos sociais e o princípio da proibição do retrocesso social**. Dissertação (Mestrado). Universidade do Vale do Itajaí, 2007, p. 133-134.

³⁶ MEIRELES, Edilton. **Princípio do não-retrocesso social no direito do trabalho**. Evocati Revista. n. 13. Jan. 2007 Disponível em: < http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=100 >. Acesso em: 20/11/2017.

³⁷ DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 243.

Por fim, importante destacar que o Supremo Tribunal Federal se acerca do tema, em 2011, ao analisar a constitucionalidade do art. 5º, da Lei 12.034/2009, que buscava alterar o sistema de checagem de votos. Na hipótese, a Ministra Carmen Lúcia³⁸ asseverou:

Esse princípio da proibição de retrocesso político há de ser aplicado tal como se dá quanto aos direitos sociais, vale dizer, nas palavras de Canotilho “uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. ...o princípio em análise limite a reversibilidade dos direitos adquiridos em clara violação do 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, J.J. Gomes – Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 3ª. Ed., p. 326).

O STF reconheceu, portanto, a importância do Princípio da Proibição do Retrocesso na efetivação da Constituição e na limitação do poder legiferante, como instrumento para a proteção social e salvaguarda dos fundamentos do Estado Democrático brasileiro.

2.3 DO CONCEITO ADOTADO

Apesar das várias abordagens construídas acerca do tema, para a abordagem que se pretende no presente trabalho, faz-se necessário, portanto, a adequação do referido princípio à realidade jurídico-social brasileira, assim como reconhece Derbli. Desse modo, compreende-se que o Brasil ainda necessita da presença do ente estatal como promotor da justiça social, como previsto no texto constitucional de 1988.

Nessa linha de intelecção, adotar-se-á a concepção mais ampla do referido princípio, concebendo-o como “a vedação ao legislador de suprimir arbitrariamente a disciplina infraconstitucional de um direito fundamental social³⁹”. A partir dessa perspectiva, pode o indivíduo recorrer à proteção judicial em caso de ato normativo que vise ao retrocesso (supressão, redução ou modificação) dos direitos sociais concretizados. Ressalte-se, como apontado linhas acima, que a proibição do retrocesso também limita o poder de reforma constitucional, a fim de que se impeça a

³⁸ **ADI 4543-MC/DF**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2011, Processo Eletrônico - DJe-044 Divulg. 01-03-2012, Public. 02-03-2012 RTJ VOL-00221-01 PP-004077, v. 101, n. 921, 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1787128>. Acesso em: 17/02/2018.

³⁹ DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 196.

burla aos comandos constitucionais, assegurando à Carta Magna o caráter prospectivo.

Do mesmo modo, caracterizaria retrocesso a redução da efetivação de direitos sociais, devido à menor destinação de recursos públicos, uma vez que medidas como essa diminuiriam a eficácia dos comandos constitucionais programáticos. A redução dos fundos para as políticas limitaria o alcance dessas ações, a exemplo da diminuição de leitos do SUS, da redução das vagas em escolas e creches, do fechamento de serviços e programas assistenciais. Nesse caso, estaria o Poder Público incorrendo em omissão parcial, ao não dar plena efetividade à norma constitucional.

3 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURIDADE SOCIAL

A seguridade social está intrinsecamente ligada à proteção dos indivíduos vulneráveis. O sistema securitário foi aperfeiçoado com o passar das décadas, para que sua cobertura se tornasse universal e capaz de sanar as necessidades básicas dos trabalhadores, mas também dos miseráveis e de sua família. Como objetivo maior, o instituto da seguridade busca salvaguardar o mínimo indispensável à existência com dignidade, mesmo quando a proteção ao trabalho e o esforço próprio não foram suficientes.

3.1 A EVOLUÇÃO DA SEGURIDADE COMO DIREITO SOCIAL

Desde os primórdios das civilizações havia preocupação com o provimento das necessidades básicas frente às vicissitudes da vida. Já em Roma percebia-se a responsabilidade do *pater familias* quanto ao dever de assistência àqueles que o cercavam e não possuíam condição para o trabalho devido à senilidade ou incapacidade. Posteriormente, por muitos séculos esse dever ficou sob guarda da Igreja⁴⁰, que imperava no gerenciamento de organizações assistenciais, somente passando mais concretamente ao Estado a partir do século XVII, com a edição das Leis dos Pobres, na Inglaterra.

Sabe-se que a proteção social aumentou conforme a mudança das concepções do Estado, de modo que o modelo securitário se tornou mais robusto com a ascensão do Estado de Bem-Estar Social, o qual demanda maior participação do ente estatal no suprimento das necessidades sociais, ao reverso do estado mínimo defendido pelos liberais. A participação do Estado na proteção social visa a maior efetividade do sistema de seguridade, propiciando melhora nas condições de trabalho e vida dos indivíduos. Nas palavras de Fábio Zambitte Ibrahim⁴¹,

Com a adoção de conceitos mais intervencionistas, o Estado mínimo foi trocado pelo Estado de tamanho certo, ou seja, aquele que atenda a outras demandas da sociedade, além das elementares, em especial na área social, propiciando uma igualdade de oportunidades para todos, mas sem o gigantismo de um Estado comunista.

⁴⁰ A proteção social exercida pela Igreja era sistematizada através das Encíclicas. Sobre o tema destacam-se as Encíclicas *Rerum Novarum*, *Quadragesimo Anno*; *Divini Redemptoris*, *Laborem Exercens*, *Gaudium et Spes*. Acerca do tema, vide: IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014; MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

⁴¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Op. Cit.**, p. 03.

Na Alemanha, já no século XIX, Otto von Bismarck instituiu um sistema de seguros sociais com o intuito de abrandar os conflitos com a classe trabalhadora, melhorando a situação de precariedade por ela vivenciada. A proposta bismarkiana⁴² é considerada como o marco do surgimento do regime previdenciário nos moldes atuais, uma vez que trazia a previsão da compulsoriedade da filiação e da contributividade, sendo o custeio do sistema de responsabilidade dos empregadores e trabalhadores. Tem-se, dessa forma, uma previdência que abarcava somente as classes profissionais, não havendo que se falar ainda em cobertura previdenciária universal.

Mais tarde, nos Estados Unidos, após o período da Grande Depressão, é editado o *Social Security Act (1935)*, como parte da política Rooseveltiana do *New Deal*, considerado o primeiro documento que fez referência à expressão seguridade social, o qual se preocupa mais amplamente com a sociedade, atendendo as demandas das classes trabalhadoras, de forma semelhante à ideia hodierna de previdência. Esse ato normativo buscava auxiliar na recuperação econômica no país, aumentando o poder de compra da população e combatendo a miséria.

Ressalte-se, que a nível constitucional, a primeira Constituição a tratar da temática da seguridade social foi a Carta Política Mexicana de 1917. Já a Constituição de Weimar, de 1919, traz expressamente dispositivos atinentes à previdência social. Nessa mesma perspectiva, a Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919, demonstrava a necessidade de um programa de previdência social. Do mesmo modo o fez a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, ao prever como direito fundamental da pessoa humana a proteção previdenciária.

Outro marco histórico acerca do tema é o relatório Beveridge⁴³, elaborado na Inglaterra, com conclusão em 1942, que tinha por objetivo o enfrentamento dos problemas do pós-guerra, inovando ao prever não só o dever do Estado com o seguro social, mas também a responsabilidade por medidas de promoção da saúde e da assistência social. A partir do referido relatório, foi implantado, em 1946, o sistema

⁴² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014; MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

⁴³ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014; MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

inglês de previdência social, que previa a solidariedade no custeio, através da participação do Estado, empregados e empregadores. Zambitte Ibrahim⁴⁴ esclarece que “é este relatório que questiona a proteção do seguro social restrita aos empregados, pois todo e qualquer trabalhador deve ser objeto de proteção”.

Desse modo, percebe-se que o modelo beveridgiano é mais amplo do que o bismarkiano, uma vez que se pretende universal, ressaltando a solidariedade social na forma de custeio do sistema, bem como abrangendo não só as necessidades sociais mínimas, mas também a saúde e assistência social de toda a sociedade.

Mais recentemente, com a crise do *Welfare State*, a Suécia adotou um modelo híbrido, de modo que a proteção ampla e universal se daria somente no que diz respeito ao mínimo existencial, enquanto haveria um segundo pilar a ser custeado por um sistema de previdência complementar, no qual imperaria o equilíbrio financeiro e atuarial, nos moldes propostos por Bismarck⁴⁵.

No ordenamento pátrio, a evolução histórica da seguridade social segue a mesma lógica internacional. No Brasil colonial, havia Santas Casas, responsáveis pela assistência aos desamparados, bem como a criação de montepios. No final do século XVIII, foi instituído o Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha.

Em sede constitucional, a Constituição de 1824 previa o instituto “socorros públicos”. Mais tarde, em 1835, é criado o Montepio Geral dos Servidores do Estado (MONGERAL), uma instituição privada mutualista sem fins lucrativos que prestava assistência àqueles que possuíam afinidade profissional.

A Constituição Republicana de 1891 traz, pela primeira vez, a expressão “aposentadoria”. Todavia, apenas tinham direito a esse benefício os funcionários públicos inválidos, não abarcando os demais trabalhadores. Já nessa, época os benefícios de funcionários públicos e militares eram custeados pelo Estado, enquanto, para os empregados em geral, o regime era contributivo.

Em 1919, foi criado o seguro por acidente de trabalho, pelo qual o empregador era obrigado a indenizar o trabalhador em caso de acidente na prática laboral. Em que pese esses decretos esparsos de institutos de proteção social, o ato normativo marco da Previdência Social no Brasil foi a Lei Eloy Chaves, de 1923. Essa lei determinou a

⁴⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 47-48.

⁴⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

criação de caixas de aposentadoria e pensão (CAP) para os ferroviários⁴⁶, sendo o custeio feito pelos empregadores. Com esse lei, os ferroviários passaram a ter direito a aposentadoria ordinária e por invalidez, pensão por morte para seus dependentes, além de assistência médica. A referida lei previa, ainda, a perda do direito à aposentadoria caso o beneficiário não a solicitasse no prazo de cinco anos após a saída da empresa.

Nos anos que se sucederam, a proteção trazida pela Lei Eloy Chaves foi ampliada⁴⁷ para abarcar os portuários e marítimos, os profissionais de empresas de telégrafos, os empregados dos serviços de força, luz e bondes. Em 1930, essas CAP, que eram organizadas por empresa, passaram a ser organizadas por categoria profissional e denominadas de Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)⁴⁸.

Já na Carta Magna de 1934, a responsabilidade do sistema securitário é dividida entre a União, com o papel de fixar regras sobre assistência social, e os Estados-membros, com a função de fiscal da aplicação das normas sociais e provedor da saúde e assistência públicas. A solidariedade na forma de custeio foi prevista pelo texto constitucional, sendo atribuída ao ente estatal, ao empregador e ao empregado. O professor Sérgio Pinto Martins⁴⁹ destaca que a Constituição de 34 foi a primeira a fazer referência “à expressão previdência, embora não a adjetivasse de social”.

A Carta Fundamental de 1937 não trouxe avanços na matéria previdenciária, preferindo o uso da expressão seguro social. Já a Constituição de 1946 emprega pela primeira vez o termo “Previdência Social”. À luz do seu texto, em 1960, foi editada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), com o intuito de unificar os institutos de proteção social. Em 1963, foi criado o FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural, primeira proteção destinada aos trabalhadores rurais, que era custeado com o recolhimento de um percentual da produção comercializada pelo produtor.

Em 1965, foi realizada importante alteração no texto constitucional que passou a proibir a concessão de benefícios sem uma fonte de custeio correspondente, o que

⁴⁶ Da leitura do art. 2º do referido ato normativo, depreende-se que eram beneficiários os empregados que percebiam ordenado mensal, bem como os diaristas que executem seus serviços em caráter permanente. BRASIL. **Decreto 4.682/23 (Lei Eloy Chaves)**. Publicada em 28/01/1923. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/264881050/Decreto-4662-Eloy-Chaves>. Acesso em: 29/01/2018.

⁴⁷ Para maior compreensão do tema, vide: Decreto nº. 5.109/26; Decreto nº. 5.485/28; Decreto nº 19.497/30; Decreto nº. 20.465/31.

⁴⁸ Os primeiros IAPs foram instituídos pelo Decreto nº22.872/33 (IAP dos marítimos); Decreto nº. 24.273/34 (IAP dos comerciários); Decreto nº. 24.615/34 (IAP dos bancários).

⁴⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 32.

pode ser visto como a primeira preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, remetendo-nos ao modelo proposto por Bismarck. Já no final de 1966, início de 1967, foi instituído o INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, responsável pela gestão dos benefícios previdenciários e responsável pela unificação da previdência urbana.

A Constituição de 1967 passou a prever o seguro-desemprego, somente instituído pelo Decreto-lei nº 2.283/86, sem fazer maiores mudanças ao sistema previdenciário. Nesse mesmo ano, o seguro de acidente do trabalho foi integrado ao sistema previdenciário. Nos anos seguintes, foram realizadas pequenas alterações nos direitos dos trabalhadores rurais, incluindo-os no Plano Básico de Previdência Social Rural. No ano de 1977 criou-se o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social) que passou a agregar as políticas previdenciárias e assistenciais, bem como as atividades de gestão administrativa, financeira e patrimonial dos vários órgãos vinculados ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Nesse mesmo período, permitiu-se a criação da previdência complementar privada (Lei nº 6.435/77), que originou os fundos de pensão das empresas estatais, a exemplo do PETROS.

Como visto acima, ainda durante a ditadura militar no Brasil, o governo optou pela expansão de programas sociais, anteriormente previstos apenas para determinadas categorias profissionais, (cumpre salientar que se tratava de uma extensão seletiva⁵⁰, que se amoldava ao modelo político-econômico do período), a fim de que o país continuasse o desenvolvimento iniciado na década de 50.

Todavia, nesse período de transição política havia grande insatisfação social com o modelo econômico, o alcance da proteção social e da distribuição de renda. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, que viria a se consagrar como uma carta política de defesa dos direitos sociais, promoveu reformas importantes do sistema de seguridade social brasileiro. Após o período tirânico, o Brasilurgia por um Estado de Bem-Estar Social efetivo, que combatesse as discriminações e promovesse a igualdade de modo universal, não só no âmbito formal como também no material.

⁵⁰ A proteção durante o período militar no Brasil estava restrita aos trabalhadores (segurados), fossem urbanos ou rurais, sob a justificativa da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, que impulsionaria o crescimento econômico do país. Destaque-se que a expansão desses direitos se deu paulatinamente, em resposta clamor social por igualdade de tratamento no sistema previdenciário. Ressalte-se, ainda, que as políticas adotadas, em sua maioria, diziam respeito à proteção previdenciária e não assistencial.

Para isso, a Constituição Federal de 1988 trará a seguridade social a partir de uma ótica mais ampla, abarcando a saúde, a previdência social e a assistência social⁵¹.

Em 1990, através da fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), criou-se o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (atualmente, o INSS é vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social), com a finalidade de gerenciar a arrecadação e a concessão de benefícios da seguridade social, no âmbito do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Após essa fusão, a cobertura das questões de saúde, até então realizada pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), saiu da competência do Ministério da Previdência e passou ao Ministério da Saúde, sendo o INAMPS substituído pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Desse modo, não obstante as críticas tecidas ao *Welfare State* nos países desenvolvidos, no tocante à alocação de recursos estatais para provimento das políticas sociais e conseqüente comprometimento do crescimento econômico, em uma sociedade como a brasileira, na qual a segregação social é abissal, não sendo possível “afirmar que houve um esgotamento do modelo de bem-estar, [...] porque aqui não ocorreu, de fato, uma universalização do acesso aos serviços sociais, nem um regulação estatal nos moldes das sociedades de capitalismo avançado”⁵².

Em meio à efervescência política do período de redemocratização, a seguridade social foi elevada à categoria política pública sistematizada, regida por princípios constitucionalmente expressos, que otimizam o seu gerenciamento.

Na Carta Política de 1988, a Seguridade Social está prevista no Título da Ordem Social, que também engloba a proteção à educação, cultura, desporto, ciência, tecnologia, comunicação social, meio ambiente, índios, família, criança, adolescente e idoso, sendo instrumento de salvaguarda dos indivíduos socialmente vulneráveis.

Nessa senda, José Afonso da Silva⁵³ reconhece nosso sistema de seguridade social como “o sistema mais perfeito de proteção social contra o risco social suscetível

⁵¹ Art. 194, da CRFB/88.

⁵² MOTA, Ana Elizabete Simões da. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995, p. 144.

⁵³ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 773.

de impedir total ou parcialmente o exercício de atividade profissional ou de diminuir a capacidade de ganho”.

No mesmo sentido, Serau Jr.⁵⁴, ao reconhecer o sistema brasileiro de seguridade social como direito fundamental material, define-o como “um amplo e complexo sistema de organismos e medidas tendentes não só a combater os infortúnios protegidos pelos sistemas de seguro social, e ainda contra outros não abrangidos por eles, mas também a elevar o nível de vidas dos cidadãos”.

Nessa linha de intelecção, é possível concluir que o modelo de seguridade social proposto pelo texto constitucional vigente é bastante amplo, aproximando-se do sistema inglês criado pelo Plano Beveridge por buscar a máxima efetividade das ações previdenciárias e assistenciais.

O art. 194, parágrafo único da Constituição traz os seguintes princípios como norteadores da Seguridade Social no Brasil:

[...]

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

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A universalidade da cobertura diz respeito à abrangência da proteção, devendo estender-se a toda população e a todos os riscos sociais, tanto de forma preventiva quanto de forma reparadora. O professor Wladimir Novaes Martinez⁵⁵ preconiza que:

Por universalidade da cobertura há que se entender a subjetiva ou horizontal, referente à totalidade das pessoas abrangidas; da mesma forma, a objetiva ou vertical, significando que a prestação deve substituir, através da previdência básica e a complementar, estatal ou privada, integralmente, a última remuneração.

A uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos contempla também o princípio da igualdade, de modo que é vedada a distinção dos beneficiários em razão da localidade onde vive. Assim, os mesmos benefícios prestados à população urbana serão prestados aos rurícolas em valores equivalentes.

⁵⁴ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 150.

⁵⁵ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição federal**: de acordo com a Lei n. 8212/91 e Lei 8213/91. 2. Ed. São Paulo: LTr, 1992, p. 42.

A seletividade e distributividade têm papel primordial na promoção da justiça social, uma vez que os benefícios devem ser concedidos àqueles mais necessitados, implicando, desse modo, maior distribuição de renda.

O princípio da irredutibilidade de benefícios, por ser objeto do presente trabalho, será trabalhado mais adiante em tópico apartado.

A equidade no custeio coaduna-se com a máxima de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida em que a participação no custeio é proporcional à possibilidade de cada indivíduo, não se podendo exigir do hipossuficiente o mesmo que se exige dos mais afortunados. Desse modo, a parcela atribuída a cada sujeito levará em consideração sua capacidade contributiva. Esse princípio está intrinsecamente ligado ao princípio da diversidade da base de financiamento, uma vez que a participação de empresas, empregados e Poder Público não pode ser igual. Destarte, o sistema de seguridade social deve ser mantido conjuntamente por todos os seguimentos sociais.

O caráter democrático e descentralizado é fruto da democracia participativa e do sistema de controle da atuação do Poder Público pela sociedade, bem como a descentralização é característica do modelo federativo de Estado adotado pelo Brasil.

Portanto, aliada à proteção previdenciária, a Carta Magna de 1988 traz a proteção assistencial, como integrante do tripé da seguridade social, que tem por objetivo o preenchimento das lacunas deixadas pelo sistema previdenciário. De tal forma, termina por incrementar um sistema normativo que visa a promover o bem-estar social com o máximo possível de efetividade, buscando garantir o real amparo mesmo daqueles impossibilitados de contribuir com a previdência. Em consequência, o referido tripé termina por agir como meio de apaziguar desigualdades sociais, consagrando à Constituição Federal de 1988 um mecanismo superior de proteção a direitos fundamentais do que aqueles instituídos pela legislação anterior.

3.2 A PROTEÇÃO ASSISTENCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O MÍNIMO EXISTENCIAL

Além dos princípios acima expostos, a seguridade tem por princípio fundamental a solidariedade social, tendo em vista que todos são responsáveis pelas necessidades dos integrantes do grupo social. Sob essa ótica, a sociedade como um todo deve contribuir para o custeio da Seguridade Social, ainda que dela não se

beneficie diretamente. Isso se mostra mais evidente no tocante aos benefícios securitários de natureza assistencial, os quais, todavia, por escaparem ao caráter contributivo, não devem ser lançados à conta da previdência exclusivamente, mas cuja necessidade é um imperativo social.

A Lei 8.742/93, que regulamenta a assistência social no Brasil, traz como princípios assistenciais a supremacia do atendimento às necessidades sociais, a universalização dos direitos sociais, a igualdade de acesso ao atendimento, o respeito à dignidade do cidadão e a divulgação ampla dos benefícios, que visam a maior proteção social e a garantia do mínimo existencial, como defesa da Dignidade da Pessoa Humana.

O princípio da proteção à Dignidade da Pessoa Humana vislumbra não só o homem como um fim em si mesmo, sendo-lhe vedado qualquer tratamento degradante ou desumano, como pretende a provisão de condições mínimas de existência, propiciando participação e integração sociais. Conclui-se, desse modo, ser papel do Estado e da sociedade civil a promoção da justiça social.

Ainda, a defesa da Dignidade da Pessoa Humana não pode ser condicionada à capacidade econômica ou a qualquer outro limitador político, devendo ser resguardada sempre uma parcela mínima de direitos, sem a qual ninguém poderá viver com dignidade. Sob esse prisma, escreve Ildson Rodrigues Duarte⁵⁶ que esse princípio deverá

permanecer inalterável qualquer que seja a situação em que a pessoa se encontre, constituindo, em consequência um *minimum* invulnerável que todo o ordenamento jurídico deve assegurar, que nenhum outro princípio (...) pode sacrificar, ferir o valor da pessoa.

Desse modo, tem-se que o mínimo existencial está intimamente ligado à proteção do Postulado da Dignidade da Pessoa Humana, fundamento do Estado Democrático de Direito.

O mínimo existencial é, portanto, a menor parcela de direitos necessária ao exercício da liberdade, sem a qual o indivíduo não viveria dignamente. Assim, não pode o Estado deixar de prover esse núcleo essencial de direitos, mesmo em tempos de crise econômica. Nessa linha de inteligência, o Poder Público tem o dever de concretizar os direitos sociais previstos na Constituição, os quais propiciarão à

⁵⁶ DUARTE, Ildson Rodrigues. Salário mínimo: art. 7º, inciso IV da CF/88 - um preceito fundamental. **Direito em Ação**, Brasília, DF, v. 4, n. 2, dez. 2003, p. 245.

população as condições básicas de sobrevivência, a exemplo da estruturação do sistema de seguridade social.

O referido conceito está relacionado aos ideais de justiça e proteção sociais, dignidade humana e redistribuição de renda. Assim, em que pese não haver limitação do conteúdo por ele abarcado, sabe-se que este diz respeito à parcela mínima que propicie uma existência digna. Como esclarece Ricardo Lobo Torres⁵⁷, o mínimo existencial não tem previsão expressa no texto constitucional, estando compreendido em vários de seus princípios e objetivos⁵⁸. Compreende o autor que esse patrimônio mínimo é imprescindível para a existência de condições iniciais de liberdade, não podendo essas condições retrocederem “aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados”.

Assim, quando o indivíduo não consegue manter-se devido aos infortúnios da vida, nem ter sua sobrevivência provida pelos seus, não pode o Estado abandoná-lo à própria sorte, devendo protegê-lo da pobreza absoluta por meio dos benefícios assistenciais. Acerca do tema, defende a professora Maria Elisa Villas-Bôas⁵⁹ que:

A assistência social aos desamparados representaria, assim, o último recurso para a subsistência e dignidade daqueles a quem tudo o mais foi negado. Aqueles a quem não se proveu a tempo a igualdade de chances e que se encontram à mercê de ‘indignidade indiscutível’ e incontornável, seja por contarem já idade avançada para tentar revertê-la por seus próprios meios, seja por portarem deficiência que os impede de sustentar-se. Ou seja, reporta-se a pessoas que, por suas circunstâncias incontornáveis, acham-se em situação de desvantagem social que passa a ameaçar sua dignidade de forma tal que não têm como defender.

Tem-se, assim, que, no Brasil, do mesmo modo que na doutrina portuguesa, o mínimo existencial abrange os direitos econômicos e sociais, não apenas os direitos fundamentais de primeira geração como defendido nas doutrinas alemã e norte-americana. Isso porque parece ter mais consonância com as normas constitucionais pátrias a doutrina que defende a jusfundamentalidade dos direitos sociais, capitaneada por J.J. Gomes Canotilho em terras lusas e incorporada por autores nacionais.

⁵⁷ TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, n. 177, 1989, p. 30.

⁵⁸ Destaque-se, nesse ponto, o Princípio da Igualdade, Princípio da Liberdade, Estado Democrático de Direito e Dignidade da Pessoa Humana.

⁵⁹ VILLAS-BÔAS, Maria Elisa. **A atuação da jurisprudência pátria na materialização de um mínimo existencial**. In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA. N. 15. Jul/dez 2007. p. 89.

Em relação ao tema, preconiza Serau Jr.⁶⁰:

Assim, no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro também se pode defender a fundamentalidade material da Seguridade Social a partir da dignidade da pessoa humana, acolhido como um dos nossos valores jurídicos primordiais.

Argumento muito próximo do primado da dignidade da pessoa humana reside na ideia de um mínimo vital. E, por isso, a *jusfundamentalidade* material da Seguridade Social também se verifica a partir de sua estreita vinculação com a garantia do *mínimo existencial* – conceito, ademais, que é afeto aos direitos fundamentais sociais como um todo. (grifos no original)

Como visto acima, o modelo securitário brasileiro se divide no tripé saúde, previdência social e assistência social. Na Previdência Social, o alcance da proteção está relacionado ao fator contribuição. Assim, serão titulares de benefícios previdenciários os contribuintes e seus dependentes. Nessa linha de intelecção, a finalidade da previdência social é fornecer condições de existência àqueles que, por motivo de incapacidade, maternidade, reclusão, morte do provedor, idade avançada ou desemprego involuntário, não dispuserem dos meios imprescindíveis de sustento.

Conclui-se, dessa maneira, pela importância crucial do sistema de previdência social na efetivação da justiça social e concretização dos fundamentos da República Federativa do Brasil, notadamente, da Dignidade da Pessoa Humana. Como bem salienta Wladimir Martinez⁶¹, a previdência é um “eficiente meio de serve o Estado moderno para a redistribuição da riqueza nacional, tem em mira o bem-estar do indivíduo e presta-se, através das aposentadorias, como veículo de reciclagem da mão-de-obra e oferta de novos empregos”.

Caso o indivíduo não possua meios próprios de assegurar sua subsistência, nem integre os grupos da previdência social, todavia, suas necessidades serão custeadas pelos serviços e benefícios de assistência social que independem de contribuição. A assistência social visa à integração do assistido à sociedade, de forma a promover sua autonomia e independência, propiciando-lhe uma existência digna. Nessa senda, pode-se concluir que “esta funciona como a *ultima ratio* da proteção social”⁶², resguardando a dignidade do indivíduo.

Como instrumento de efetivação da proteção assistencial, a CFRB/88 em seu artigo 203, inciso V, prevê o pagamento de benefício mensal no valor de um salário

⁶⁰ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 165.

⁶¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição federal**: de acordo com a Lei n. 8212/91 e Lei 8213/91. 2. Ed. São Paulo: LTr, 1992. p. 99.

⁶² SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 152.

mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso (com 65 anos ou mais) que não puder prover seu sustento ou de tê-lo provido por sua família. A fim de regulamentar o sistema de assistência social no Brasil, em 1993 foi editada a Lei n. 8742/93, também chamada de LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), regulamentando Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A referida lei tem por objetivos, conforme se depreende do artigo 2º, a proteção social, a defesa de direitos, visando à redução dos riscos e da vulnerabilidade, e à promoção da universalização dos direitos sociais. Nesse contexto, a LOAS mostra-se como importante mecanismo de concretização dos fundamentos constitucionais e de proteção ao núcleo essencial de direitos.

O BPC não é um benefício previdenciário, uma vez que não requer o recolhimento de contribuições, sendo custeado por um fundo assistencial. Nessa senda, é possível concluir que o benefício assistencial tem sua razão de ser na proteção da Dignidade da Pessoa Humana, ao garantir ao indivíduo o mínimo necessário a uma vida digna, sendo, por isso, inacumulável com qualquer outro benefício e intransferível, ou seja, cessa com a morte do beneficiário, não ensejando o pagamento de pensão por morte aos seus dependentes. Essas características ressaltam a finalidade do benefício, que é de assegurar os meios básicos de sobrevivência aos beneficiários, garantindo-lhes uma existência digna.

Para que se pleiteie o Benefício de Prestação Continuada, o indivíduo deve ser idoso ou pessoa com deficiência, bem como preencher o requisito da miserabilidade. A Lei 8.472/93, no artigo 20, §3º, assevera que atenderá a este requisito a família - esta entendida como o cônjuge/companheiro, os pais, os irmãos e filhos menores ou tutelados, que vivam sob o mesmo teto - que possuir renda *per capita* inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.

A miserabilidade como estabelecida no dispositivo supracitado teve sua constitucionalidade questionada perante o STF⁶³, ao argumento de que o critério inviabilizaria a fruição do benefício por pessoas necessitadas, que porventura recebessem renda superior ao ¼ de salário mínimo *per capita*, o que violaria a previsão constitucional. Na ocasião, entendeu o Supremo pela constitucionalidade da norma, uma vez que o texto constitucional faz menção à lei para regulamentar os

⁶³ **ADI 1232/DF**, Relator: Min. Ilmar Galvão, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 27/08/1998, DJ 01-06-2001 PP-00075 EMENT VOL-02033-01 PP-00095. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>. Acesso em: 10/02/2018.

critérios de concessão do benefício assistencial, tendo esta fixado, tão somente, critério objetivo para aferição da necessidade.

Todavia, o Pretório Excelso reviu seu posicionamento em julgamentos posteriores⁶⁴, entendendo pela inconstitucionalidade parcial sem declaração de nulidade, tendo em vista que as leis que regulamentam outros benefícios assistenciais trazem critérios mais flexíveis e universalizadores, que dão maior efetividade às normas constitucionais.

Nessa senda, bem pontuou o Ministro Felix Fischer⁶⁵ do Superior Tribunal de Justiça:

A assistência social foi criada com o intuito de beneficiar os miseráveis, pessoas incapazes de sobreviver sem a ação da Previdência. [...] Portanto, tenho que o requisito exposto no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93, qual seja, a comprovação de que a renda familiar per capita seja inferior a 1/4 do salário-mínimo, não é o único critério válido para comprovar a condição de miserabilidade preceituada no artigo 203, V, da Constituição Federal, não sendo sua ausência, por si, causa impeditiva da concessão do benefício assistencial da prestação continuada. De fato, o disposto no art. 20, §3º da Lei nº 8.742/93 há de ser considerado como um limite mínimo, um quantum objetivamente considerado insuficiente à subsistência do portador de deficiência e do idoso, e tal dispositivo não impede que o julgador faça uso de outros fatores que digam respeito à situação econômico-financeira, e que tenham o condão de comprovar a condição de miserabilidade da família do autor.

Sob esse prisma, a fixação do critério objetivo de ¼ de salário mínimo *per capita* para aferição da miserabilidade foi considerado inconstitucional, podendo esta ser constatada, no caso concreto, através de outros elementos. Destarte, o benefício assistencial, que tem por finalidade a garantia da parcela mínima de direitos básicas aos miseráveis, pode abarcar uma maior parcela de beneficiários, cumprindo o comando constitucional.

Desta forma, considerando que a seguridade social, que integra as políticas assistenciais, faz parte dos direitos tidos como sociais, e que estes são providos de jusfundamentalidade material, bem como da função desempenhada pelo sistema

⁶⁴ **Recurso Extraordinário nº. 567985/MT**, Relator: Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, DJe-194, Publicação 03/10/2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>. Acesso em: 11/02/2018;

Recurso Extraordinário nº. 580963/PR, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, DJe-225, Publicação 14/11/2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>. Acesso em: 11/02/2018.

⁶⁵ **AgRg no REsp 523.864/SP**, Rel. Ministro Félix Fischer, Quinta Turma, julgado em 26/08/2003, DJ 20/10/2003, p. 293. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=878941&num_registro=200300429598&data=20031020&tipo=51&formato=PDF. Acesso em: 11/02/2018.

securitário brasileiro na proteção da dignidade da pessoa humana e garantia ao mínimo existencial, conclui-se, portanto, que este sistema está abarcado pelo princípio da vedação do retrocesso social, uma vez que já existe disciplina infraconstitucional concretizando-o.

3.3 O SALÁRIO MÍNIMO E A IRREDUTIBILIDADE DE BENEFÍCIOS

O tema da seguridade social é intrinsecamente ligado à fixação do salário mínimo no Brasil, uma vez que o modo como este se dá influi de maneira patente em vetores econômicos e, por consequência, sociais, a nível nacional. Diante disso, é preciso se fazer uma regressão histórica ao desenvolvimento dessa garantia para se remontar à sua gênese enquanto projeto para estabelecer garantias mínimas aos vulneráveis.

Nesse sentido, a Constituição de 1934⁶⁶ trouxe a primeira previsão de um salário mínimo a ser pago ao trabalhador, de acordo com as condições regionais. Em 1936, a Lei nº 185 instituiu as Comissões de Salário Mínimo, compostas por trabalhadores e empregadores, a fim de estipular o valor do salário mínimo de cada região, conforme suas características.

A Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943⁶⁷, traz o conceito do salário mínimo como sendo a parcela mínima paga ao trabalhador, capaz de satisfazer suas necessidades básicas. Ou seja, é o menor valor possível para remunerar o empregado pela atividade exercida, apto a assegurar o mínimo existencial.

Já na Constituição de 1946, o salário mínimo passa a abranger as necessidades não só do empregador, mas também de sua família (salário mínimo familiar). Em 1957, o Brasil ratificou a convenção nº. 26⁶⁸, de 1929, que tratava do estabelecimento do salário mínimo para os industriários e comerciários e a convenção

⁶⁶ Art. 121, §1º, b, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 09/02/2018.

⁶⁷ “Art. 76 - Salário mínimo é a contraprestação mínima devida e paga diretamente pelo empregador a todo trabalhador, inclusive ao trabalhador rural, sem distinção de sexo, por dia normal de serviço, e capaz de satisfazer, em determinada época e região do País, as suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte.”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm. Acesso em: 09/02/2018.

⁶⁸ OIT. **Convenção da Organização do Trabalho nº. 26**. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_026.html>. Acesso em: 09/02/2018.

nº. 99⁶⁹, de 1951, que versava sobre os métodos para a fixação do salário mínimo, ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Em 1964, foi determinada a extinção das Comissões de Salário. Em 1979, com a Lei nº 6.708, determinou-se a redução das regiões, com o intuito de unificação do valor do salário mínimo. Contudo, somente ocorreu essa unificação em 1984, com o decreto nº. 89.589.

Em 1984, o Brasil ratifica mais uma convenção da OIT sobre o salário mínimo, a de nº 131⁷⁰, de 1970, que aludia à fixação do valor do salário mínimo em países em desenvolvimento, com a obrigação de observar as necessidades do trabalhador e de sua família, hoje anual, face à nova estabilização inflacionária, considerando o custo de vida e a previdência social.

O Plano Bresser, de 1987, instituiu o Piso Nacional de Salários (nova denominação para o salário mínimo), fixando um valor inicial que seria reajustado mensalmente, hoje anual, face à nova estabilização inflacionária, para manter o poder de compra e aumentá-lo gradualmente.

A Constituição de 1988 trouxe importantes inovações acerca do tema, ao prever a impossibilidade de sua vinculação. Isto é, não é possível que os reajustes de preços e contratos sejam atrelados à correção do salário mínimo. Ademais, a Carta Magna manteve a unificação do valor do salário mínimo, que anteriormente era fixado de acordo com as necessidades de cada região.

A fim de concretizar os mandamentos constitucionais e garantir ao indivíduo uma existência digna, o artigo 7º, inciso IV, da Constituição de 1988, prevê que o salário mínimo deve atender as necessidades básicas com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, tanto do trabalhador, quanto de sua família.

Tem-se, portanto, no salário mínimo o meio de proteção do núcleo essencial de direitos que resguardam a dignidade do indivíduo e de seus familiares, evitando que sejam submetidos a condições degradantes. Ou seja, abaixo desse valor, torna-se comprometida a existência digna. Nessa senda, preconiza o artigo 23, item 3, da

⁶⁹ OIT. **Convenção da Organização do Trabalho nº. 99**. Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_099.html>. Acesso em: 09/02/2018.

⁷⁰ OIT. **Convenção da Organização do Trabalho nº. 131**. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_131.html. Acesso em 09/02/2018.

Declaração Universal dos Direitos Humanos⁷¹, de 1948, que “todo ser humano que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social”.

Tendo em vista o quanto asseverado acima, discute-se a constitucionalidade dos valores do salário mínimo, uma vez que o *quantum* fixado é insuficiente para custear as necessidades do indivíduo e de sua família. Haveria, no caso, inconstitucionalidade por omissão parcial do legislador, que não atuou de forma satisfatória para dar a máxima efetivação aos mandamentos constitucionais. Destarte, o Supremo Tribunal Federal⁷² adotou esse entendimento quando questionado acerca do valor insuficiente do salário mínimo estabelecido.

⁷¹ Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em 10/02/2018.

⁷² EMENTA: DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO - MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO. - O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. - Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná- los efetivos, operantes e exequíveis, abstando-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. SALÁRIO MÍNIMO - SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES VITAIS BÁSICAS - GARANTIA DE PRESERVAÇÃO DE SEU PODER AQUISITIVO. - A cláusula constitucional inscrita no art. 7º, IV, da Carta Política - para além da proclamação da garantia social do salário mínimo - consubstancia verdadeira imposição legiferante, que, dirigida ao Poder Público, tem por finalidade vinculá-lo à efetivação de uma prestação positiva destinada (a) a satisfazer as necessidades essenciais do trabalhador e de sua família e (b) a preservar, mediante reajustes periódicos, o valor intrínseco dessa remuneração básica, conservando-lhe o poder aquisitivo. - O legislador constituinte brasileiro delineou, no preceito consubstanciado no art. 7º, IV, da Carta Política, um nítido programa social destinado a ser desenvolvido pelo Estado, mediante atividade legislativa vinculada. Ao dever de legislar imposto ao Poder Público - e de legislar com estrita observância dos parâmetros constitucionais de índole jurídico-social e de caráter econômico-financeiro (CF, art. 7º, IV) -, corresponde o direito público subjetivo do trabalhador a uma legislação que lhe assegure, efetivamente, as necessidades vitais básicas individuais e familiares e que lhe garanta a revisão periódica do valor salarial mínimo, em ordem a preservar, em caráter permanente, o poder aquisitivo desse piso remuneratório. SALÁRIO MÍNIMO - VALOR INSUFICIENTE - SITUAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO PARCIAL. - A insuficiência do valor correspondente ao salário mínimo, definido em importância que se revele incapaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e dos membros de sua família, configura um claro descumprimento, ainda que parcial, da Constituição da República, pois o legislador, em tal hipótese, longe de atuar como o sujeito concretizante do postulado constitucional que garante à classe trabalhadora um piso geral de remuneração (CF, art. 7º, IV), estará realizando, de modo imperfeito, o programa social assumido pelo Estado na ordem jurídica. - A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. - As situações

Todavia, em que pese o reconhecimento da inconstitucionalidade do ato normativo que estabelece o salário mínimo em valor menor do que o necessário para o provimento das necessidades básicas estipuladas no texto constitucional, o Supremo entendeu, na ADI 1442-1/DF⁷³, pela impossibilidade de declaração de nulidade do ato, uma vez que ao fazê-lo, voltaria a produzir efeitos a legislação anterior, pelo efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade, resultando em valor ainda mais baixo, o que configuraria violação ao Princípio da Vedação do Retrocesso Social. Desse modo, coube ao STF somente a cientificação do legislador para que sanasse a omissão parcial frente ao comando constitucional.

Desse modo, conclui-se que o salário mínimo funciona não só como forma de redistribuição de renda e justiça social, mas como instrumento da proteção efetiva da condição humana dos trabalhadores e de seus familiares, não podendo o Poder Público, ao argumento de escassez de recursos, infringir a garantia constitucional a um mínimo existencial.

O texto constitucional prevê expressamente, além da garantia ao salário mínimo, o princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios no artigo 194, inciso IV. Ainda que assim não fosse, essa seria a conclusão de uma interpretação sistemática do texto constitucional, ao se analisar o artigo 7º, inciso VI, que trata do direito dos trabalhadores, bem como o artigo 95, inciso III, que trata da irredutibilidade dos salários dos magistrados.

Isso porque a previsão de remuneração não inferior ao salário mínimo se fundamenta na garantia a um núcleo essencial de direitos indispensáveis à existência digna.

configuradoras de omissão inconstitucional - ainda que se cuide de omissão parcial, derivada da insuficiente concretização, pelo Poder Público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política, de que é destinatário - refletem comportamento estatal que deve ser repellido, pois a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança da Constituição, expondo-se, por isso mesmo, à censura do Poder Judiciário. [...] (ADI 1458 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23/05/1996, DJ 20-09-1996 PP-34531 EMENT VOL-01842-01 PP-00128).

⁷³ “Tratando-se, contudo, de ação direta de inconstitucionalidade por omissão parcial, como no caso, torna-se inviável a concessão de provimento liminar, eis que o eventual deferimento da medida cautelar implicaria em revivescência da legislação revogada, o que – na hipótese ora em exame – implicaria imediata redução do valor (insuficiente) de R\$ 112,00 para o valor (inaceitável) de R\$ 100,00 por mês, a título de salário mínimo, o que agravaria ainda mais o estado deplorável em que se acham externos segmentos da formação social brasileira”. (ADI 1442, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2004, DJ 29-04-2005 PP-00007 EMENT VOL-02189-1 PP-00113 RTJ VOL-00195-03 PP-00752).

Essa irredutibilidade de valores deve ser compreendida como a impossibilidade de reduzir o valor quantitativo do benefício (irredutibilidade nominal), bem como a manutenção do poder de compra, o que impõe a correção do valor em face à desvalorização da moeda (irredutibilidade real). A esse respeito, lecionava José Afonso da Silva⁷⁴ que “o valor do benefício tem que ser sempre mantido. Isso tem implicações em uma economia inflacionária, porque, se o valor deve ser mantido, sua correção em face da desvalorização da moeda também se impõe”.

Ainda sobre o alcance do Princípio da Irredutibilidade dos Benefícios, Fábio Zambitte Ibrahim⁷⁵ leciona que

Não se deve limitar este comando constitucional à simples hipótese de irredutibilidade do valor do nominal do benefício. Evidentemente, a proteção constitucional também impossibilita o ataque direto ao valor recebido, quando, por exemplo, ainda que por lei, estabeleça-se a redução em reais do valor pago.

Não obstante, a agressão mediata, por via de desvalorização monetária, também deve obter salvaguarda constitucional neste princípio, pois ele seria evidentemente imperfeito se não fechasse tamanha abertura para a violação do conteúdo pecuniário da prestação previdenciária, a qual tem natureza alimentar e, destarte, responsável pelo mínimo existencial do segurado e de seus dependentes.

No que diz respeito à preservação do valor real dos benefícios, o texto constitucional trouxe dispositivo expresso acerca do reajustamento periódico do valor dos benefícios, a fim de que fossem corrigidas as perdas inflacionárias⁷⁶. Assim, depreende-se da norma constitucional que é dever do legislador ordinário editar lei que defina os parâmetros de correção do valor do benefício, mantendo seu valor real. Nessa linha de intelecção, pode-se dizer que o não reajustamento dos benefícios configuraria retrocesso social, sendo, portanto, inconstitucional.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 775.

⁷⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 70.

⁷⁶ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

[...]

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, tem adotado uma acepção mais restrita do princípio da irredutibilidade, compreendendo-o somente como a imposição de abstenção do ente estatal quanto à redução nominal, de modo que não seria obrigada a promover a correção monetária do valor.

Com a devida vênia, o entendimento esposado pela Suprema Corte não atende a regra da máxima efetividade das normas constitucionais, tendo em vista que os princípios que norteiam o sistema de seguridade social pátrio visam à proteção social, distribuição de renda e efetivação da cidadania dos indivíduos em situação de vulnerabilidade econômico-social. Pelo contrário, a interpretação dada pelo Supremo vai de encontro a texto expresso da constituição federal, violando as garantias sociais.

De qualquer sorte, tendo em vista a finalidade dos benefícios assistenciais e previdenciários, bem como a imposição constitucional de remuneração não inferior ao salário mínimo como forma de satisfazer as necessidades elementares do beneficiário e de seus familiares, é indefensável a possibilidade de concessão de qualquer benefício, seja previdenciário, seja assistencial, em valor inferior ao salário mínimo. Isso porque, a Constituição, ao prever o patamar mínimo de remuneração reputou esse valor como a menor quantidade necessária para a subsistência digna do indivíduo e de sua família⁷⁷.

O professor Frederico Amado⁷⁸ ainda salienta que a vedação constitucional impera, ainda que em tempos de crise econômica, não podendo o ente estatal se valer do argumento da reserva do possível para reduzir nominalmente o valor dos benefícios, entendimento que será desenvolvida em linhas abaixo, ao se tratar do argumento da reserva do possível em face do mínimo existencial.

⁷⁷ Tal previsão se coaduna com o Princípio da Integridade e Suficiência aprovado no VI Congresso Ibero-Americano de Seguridade Social em 1976, segundo o qual as prestações devem ser bastantes para a proteção, saciando as necessidades mínimas dos indivíduos.

⁷⁸ AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito previdenciário sistematizado**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2011. p. 31.

4 A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E A (IM)POSSIBILIDADE DE BENEFÍCIO INFERIOR AO MÍNIMO, FACE AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL

A PEC 287/2016 apresenta medidas drásticas para a previdência social brasileira, defendendo que o modelo atual está em crise devido ao desequilíbrio financeiro e atuarial. Torna-se indispensável, portanto, a análise dos argumentos governistas para aferir se estes estão em consonância com os princípios constitucionais e, em particular, com a vedação do retrocesso como princípio constitucional implícito.

4.1 A ALEGADA CRISE PREVIDENCIÁRIA

Ao propor a Reforma da Previdência (PEC 287/2016), o governo trouxe o argumento de que, com as mudanças demográficas ocorridas no Brasil nas últimas décadas (aumento da expectativa de vida e menor taxa de natalidade), o sistema securitário encontrar-se-ia gravemente comprometido, urgindo pelas medidas apresentadas, como forma de manter o equilíbrio e a sustentabilidade do seguro social, mormente no que diz respeito às políticas assistenciais.

Defende que o número de contribuintes reduzirá, enquanto o de beneficiários que receberão por mais tempo devido à longevidade aumentará expressivamente, tornando os critérios atualmente impostos insustentáveis. Ademais, a proposta elege, como focos de ataque do suposto déficit, o Benefício de Prestação Continuada, por ser um benefício assistencial sem caráter contributivo, e a pensão por morte, que consome cerca de 24% (vinte e quatro por cento)⁷⁹ dos valores gastos com a previdência.

Como solução para o problema, a Proposta de Emenda à Constituição sugere a desvinculação do LOAS ao salário mínimo, de modo que esse benefício passaria a equivaler a um percentual do salário mínimo vigente. Com isso, o governo espera reduzir a busca por benefícios assistenciais, estimulando o ingresso no sistema previdenciário. Além disso, a pensão por morte passaria a ser inacumulável com a aposentadoria em nome próprio e seu cálculo partiria de um valor fixo de 50%

⁷⁹ Proposta de Emenda à Constituição 287/2016. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=73A77AE76E4508E19BEA9FB09237561C.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 25/12/2017.

(cinquenta por cento), acrescido de cotas de 10% (dez por cento) por dependente do segurado, até alcançar os 100% (cem por cento), ou seja, o valor pago seria diferenciado, a depender do número de dependentes do falecido.

Outrossim, a Administração, na proposta inicial, sugere, além da desvinculação ao salário mínimo aos valores pagos a título de benefício assistencial e pensão por morte, e da inacumulabilidade desta com a aposentadoria em nome próprio, o aumento do tempo de contribuição para 49 anos, para que se consiga a aposentadoria por tempo de contribuição integral, bem como o aumento da idade mínima, devido ao aumento da expectativa de vida do brasileiro. Também houve proposta de retorno da idade mínima, para pleitear o Benefício de Prestação Continuada, para 70 anos que era a redação original da LOAS, alterada para 65 anos pelo Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03) e pela Lei 12.435/2011.

No tocante à aposentadoria do trabalhador rural, o benefício, que hoje independe de recolhimento, bastando a comprovação do desempenho de atividade campesina em regime de economia familiar pelo período de quinze anos, e é concedido à mulher com 55 anos e ao homem com 60 anos, passaria a requerer 25 anos de contribuição, com alíquota baseada no salário mínimo, assim como a idade para homens e mulheres seria equiparada em 65 anos de idade. A justificativa do poder público para essa equiparação é que atualmente a expectativa de vida da mulher é maior do que a masculina, bem como não há distinção entre as atividades desenvolvidas. Deixa-se de considerar, todavia, a realidade ainda vigente da dupla jornada de trabalho feminino, sendo essa população responsável pelo sustento de cerca de 37% (trinta e sete por cento) dos lares brasileiros⁸⁰. Do mesmo modo, entende o governo que não há razão para distinção entre trabalhador urbanos e rurais, no que diz respeito à idade mínima para a concessão da aposentadoria, tendo em vista a alegada melhoria das condições de trabalho no campo.

Posteriormente, foram apresentados substitutivos, que flexibilizaram as proposições iniciais, para retirar a desvinculação ao salário mínimo, reestabelecendo a diferenciação da idade mínima para homens e mulheres (65 e 62 anos, respectivamente) em caso de aposentadoria por tempo de contribuição. Ademais, o governo cedeu para reduzir o tempo de contribuição para o trabalhador rural e fixar a idade mínima em 60 anos para ambos os sexos, bem como prever a possibilidade de

⁸⁰ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/03/mulheres-sao-maioria-da-populacao-e-ocupam-mais-espaco-no-mercado-de-trabalho>. Acesso em: 24/02/2018.

acumulação do benefício de pensão por morte com a aposentadoria, até o valor de dois salários mínimos. A idade para obtenção do BPC caiu de 70 para 68 anos.

Em que pese esse texto mais brando proposto atualmente, a forma como a PEC 287/2016 foi apresentada serve de alerta para o compromisso político adotado pelo Brasil que busca suplantiar a efetivação dos direitos sociais, evidenciando a defesa de um modelo econômico mais liberal, que prioriza o grande capital.

Quanto à manutenção do sistema securitário, o Brasil adota a teoria da tríplice fonte de custeio (empregado, empregador e Estado), de modo que a seguridade é financiada, além das parcelas contributivas de empregados e empregadores, através das contribuições sociais (v.g, COFINS, Cota-parte da contribuição sindical – 20% (vinte por cento) da receita calculado sobre 80% (oitenta por cento) da arrecadação-, contribuição para custeio das pensões militares, contribuições sobre a receita de concursos e prognósticos, contribuições para o plano de seguridade social do servidor público, contribuições previdenciárias para o RGPS, PIS/PASEP, CSLL), bem como as multas e juros a ela vinculados, além de receitas próprias das unidades orçamentárias do Ministérios da Saúde, Previdência Social, Assistência Social e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), subordinado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

As despesas com seguridade social (saúde, previdência social e assistência social), no ano de 2016⁸¹, chegaram ao patamar de R\$ 770 (setecentos e setenta) bilhões, enquanto as receitas alcançaram o montante de R\$ 719 (setecentos e dezenove) bilhões, ensejando um déficit de R\$ 57 (cinquenta e sete) bilhões, bem menor do que o apontado pelo Governo Federal. Percebe-se pelo estudo apresentado pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), referentes aos anos de 2005 a 2016, que todos os anos, salvo este último, foram superavitários, com uma média R\$ 50 (cinquenta) bilhões de saldo anual, o que demonstra que as políticas econômicas adotadas a partir de 2015⁸² não obtiveram o

⁸¹ ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil/Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2016**. Brasília: ANFIP, 2017, p. 48-49. Salieta a Associação, que nas últimas décadas, 2016 foi o primeiro ano deficitário no âmbito da seguridade social, de modo que não justificaria a reforma da previdência em termos tão gravosos quanto os propostos na PEC 287/2016.

⁸² Durante o Governo Dilma, foram sancionadas as Leis nº. 13.135/2015 e nº. 13.183/2015, que promoveram mudanças no sistema previdenciário nacional, prevendo a progressividade da regra 85/95 para aplicação do fator previdenciário, alterando os requisitos para concessão do benefício de pensão por morte e do auxílio-doença, bem como modificando o regime de previdência complementar dos servidores públicos. No tocante à pensão por morte, foi estipulada carência de 18 meses, para que, atendidos outros requisitos, seja possível o recebimento da pensão de forma vitalícia, de modo que,

êxito anunciado. Ademais, com os números acima, não subsiste o argumento do “rombo previdenciário” apto a ensejar uma reforma da previdência em termos tão gravosos quanto os propostos na PEC 287/2016.

Pedro Fernando Nery⁸³ aponta que, no orçamento de 2017 os gastos com Previdência e o pagamento do Benefício de Prestação Continuada levariam 55% (cinquenta e cinco por cento) do total de receitas primárias do Estado. A Secretaria de Orçamento Federal, ligada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, concluiu no relatório de receitas e despesas do quinto bimestre, que a projeção do aumento do déficit no RGPS, no ano de 2017, seria de quase R\$ 1,7 bilhões⁸⁴, chegando a arrecadação líquida a R\$ 361 (trezentos e sessenta e um) bilhões.

Nesse cenário de constante repetição do discurso de “rombo na Previdência”, questiona-se a legitimidade da Desvinculação de Receitas da União (DRU). A DRU, criada em 1994, tem por finalidade o elastecimento do uso de recursos pelo governo nas despesas de setores que considerar prioritários, além de permitir manobras econômicas que combatam/controlem o fenômeno inflacionário e consiste na desvinculação de 20% (vinte por cento) das receitas da União das aplicações determinadas constitucionalmente. Há, portanto, uma burla à proteção constitucional, uma vez que 20%⁸⁵ (vinte por cento) das contribuições sociais, previstas na Constituição para custeio da Seguridade Social⁸⁶, passam a ser utilizadas livremente pela Administração Pública sem atrelamento as destinações constitucionais.

quando não cumprida a carência, o dependente receberá o benefício somente por 04 meses. Tais mudanças demonstram o enrijecimento do sistema previdenciário, ao argumento da existência de déficit previdenciário.

⁸³ NERY, Paulo Fernando. **Reforma da Previdência**: uma introdução em perguntas e respostas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Dezembro/2016 (Texto para Discussão nº 219), p. 4-5. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 04/02/2018.

⁸⁴ Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: programação orçamentária e financeira de 2017. Novembro de 2017 Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/relatorios-de-avaliacao-fiscal>>. Acesso em: 03/02/2018.

⁸⁵ Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 93/2015, que prorrogou a desvinculação de receitas da União até o ano de 2023, esse percentual subiu para 30% (trinta por cento) das receitas arrecadadas.

⁸⁶ Segundo dados da ANFIP, em 2016 foram desvinculados da Seguridade Social quase 100 bilhões de reais, através da DRU. Em 2005/2006 a Seguridade apresentava superávit de cerca de R\$ 60 bilhões. Defende a associação que, “se, ao longo dos anos, os superávits não tivessem sido desviados da Seguridade Social, poderiam ter servido para melhorar o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais, bem como os serviços nas áreas da Saúde e Assistência Social, promovendo, assim, uma melhor distribuição de renda na sociedade. Os superávits, ainda, poderiam ter sido utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo de dar solidez à Seguridade Social ou serem usados em momento de crise como o que o país vive atualmente”. ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil/Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2016**. Brasília: ANFIP, 2017, p. 44-45.

Com essa manobra, o Poder Público aumentou a arrecadação através das contribuições sociais, uma vez que a tentativa de ampliação por meio de impostos e taxas não seriam tão exitosas, tendo em vista a obrigação constitucional de repasse de percentuais desses tributos aos demais entes federativos.

Como se percebe, as medidas adotadas pelo governo com a DRU, bem como as desonerações e renúncias tributárias, diminuíram as receitas arrecadadas nos últimos anos, causando grande impacto na economia interna. Contudo, a administração transfere a responsabilidade da crise econômica para o modelo securitário adotado, onerando o trabalhador e os mais vulneráveis.

A ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil), ao rebater o argumento do déficit previdenciário, atribui as dificuldades econômicas ao mau planejamento e à eleição de prioridades sem qualquer compromisso social. Aponta a instituição que, só em 2017, o valor renunciado pelo governo atingiu R\$ 275 (duzentos e setenta e cinco) bilhões, conforme Anexo I⁸⁷.

Além das renúncias e da DRU, outro fator negativo para o orçamento da seguridade social foi a edição da EC 95/2016, que instituiu o novo regime fiscal brasileiro, congelando os gastos com despesas primárias⁸⁸ pelos próximos vinte anos. O atrelamento de novas despesas às despesas do ano anterior, limita em demasia a capacidade econômica do Estado para o desenvolvimento das políticas sociais. Desse modo, a proposta de reforma da previdência vem para tentar adequar o sistema securitário ao teto dos gastos estabelecido.

Ademais, o novo modelo fiscal dificultou a defesa e concretização dos direitos sociais, uma vez que as demandas sociais crescem com o passar do tempo. Um exemplo disso é o fato de, nesses vinte anos, haver a possibilidade de aumento do número de beneficiários da previdência e assistência sociais, o que é quase certo que

⁸⁷ Os valores renunciados entre 2010 e 2017 somam quase 1,5 trilhões de reais, segundo os dados da ANFIP. No mesmo sentido, conferir nota técnica divulgada pela Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais, disponível em: <http://www.anadef.org.br/ultimas-noticias/1-latest-news/4160-anadef-protocola-nota-tecnica-contraria-a-reforma-da-previdencia>.

⁸⁸ A EC 95/2016 excluiu dessa limitação as transferências constitucionais referentes: à exploração de petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais; às cotas da arrecadação do salário-educação; às despesas alusivas à organização e manutenção das polícias civil e militar, bem como do corpo de bombeiros e da assistência ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos; ao repasse do percentual do Imposto sobre a Renda e do Imposto Territorial Rural aos municípios; ao artigo 146, parágrafo único, inciso III; ao artigo 156, §5º; ao artigo 157; ao artigo 159, todos da CRFB/88, além do artigo 60, incisos V e VII do ADCT. Também se excetuam os créditos extraordinários do artigo 167, §3º/CF, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a organização das eleições e com o aumento de capital das empresas não dependentes.

aconteça, mas os valores para custeio desses benefícios será apenas o valor do ano anterior acrescido do índice inflacionário, independentemente do aumento do valor contributivo. Sabe-se que essa correção apenas compensa perdas ocasionadas pela oscilação financeira, não havendo aumento efetivo dos valores.

Como já se percebe, nas políticas adotadas pela Administração, o salário mínimo sofre grande desvalorização, diminuindo o poder de compra dos trabalhadores e beneficiários. Ademais, o governo busca a desvinculação de benefícios do salário mínimo (a exemplo do Benefício de Prestação Continuada), numa tentativa de comportar as despesas dentro do modelo fiscal proposto, o que é inviável em um país que ainda urge por tantas políticas de redistribuição de renda e justiça social.

Opta o Poder Público por “fechar os olhos” para outras possibilidades de solução das questões econômicas. A instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na Constituição, não foi feita até hoje. A reforma tributária torna-se imprescindível para a correção de injustiças do sistema econômico nacional, aumentar a arrecadação e promover a equidade financeira.

Conclui-se, dessa maneira, que o governo tenta se valer do argumento da limitação econômica do Estado e sobrecarga do sistema securitário, como se verá linhas abaixo, para justificar o modelo político-econômico que tenta diminuir a responsabilidade estatal na efetivação da redistribuição de renda e da justiça social e reduz a amplitude de direitos sociais já incorporados ao ordenamento.

4.2 O ARGUMENTO DA RESERVA DO POSSÍVEL

A PEC 287/2016 foi proposta pelo Governo com o intuito de alterar as regras previdenciárias, ao argumento de que existe um déficit na previdência de cerca de R\$ 220 (duzentos e vinte) bilhões⁸⁹. Nessa perspectiva, frente à insuficiência da capacidade econômica do Estado, devido ao aumento das demandas sociais, tornar-se-ia necessário o endurecimento do sistema de seguro social brasileiro, para que este não entre em colapso.

Para que se compreenda o argumento do governo, faz-se mister o desenvolvimento do conceito de reserva do possível, o qual limitaria a concretização

⁸⁹ Em 2016, o governo apontou déficit de R\$ 150 (cento e cinquenta) bilhões no Regime Geral de Previdência Social, enquanto o rombo no Regime Próprio ultrapassava os R\$ 70 (setenta) bilhões. Fonte: <http://www.previdencia.gov.br/reforma>. Acesso em: 04/02/2018.

dos direitos fundamentais sociais, ante a escassez de recursos. Não pode, porém, a alegação de escassez de recursos financeiros se tornar um passaporte para a anulação das conquistas sociais e violação do mínimo existencial. Necessário, portanto, que se estabeleçam as limitações a essa reserva.

Esse princípio pode ser conceituado como “o argumento jurídico-filosófico segundo o qual, em um contexto de escassez, não se fornece o impossível, o inexistente ou o indisponível”⁹⁰. Pode-se ainda dizer que “a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos”⁹¹.

O conceito surgiu na Alemanha na década de 70, quando o Tribunal Constitucional Federal julgou o caso *numerus clausus* (BVerfGE 33, 303)⁹², que discutia acerca da limitação das vagas nas universidades públicas alemãs. Um grupo de estudantes que foram obstados de ter acesso ao curso de Medicina, por causa de medidas governamentais, buscou o Poder Judiciário, alegando ofensa ao artigo 12 da Lei Fundamental, que assegurava a liberdade de escolha da profissão, do local de trabalho e do centro de formação. Acreditavam possuir direito subjetivo ao ingresso no curso, sendo papel do Estado criar vagas suficientes para os que quisessem integrar aquela universidade. O Tribunal, entretanto, reconheceu que somente é exigível aquilo que se encontra dentro dos limites do razoável, não o sendo a exigência de oferta de vagas ilimitadas nos cursos de Medicina.

Desse modo, na doutrina alemã, a reserva do possível está intrinsecamente ligada à razoabilidade, devendo as pretensões individuais frente ao Estado serem ponderadas, ainda que não haja limitação econômica. Nessa senda, conclui o professor Dirley da Cunha Jr.⁹³ que, “na sua origem, a reserva do possível ‘não se

⁹⁰ VILLAS-BÔAS, Eduardo da Silva. **Escassez, reserva do possível e razoabilidade de expectativas**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 29 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47850>>. Acesso em: 02/02/2018.

⁹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: <http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em: 04/02/2018.

⁹² CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Efetividade dos Direitos Sociais e a reserva do possível**. Disponível em: <https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/407399082/efetividade-dos-direitos-sociais-e-a-reserva-do-possivel>. Acesso em: 02/02/2018.

⁹³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Efetividade dos Direitos Sociais e a reserva do possível**. Disponível em: <https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/407399082/efetividade-dos-direitos-sociais-e-a-reserva-do-possivel>. Acesso em: 02/02/2018.

relaciona à existência de recursos materiais e financeiros', necessários para a efetivação dos direitos sociais, mas, sim, à razoabilidade da pretensão das pessoas perante o Estado e à sociedade".

Importante destacar que o entendimento esposado pelo Tribunal Constitucional não afasta a necessidade de o Estado fornecer o mínimo necessário à efetivação da dignidade humana, mas, superado esse limite, devem as demandas ser ponderadas, de modo a observar a capacidade econômica do ente público. Com isso, tem-se que, assegurado o mínimo existencial, o Estado pode não atender demandas individuais, desde que reste demonstrado que estas seriam desproporcionais, frente às necessidades coletivas.

No entanto, no Brasil, o argumento da reserva do possível tem sido usado como justificativa para a omissão do Estado no cumprimento dos mandamentos constitucionais, numa tentativa de defesa meramente formal da Fazenda Pública, que limita a dotação orçamentária destinada à efetivação de direitos sociais, ignorando a necessidade de garantia de um mínimo existencial. Aliás, nem em território alemão, que vive realidade social mais favorável que a brasileira, a reserva do possível é aplicada sem juízo de ponderação, ao argumento falacioso da falência do Estado.

Ressalte-se que, ainda que os recursos públicos sejam limitados, o argumento da reserva do possível não pode impedir a garantia do mínimo existencial, uma vez que isso configuraria violação frontal à dignidade da pessoa humana, fundamento maior do nosso Estado Democrático de Direito. Conclui-se, dessa maneira, que o mínimo existencial é um limite à alegação da inexistência de recursos (*restrição às restrições*⁹⁴), uma vez que os direitos integrantes desse núcleo são tão imprescindíveis que exigem uma comprovação econômica do Estado, ainda que em situação excepcional.

Endossando o conceito de reserva possível desenvolvido em terras tedescas, bem como parte da doutrina nacional, o Supremo Tribunal Federal⁹⁵, seguido pelos

⁹⁴ CARNEIRO NETO, Durval. ***Dever e responsabilidade civil do estado por omissão no atendimento de pretensões fundamentais na área social*** [manuscrito]: quando ignorar a reserva do possível significaria admitir o risco integral. 390f. Tese (Doutorado). Universidade Federal da Bahia, 2017.

⁹⁵ Acerca do tema, segue o voto do Ministro Celso de Mello no julgamento do ARE 639337 AgR: "E M E N T A: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS "ASTREINTES" CONTRA O PODER PÚBLICO - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE

RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVIÊNICA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO -PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político- -jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão

demais tribunais⁹⁶, vem decidindo pela intangibilidade do núcleo essencial de direitos fundamentais face ao enganoso dilema do administrador de realizar escolhas trágicas frente à limitação orçamentária do ente público, levando a sociedade à crença de que o não sacrifício de direitos, nesse momento, levará a perdas irreparáveis a médio e longo prazo.

Eduardo Villas-Bôas⁹⁷, adotando a linha defendida por Canotilho, classifica a reserva do possível como sendo formal/jurídica e material. Esta seria uma escassez de recursos que não comporta mitigação governamental, enquanto aquela

dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”. - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A “astreinte” - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência.”.

⁹⁶ Processo nº. 00014881120124058401, ApelReex 34322/RN, Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, Segunda Turma, Julgamento: 18/04/2017, Publicação: DJE 27/04/2017; Apelação Cível/GO nº. 00089799720164013500, Desembargador Federal Souza Prudente, Quinta Turma, Julgamento: 06/09/2017, Publicação: DJE 18/10/2017.

⁹⁷ VILLAS-BÔAS, Eduardo da Silva. **Escassez, reserva do possível e razoabilidade de expectativas**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 29 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47850>>. Acesso em: 02/02/2018.

comportaria redução da insuficiência por meio de decisões governamentais. Sob esse prisma, a falta de recursos para financiamento da previdência é um exemplo de escassez formal/jurídica, que pode ser solucionada através ações públicas, ainda que isso implique a realocação de recursos atribuídos a outras políticas.

O que se percebe, muitas das vezes, é a alegação da limitação econômica para explicar as escolhas administrativas em dissonância com os mandamentos constitucionais, a exemplo da grande alocação de recursos para a publicidade oficial (só no primeiro semestre de 2016 o governo federal gastou mais de trezentos milhões de reais em publicidade institucional) em detrimento das ações de saúde, educação, assistência e segurança pública. Sob esse prisma, brilhante o voto do Ministro Herman Benjamin⁹⁸ ao asseverar que:

A reserva do possível não configura carta de alforria para o administrador incompetente, relapso ou insensível à degradação da dignidade da pessoa humana, já que é impensável que possa legitimar ou justificar a omissão estatal capaz de matar o cidadão de fome ou por negação de apoio médico-hospitalar. A escusa da "limitação de recursos orçamentários" frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis, sobrepondo o interesse pessoal às necessidades mais urgentes da coletividade. O absurdo e a aberração orçamentários, por ultrapassarem e vilipendiarem os limites do razoável, as fronteiras do bom-senso e até políticas públicas legisladas, são plenamente sindicáveis pelo Judiciário, não compondo, em absoluto, a esfera da discricionariedade do Administrador, nem indicando rompimento do princípio da separação dos Poderes. 'A realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador'.

Como visto até aqui, a teoria da reserva do possível encontra limitação no mínimo existencial, devendo ser aplicada sempre de forma razoável. No caso da reforma da previdência, não se pode falar em reserva do possível, pois o que está em jogo não é a inexistência de verbas, mas sim a escolha orçamentário do ente estatal, o que não pode prevalecer por violar os fundamentos constitucionais. Nessa perspectiva, Ana Carolina Lopes Olsen⁹⁹ salienta que "chama a atenção a

⁹⁸ **REsp 1068731/RS**, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/02/2011, DJe 08/03/2012. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12839194&num_registro=200801379303&data=20120308&tipo=51&formato=PDF. Acesso em: 04/02/2018.

⁹⁹ OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais Frente à Reserva do Possível**. 2006. 390f. Dissertação (Mestrado em Direito), Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006, p. 260. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp007711.pdf>. Acesso em: 12/08/2018.

artificialidade desta escassez, na medida em que ela é, na maior parte dos casos, uma escassez decorrente da escolha feita pelos poderes públicos a respeito da alocação de recursos”.

Nesse diapasão, o argumento da reserva do possível deve ser afastado para que se assegure a proteção à dignidade da pessoa humana e à vida, uma vez que o Benefício de Prestação Continuada, no valor de um salário mínimo, garante aos indivíduos economicamente vulneráveis o mínimo existencial.

4.3 DA IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DOS BENEFÍCIOS SECURITÁRIOS AQUÉM DO SALÁRIO MÍNIMO

Como apontado em linhas acima, uma das previsões da PEC 287/2016 é a desvinculação do Benefício de Prestada Continuada ao salário mínimo, ao argumento de que, por ser um benefício assistencial, ou seja, sem caráter contributivo, oneraria demasiadamente o sistema securitário.

A pretensão governista é incabível por diversos aspectos. Primeiramente, porque o artigo 203, inciso V, da Constituição prevê expressamente o pagamento de benefício assistencial no valor de um salário mínimo a pessoas idosas ou portadoras de deficiência como forma de assegurar sua subsistência, quando não puder tê-la provida por sua família nem por si próprio. Tal mandamento constitucional foi regulamentado pela Lei 8.742/93, que especificou os critérios necessários à concessão do LOAS.

Nessa linha de intelecção, havendo o legislador ordinário regulamentado normas constitucionais - a fim de concretizar os direitos fundamentais sociais, atribuindo-lhes maior efetividade, é vedado ao Legislativo a supressão dessa conquista sem norma que lhe equivalha, sob pena de violação do Princípio da Vedação do Retrocesso Social. Com essa medida, estaria o governo retornando a um *status* mais prejudicial aos direitos subjetivos do indivíduo, o que não se admite no ordenamento jurídico, como bem aponta Lênio Streck¹⁰⁰:

Nenhuma emenda constitucional, por mais que formalmente lícita, pode ocasionar retrocesso social. Essa cláusula paira sobre o Estado Democrático de Direito como garantidora de conquistas. Ou seja, a Constituição além de apontar para o futuro, assegura as conquistas já estabelecidas. Por ser um princípio, tem aplicação na totalidade do processo aplicativo do Direito. [...] E o rigor vai mais além: na medida em que, mesmo apenas em parte, alguns

¹⁰⁰ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 706, 710-711.

dos desideratos constitucionais forem atendidos/cumpridos, nenhuma emenda pode provocar retrocesso. É sobre essas perspectivas que devemos construir uma teoria que trate dos limites materiais ao poder de reforma.

Ademais, a Constituição Federal traz como fundamento da República a dignidade da pessoa humana. Para proteção desse postulado o texto constitucional traz mecanismos para assegurar os direitos sociais básicos, dentre eles a previsão de um salário mínimo como a menor remuneração possível para trabalhadores e beneficiários. O salário mínimo tem por finalidade garantir o acesso ao mínimo essencial aos miseráveis, com o objetivo de assegurar sua dignidade, não os abandonando à própria sorte.

Ainda, a Carta Magna de 1988 veda expressamente a redução do valor dos benefícios da seguridade social¹⁰¹, seja ela qualitativa ou quantitativa, real ou nominal, uma vez que o salário mínimo é instrumento de garantia dessas necessidades básicas para uma existência com dignidade. De outro lado, o mínimo existencial tem o intuito de restringir os excessos do legislador na regulamentação dos direitos sociais, aumentando a segurança jurídica da sociedade.

O BPC, da forma como previsto no texto constitucional, atua como último suporte aos indivíduos que se encontram relegados socialmente. Quando nenhuma das proteções estatais, nem o esforço pessoal e familiar foram capazes de proporcionar os meios mínimos pra sobrevivência, cabe ao Estado efetuar essa salvaguarda por meio das ações assistenciais. Não pode, após tamanho avanço social trazido no texto constitucional de 1988, o legislador permitir tamanho retrocesso, ferindo de morte o Estado Democrático Social de Direito.

Não pode subsistir, nesse contexto, o argumento meramente formal da reserva do possível, pois como já se viu, este, desde sua concepção, encontra limitação no mínimo existencial, bem como na razoabilidade das escolhas tomadas, que não podem sacrificar o interesse coletivo. Não há, atualmente, uma limitação econômica real: o que se vê são escolhas políticas que priorizam interesses de gestores em detrimento dos direitos sociais, através de manobras questionáveis, a exemplo da

¹⁰¹ Nesse diapasão, Graciele Pinheiro Teles (TELES, G. P. **O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios no regime geral de Previdência Social**. (Dissertação de mestrado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007, p. 81. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp062851.pdf>. Acesso em: 13/02/2018) defende que o referido princípio “repercute sobre todo o sistema de seguridade social, estendendo-se sobre os subsistemas da previdência social, da assistência social e da saúde. A referência ao valor dos benefícios quem vem atrelada ao princípio da irredutibilidade, no entanto, restringe sua atuação apenas sobre as prestações pecuniárias”. Em sentido similar, CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

instituição do novo regime fiscal que limita o teto de gastos com despesas primárias pelos próximos vinte anos, a proposta de reforma da previdência, a prorrogação da DRU.

Ademais, a desvinculação do Benefício de Prestação Continuada ao salário mínimo compromete a sobrevivência dos beneficiários, sujeitando-os a condições degradantes, uma vez que a renda recebida será insuficiente para o custeio de suas necessidades básicas. Cumpre lembrar que, ao prever a impossibilidade de remuneração abaixo do salário mínimo, a Constituição elege esse valor como o montante indispensável para a fruição de uma vida minimamente digna. Se essa quantia, como já visto, é insuficiente para concretizar os direitos previstos no artigo 7º da Constituição Federal, tanto menos o seria um valor aquém desse patamar.

Infere-se, portanto que, seja sob a perspectiva da vedação do retrocesso social, seja do ponto de vista da violação da Dignidade da Pessoa Humana, é inadmissível a proposta de desvinculação do LOAS, ou de qualquer benefício securitário substitutivo, ao mínimo salarial, sendo inconstitucional qualquer medida nesse viés.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Princípio da Proibição do Retrocesso Social tem por objetivo a salvaguarda das conquistas sociais, garantindo ao texto constitucional a prospectividade pretendida pelas normas programáticas. Nessa perspectiva, não pode o legislador, seja em sede constitucional, seja no âmbito infraconstitucional, suprimir ou reduzir a efetividade das normas constitucionais, notadamente no tocante aos direitos sociais, sem que haja medida compensatória.

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que esse Estado Social resta ameaçado com medidas políticas adotadas no Brasil nos últimos anos. O Governo busca retomar um modelo econômico não democrático, reduzindo a participação do ente estatal na efetivação das demandas econômico-sociais, ao imputar à seguridade social o ônus da crise econômico-estatal.

O sistema securitário brasileiro tem a finalidade de promover a justiça social, através da redistribuição de renda, garantindo as condições mínimas de existência digna. Ao longo da história, a seguridade social evoluiu para abarcar cada vez mais indivíduos, tornando sua cobertura universal e igualitária, com papel de destaque na proteção dos economicamente vulneráveis. Institutos como o salário mínimo e a irredutibilidade de benefícios buscam limitar a discricionariedade do Poder Público, resguardando o mínimo existencial, ainda que em momento de alegada crise econômica.

Nessa perspectiva, a proposta de reforma previdenciária apresentada pelo governo, ao argumento de déficit na seguridade, se mostra como atentatória aos princípios constitucionais, ante a pretensão de retomar estágios inferiores de concretização. Restou evidenciado que o “rombo da previdência”, como defendido pelo Poder Público, não subsiste, sendo a seguridade social brasileira superavitária até 2015. Não obstante o alegado déficit, o governo aumentou o percentual a ser desvinculado pela DRU, retirando bilhões de reais anualmente do fundo securitário, de modo que não pode o argumento da reserva do possível ser utilizado como legitimador da reforma. Conclui-se, portanto, que a limitação econômica é apenas jurídica, demonstrando as prioridades orçamentárias do governo.

O que se percebe, com as medidas adotadas a partir de 2015, é o endurecimento dos direitos coletivos da maior parte da população, em detrimento de avanços sociais já consagrados e necessários à manutenção mínima do indivíduo e de

sua família, como o salário mínimo e a assistência social disciplinada na LOAS, o que configura retrocesso social perante os conceitos atinentes a esse princípio, quer na original cultura germânica, quer na doutrina lusitana ou na construção pátria.

Diante de tal cenário, impende reconhecer que a proposta de um benefício assistencial - que tem como fim maior assegurar o mínimo existencial à parcela miserável da população, garantindo-lhes uma vida minimamente digna - abaixo do valor do salário mínimo viola a ordem jurídico-constitucional.

Com efeito, a previsão de benefício, seja previdenciário, seja assistencial, aquém do mínimo, viola não só o Princípio da Proibição do Retrocesso Social, como o fundamento do Estado Democrático e Social de Direito, a Dignidade da Pessoa Humana.

Conclui-se, portanto, que a PEC, nos moldes propostos, é inadmissível, uma vez que vai de encontro aos preceitos da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito previdenciário sistematizado**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2011.

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil/Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2016**. Brasília: ANFIP, 2017.

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

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho (1943)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm. Acesso em: 09/02/2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 09/02/2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17/01/2018.

_____. **Decreto 4.682/23 (Lei Eloy Chaves)**. Publicada em 28/01/1923. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/264881050/Decreto-4662-Eloy-Chaves>. Acesso em: 29/01/2018.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição 287/2016**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=73A77AE76E4508E19BEA9FB09237561C.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 25/12/2017.

_____. Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: programação orçamentária e financeira de 2017. **Secretaria de Orçamento Federal**. Brasília. Novembro de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 639337/SP**. Relator para o acórdão Min. Celso de Mello. Publicado no DJE em 15/09/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>. Acesso em: 02/02/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1142-1/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Publicado no DJE em 29/04/2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=389587>. Acesso em: 08/02/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1232-1/DF**. Relator: Min. Ilmar Galvão, Relator p/ Acórdão: Min. Nelson Jobim. Publicado no DJE em 01/06/2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>. Acesso em: 10/02/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2458-7/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Publicado no DJE em 20/09/1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347068>. Acesso em: 08/02/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4543-MC/DF**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Publicado no DJE em 02/03/2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1787128>. Acesso em: 17/02/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 567985/MT**, Relator: Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Publicado no DJE em 03/10/2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>. Acesso em: 11/02/2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 580963/PR**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Publicado no DJE em 14/11/2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>. Acesso em: 11/02/2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº. 1068731/RS**. Relator Ministro Herman Benjamin. Publicado no DJE em 08/03/2012. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&ssequencial=12839194&num_registro=200801379303&data=20120308&tipo=51&formato=PDF. Acesso em: 04/02/2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº. 523.864/SP**. Relator: Ministro Félix Fischer. Publicado no DJe em 20/10/2003. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&s equencial=878941&num_registro=200300429598&data=20031020&tipo=51&form ato=PDF. Acesso em: 11/02/2018.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação/Reexame necessário 34322/RN**. Desembargador Federal Paulo Roberto De Oliveira Lima. Segunda Turma, julgamento: 18/04/2017, publicação: DJE 27/04/2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível/GO N. 0008979-97.2016.4.01.3500**. Desembargador Federal Souza Prudente. Quinta Turma, Julgamento: 06/09/2017, Publicação: DJE 18/10/2017.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. **Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº. 26**. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_026.html. Acesso em 10/02/2018.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. **Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº. 99**. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_099.html. Acesso em 10/02/2018.

_____. Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. **Convenção da Organização Internacional do Trabalho nº. 131**. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/LEGIS/CLT/OIT/OIT_131.html. Acesso em 10/02/2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. Edição. Coimbra: Almedina, 2003.

CARNEIRO NETO, Durval. **Dever e responsabilidade civil do estado por omissão no atendimento de pretensões fundamentais na área social** [manuscrito]: quando ignorar a reserva do possível significaria admitir o risco integral. 390f. Tese (Doutorado). Universidade Federal da Bahia, 2017.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 12. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

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

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Efetividade dos Direitos Sociais e a reserva do possível**. Disponível em: <https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/407399082/efetividade-dos-direitos-sociais-e-a-reserva-do-possivel>. Acesso em: 02/02/2018.

DANTAS, Miguel Calmon. **Constitucionalismo dirigente brasileiro e a pós-modernidade**: resistência e projeção do Estado Social enquanto dimensão do Estado Democrático de Direito. (Dissertação de Mestrado) 441f. Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, 2008.

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição do retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DIAS, Fernando Álvares Correia. O que é e para que serve a desvinculação de receitas da União (DRU)? Publicado em 05/12/2011. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2011/12/o-que-e-e-para-que-serve-a-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-dru.pdf>. Acesso em: 03/02/2018.

DUARTE, Ildson Rodrigues. Salário mínimo: art. 7º, inciso IV da CF/88 - um preceito fundamental. **Direito em Ação**, Brasília, DF, v. 4, n. 2, dez. 2003.

EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; GUERRA, Sidney. **O princípio da dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial**. Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano VII, n. 9 – Dezembro de 2006.

FERREIRA, Siddharta Legale. **Estado social e democrático de direito**: História, direitos fundamentais e separação dos poderes. 2009, p. 08. Disponível em: http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Concurso-CSPBmonografiasiddharta.pdf. Acesso em: 13/02/2018.

FILETI, Narbal Antônio Mendonça. **A fundamentalidade dos direitos sociais e o princípio da proibição do retrocesso social**. Dissertação (Mestrado). Universidade do Vale do Itajaí, 2007.

FRAGA, Márcio André Keppler. **O princípio do Não Retrocesso Social e a Constituição Federal de 1988**. 119f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2001.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da meda. Trad. Mário R. Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na Constituição federal**: de acordo com a Lei n. 8212/91 e Lei 8213/91. 2. Ed. São Paulo: LTr, 1992.

_____. **Princípios de direito previdenciário**. 3. ed. São Paulo: LTr, 1995.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MEHMERI, Marta Freire. **A aplicação do princípio do não retrocesso social na doutrina e na jurisprudência do ordenamento jurídico brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia -Faculdade de Direito, 2011, p. 66. Disponível em <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8702/1/Marta%20Freire%20Mehmeri%20-%20DISSERTAÇÃO.pdf>>. Acesso em 02/12/2017.

MEIRELES, Edilton. **Princípio do não-retrocesso social no direito do trabalho**. Evocati Revista. n. 13. Jan. 2007 Disponível em: <http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=100>. Acesso em: 20/11/2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1. Edição. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MOTA, Ana Elizabete Simões da. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **A contribuição da doutrina para o direito brasileiro de Seguridade Social**. In MARTINEZ, Wladimir Novaes (coordenador). Temas atuais de previdência social. São Paulo: LTr, 1998.

NERY, Paulo Fernando. **Reforma da Previdência: uma introdução em perguntas e respostas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Dezembro/2016 (Texto para Discussão nº 219). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 04/02/2018.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais Frente à Reserva do Possível**. 2006. 390f. Dissertação (Mestrado em Direito), Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp007711.pdf>. Acesso em: 12/08/2018.

Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal de Direitos Humanos (1948)**. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>. Acesso em 10/02/2018.

PORTUGAL. **Tribunal Constitucional. Acórdão nº39/84**. Disponível em <https://dre.tretas.org/dre/20997/acordao-39-84-de-5-de-maio#text>. Acesso em: 19/01/2018.

SANTILLI, Adimir Umberto Valentim Raga; OLIVEIRA, Larissa Yamazaki de. **Salário mínimo brasileiro: uma análise constitucional**. Cadernos de Iniciação

Científica - Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo, SP, n. 7, jan. 2010.

SANTOS, Bianca Mourão dos. ***A lei 13.467/17 e a reforma trabalhista: uma análise do parágrafo único do art. 611-b em contraposição ao princípio fundamental da proibição de retrocesso social.*** Monografia – Núcleo de Monografias e atividades complementares (NUMAC) da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. ***Direito Previdenciário.*** 8. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. ***Revista de Doutrina da 4ª Região***, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: <http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em: 04/02/ 2018.

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

_____. ***O Estado Social de Direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade.*** Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, v. 17. 1999.

_____. ***Proibição de Retrocesso, Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível.*** Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 15, setembro/outubro/novembro, 2008, p. 23-25. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 27/12/2017.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. ***Seguridade social como direito fundamental material.*** Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, José Afonso da. ***Aplicabilidade das normas constitucionais.*** 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

_____. ***Comentário Contextual à Constituição.*** 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. ***Curso de direito constitucional positivo.*** 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, Ítalo Roberto Fuhrmann e. ***Princípio da proibição do retrocesso social e constitucionalismo dirigente: a problemática da defesa dos direitos fundamentais sociais no direito brasileiro.*** Faculdade de Direito da PUC/RS, 2008, p. 27. Disponível em:

http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_1/italo_roberto.pdf. Acesso em: 20/12/2017.

STRECK, Lenio Luiz. ***Hermenêutica jurídica e(m) crise***: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 11.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

_____. ***Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito***. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TELES, Graciele Pinheiro. ***O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios no regime geral de Previdência Social***. (Dissertação de mestrado) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. ***O mínimo existencial e os direitos fundamentais***. Revista de Direito Administrativo, n. 177, 1989.

VEIGA, Ademir Jesus da; GHELLERE, Rui Ghellere. A agressão da dignidade da pessoa humana pela imposição do salário mínimo. ***Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR***, Umuarama, v.9, n.1, jan./jun. 2006.

VILLAS-BÔAS, Eduardo da Silva. ***Escassez, reserva do possível e razoabilidade de expectativas***. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 29 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47850>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

VILLAS-BÔAS, Maria Elisa. ***A atuação da jurisprudência pátria na materialização de um mínimo existencial***. In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA. N. 15. Jul/dez 2007.

ZANETTI JÚNIOR, Nungesses. ***O benefício da prestação continuada à luz do princípio da proporcionalidade em concreto***. In Intertemas: Revista da Toledo, v. 11 – 2006.

ANEXO I¹⁰²VALORES DAS RENÚNCIAS TOTAIS E O DAS NOVAS
RENÚNCIAS ADOTADAS, A PARTIR DE 2010

Valores correntes, R\$ bilhões

		Ano de Impacto das medidas										Impacto (1)
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Início de vigência	2010	2,51	5,78	1,73	2,61	2,95	2,11	1,26				12,62
	2011		2,99	29,40	12,01	13,63	8,58	9,13				58,03
	2012			15,41	47,09	52,36	27,76	24,78				142,62
	2013				14,59	32,92	24,69	22,99				95,18
	2014					2,55	40,04	23,77	26,34			92,70
	2015						5,41	8,85	11,38	16,33		41,98
	2016							0,63	0,81	0,84	0,91	3,19
Soma dessas renúncias (2)		2,51	8,77	46,54	76,30	104,41	108,59	91,40	38,53	17,17	0,91	446,32
Renúncia total do exercício (3)		135,9	152,4	181,7	223,3	257,2	277,1	270,9	275,9			
Soma arrecadação		743,2	874,8	923,3	1.027,3	1.076,7	1.115,4	1.177,9				
Renúncia em % PIB		3,5	3,5	3,8	4,2	4,5	4,6	4,3				
Renúncia em % da arrecadação		18,3	17,4	19,7	21,7	23,9	24,8	23,0				

Fonte: RFB - Desonerações instituídas, diversas edições e Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2014 série 2012-2017. Para a arrecadação líquida, relatórios fiscais da STN.

¹⁰² ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil/Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2016**. Brasília: ANFIP, 2017, p. 25.