

## **EM TEMPOS DE CRISE, NOVOS AJUSTES: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A REFORMA DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE (2015-2016)**

**Ana Adrielle Bertini Pinto de Castro Leite**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-árido (UNIFERSA) – Mossoró-RN  
e-mail: [adrielle.bertini@googlemail.com](mailto:adrielle.bertini@googlemail.com)

**Rafael Lamera Giesta Cabral**

Doutor em Direito, Estado e Constituição (UnB)  
Mestre em Ciência Política (UFSCar)  
Bacharel em Direito (UEMS)  
Professor adjunto no Curso de Direito da UFERSA  
e-mail: [rafaelcabral@ufersa.edu.br](mailto:rafaelcabral@ufersa.edu.br)

**Recebido em:** 12/07/2017

**Aprovado em:** 13/09/2017

### **RESUMO**

A presente pesquisa investigou o benefício previdenciário de pensão por morte e as principais alterações sofridas por esse benefício, em especial, no que tange a Lei nº 13.135/2015, que alterou artigos importante da Lei nº 8.213/91, bem como os que tratam do tempo de duração do benefício e do tempo de contribuição necessário para fazer jus a tal benefício. Para que o objetivo fosse alcançado, a pesquisa utilizou-se de uma ampla revisão bibliográfica, de tipo exploratória para apontar, a partir dos dados levantados, reflexões sobre as razões apresentadas pelo governo no âmbito da reforma. A reforma da pensão por morte está inserida em um problema essencial para a composição de direitos sociais, vinculados ao sistema da previdência social, e que pode oferecer impactos significativos para a população brasileira, principalmente, após a PEC nº 287/2016, que promove novas alterações. Os argumentos de que a reforma é necessária para manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário não podem ignorar três grandes problemas que se interconectam: a manutenção do modelo de Desvinculação de Receitas da União, isenções fiscais desproporcionais e ausência de cobrança judicial dos devedores da previdência social.

**Palavras-chave:** Previdência Social. Pensão por morte. Lei nº 13.135/2015.

### **IN TIME OF CRISIS, NEW ADJUSTMENTS: A BRIEF ANALYSIS ON THE REFORM OF THE PENSION BENEFIT FOR DEATH (2015-2016)**

## ABSTRACT

The present research investigated the social security benefit of death pension and the main alterations that affected this benefit, specially, the regulations made by Law no. 13.135 / 2015. This law amended important articles of Law no. 8.213 / 1991, as well as those dealing with the duration of the benefit and the contribution time required to qualify for such benefit. In order to achieve this research's objective, the study conducted a large bibliographical review, of an exploratory type, in order to point out discussions on the reasons presented by the government in the scope of the reform. The death pension reform is part of an essential problem for the composition of social rights, linked to the social security system. The reform can offer significant impacts to the Brazilian population, especially after PEC no. 287/2016, which calls for further amendments. The arguments that the reform is necessary to maintain the financial and actuarial balance of the pension system cannot ignore three major interconnected problems: the maintainability of the Union Unbundling model; the disproportionate tax exemptions; and the lack of judicial collection of Social Security debtors.

**Keywords:** Social Security. Death pension. Changes. Law no. 13.135/2015.

## 1 INTRODUÇÃO

A preocupação com a morte e com o sustento da família sempre foram intrínsecas ao ser humano. A morte de um membro familiar pode abalar as estruturas de uma família sob múltiplas situações, principalmente quando ocorre com os provedores da entidade familiar.

Como fato natural, a morte de um indivíduo economicamente ativo não traz repercussões apenas à família, mas também ao Estado, principalmente quando se vinculam ao sistema nacional de previdência social.

No decorrer do século XX, foi possível observar que o modelo de proteção às famílias após a morte de seu provedor, ocorreu a partir de amplas concertações políticas entre empregados, empregadores e Estado. Um dos principais marcos teóricos que promoveu o desenvolvimento desse sistema protetivo surgiu após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No entanto, desde o advento da Lei nº 8.213/1991, que reorganizou o benefício previdenciário de pensão por morte, é possível observar que os últimos 16 anos marcam inúmeras modificações que podem ter resultado em prejuízos para os trabalhadores e seus dependentes, em um movimento que se acentuou nos últimos anos, marcando aquilo que convencionamos chamar de grave desconstitucionalização de direitos sociais essenciais para a sociedade brasileira. Reformas são atinentes a qualquer regime político e, em sua essência,

sempre estão vinculadas a adequações para a manutenção da justiça social. No entanto, há descompassos materiais que tornam algumas reformas passíveis de questionamentos.

Frente a esses desafios, esta pesquisa teve por objetivo analisar os contornos da reforma previdenciária frente ao benefício da pensão por morte vinculada ao regime geral da Previdência Social, a partir da Medida Provisória nº 664/2014, que se transformou na Lei nº 13.135/2015, ao mesmo tempo em que já está inserida em uma nova reforma em curso nos anos de 2016/2017.

Para que o objetivo fosse alcançado, a pesquisa utilizou-se de uma ampla revisão bibliográfica, de tipo exploratório para apontar, a partir dos dados levantados, reflexões sobre as razões apresentadas pelo governo no âmbito da reforma.

O trabalho foi organizado em três tópicos. No primeiro, busca-se a apresentar uma síntese do benefício pensão por morte na experiência brasileira. Em seguida, analisa-se as razões apresentadas pelo governo para promover as reformas na pensão por morte e, por fim, promove-se uma análise sobre as mudanças no benefício pós 2015, discutindo o impacto da lei 13.135 nas despesas da previdência social e de seus segurados.

## **2 O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE E SEU PERCURSO LEGISLATIVO**

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

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

Assim, tendo em vista a suma importância da família para a sociedade, e para manter a segurança social, é essencial sua proteção pelo Estado. Essa construção foi fruto de muitas lutas que marcaram o século XX. Inicialmente, havia uma pequena noção de segurança social, que se tratava de proteger a sua família dos infortúnios que a vida pudesse trazer, e essa proteção deveria ser garantida pela própria família; o indivíduo que fazia parte daquele grupo

que deveria se preocupar com tal segurança, a família era a única integrante da “rede de proteção”.

No final do século XIX, a Igreja promoveu campanhas contra a carestia, com vistas a contribuir com aqueles que não tinham condições de garantir a sua própria segurança social, tendo por base princípios religiosos, éticos e morais. É desse modo que a Igreja se torna a segunda integrante da “rede de proteção”.

Com os desafios pós-Revolução Industrial, fora construída uma nova disposição de alguns Estados nacionais com as adversidades da vida, dando início aos primeiros modelos de seguridade social como conhecemos hoje, vinculando cuidado de saúde, assistência social e a previdência social.

Naquele momento, eram limitados os direitos que se preocupassem com a proteção do indivíduo. Não havia por parte do empregador, e muito menos do Estado, a preocupação com o risco que as atividades laborativas tinham, em se tratando de acidentes que pudessem incapacitar o trabalhador, temporária ou permanentemente, ou, até mesmo, com a morte em decorrência de acidentes de trabalho. Não havia, também, a preocupação com a saúde em si do trabalhador, que poderia laborar em ambientes insalubres.

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

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

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

Os operários começaram a se unir para lutar por melhores condições de trabalho e esses movimentos logo foram vistos com precaução, devido aos aspectos políticos que poderiam suscitar. Foi nesse caldeirão social que brotaram as primeiras legislações destinadas a melhorar as condições de trabalho. A partir de 1842, depois da conclusão de um relatório parlamentar, a Inglaterra edita a chamada Lei das

Minas, proibindo o trabalho infantil e de mulheres nas minas de carvão, e outras leis fabris. A tendência se espalhou por outros países da Europa, tendo sido a Alemanha, a primeira a criar um sistema de previdência social geral (BARROS, 2008, p. 13).

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

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

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

Segundo Carlos Alberto de Castro e João Batista Lazzari:

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

Por volta de 1919, após o fim da Primeira Guerra Mundial, os países que participaram da guerra se reuniram e fizeram um acordo, que ficou conhecido como Tratado de Versalhes.

Entre os temas de destaque contidos no tratado estavam a criação da Liga das Nações e a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

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

O Brasil seguiu essa tendência. Várias leis e decretos foram editados e até menções em Constituições foram feitas, até que, finalmente, a Constituição Federal de 1988 deu atenção especial aos direitos sociais, tornando a proteção social um dever do Estado. No entanto, nossas experiências tardam desde o período colonial, quando havia um sistema beneficente e assistencial, como uma forma de fazer caridade, por meio das Santas Casas de Misericórdia (CASTRO; LAZZARI, 2014). Ainda no período colonial, surgiram os planos de benefícios, como o de Benefícios de Órfãos e Viúvas dos oficiais da Marinha, e os montepios da Guarda Pessoal do Rei, em que, através de uma cota os guardas poderiam deixar pensão por morte, que seria paga a uma pessoa de sua escolha.

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

A Constituição de 1891 foi a primeira a trazer a previsão de um benefício previdenciário. Tratava-se da aposentadoria por invalidez, mas era voltada ao servidor público.<sup>1</sup> Contudo, não havia um sistema de contribuição anterior para justificar o recebimento do benefício; ocorrendo a morte do servidor, o Estado concedia e pagava o benefício ao ente familiar do *de cuius*.

Com a chegada do século XX, surgiram outras leis prevendo benefícios previdenciários, porém a mais marcante, e até hoje considerada como a base do sistema da Previdência Social existente, foi o Decreto Legislativo nº 4.682, de janeiro de 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves.

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

---

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

insuficiente de contribuintes. A fiscalização das Caixas de Aposentadoria e Pensão das estradas de ferro foram estabelecidas pelo Conselho Nacional do Trabalho (CNT), criado poucos meses após a promulgação da Lei Eloy Chaves. Porém, seu grande marco era justamente o contribuinte, tendo em vista, que essa figura não existia anteriormente e com a Lei Eloy Chaves passou a existir. As leis e decretos anteriores não previam as contribuições, o Estado somente pagava sem receber nem um tipo de contribuição, fosse do trabalhador ou da empresa.

Quanto à pensão por morte, a lei previa a concessão de pensão para os herdeiros do empregado da empresa de estrada de ferro na ocasião de sua morte. Vejamos o art. 9 do Decreto nº 4.682 (Lei Eloy Chaves):

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

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

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

3º, aposentadoria;

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

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

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

Do artigo acima exposto, pode-se extrair, também, que os cônjuges só seriam beneficiários caso fossem inválidos. Nas situações em que fosse uma pessoa saudável e com condições para o labor, a pensão não lhe seria concedida. Outra particularidade é o fato de que, na lista de beneficiários, apesar de não haver o cônjuge saudável, havia a irmã solteira.

O modelo de custeio e de benefícios da Lei Eloy Chaves criou um paradigma importante para os trabalhadores brasileiros. Se em um primeiro momento foi criada para atender aos reclamos dos trabalhadores das estradas de ferro, que possuíam uma organização operária mais avançada para o período, passou a ser objeto de desejo de outras categorias profissionais. A fiscalização das contribuições retidas pelas empresas ferroviárias de seus

empregados ocorria no âmbito das Caixas de Pensão e Aposentadoria e do próprio Conselho Nacional do Trabalho. Em consulta às Revistas do CNT, é possível observar que o sistema de controle era precário, e com frequência, denúncias de má gestão eram levadas aos conselheiros do CNT. No entanto, a lei Eloy Chaves passou a inserir novas categorias no regime de previdência social. Como exemplo, cita-se a Lei nº 5.109 de 1926, que incorporou os profissionais portuários e marítimos, e a Lei nº 5.485 de 1928, que fez de igual modo para os profissionais que prestavam serviços telegráficos e de rádio. Com a ampliação das Caixas de Aposentadoria e Pensão e os desafios de aperfeiçoamento no controle e fiscalização, eram comuns as denúncias de grandes escândalos de corrupção que prejudicaram a imagem das Caixas.

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

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

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

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

Deste modo, visando uma maior organização e garantia dos referidos direitos para atender aos que eram realmente dependentes do segurado, algumas mudanças foram realizadas no benefício de pensão por morte. O Decreto nº 26.778, de 1949 acrescenta no rol

dos beneficiários a mulher viúva saudável, com a exclusão da irmã solteira. Vejamos o art. 34:

Art. 34. Consideram-se beneficiários:

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

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

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

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

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

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

Em 1960 foi editada a Lei nº 3.807/60, também conhecida como a Lei Orgânica da Previdência Social, e durante a década seguinte houve um esforço cada vez maior, que já ocorria desde 1949, com a edição do Decreto nº 26.778, para padronizar os Institutos de Aposentadoria e Pensões e as concessões de benefícios, com vistas a alcançar o objetivo principal de unificar os Institutos. A Lei nº 3.807/60 manteve o mesmo rol de beneficiários inicialmente previsto, e ao longo dos anos foi alterada para incluir a companheira, “mantida” por mais de 5 anos, e uma pessoa designada, que caso fosse homem, teria de ser inválido ou ter menos de 18 anos ou mais de 60 anos.

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

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

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

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

A Constituição de 1967, outorgada durante a Ditadura Militar, estabeleceu o Seguro Desemprego e o Seguro de Acidente de Trabalho, incorporando-os à Previdência Social. Em 1971 houve a criação do PRO-RURAL, gerenciado pelo FUNRURAL, e com o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei 4.214/63), medidas que conjuntamente deram aos trabalhadores rurais mais expressividade, e assim, passaram a ser considerados segurados, como o trabalhador urbano, mas não houve grandes mudanças quanto a pensão por morte.

Ao longo dos anos, o Brasil demonstrou uma tímida preocupação com a seguridade social, mas, segundo a professora Ivanete Boschetti, a Constituição Federal de 1988 foi um marco para o tema.

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

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

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

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

Ainda segundo CF/88, no art. 196, a saúde é um direito que o Estado deve garantir, utilizando-se de políticas sociais e econômicas, que buscam reduzir o risco de doença, dando acesso a todos a serviços que promovam a prevenção e a recuperação da saúde. É responsável por essas ações políticas sociais e econômicas o Sistema Único de Saúde (SUS).

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

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

A previdência social está prevista no art. 201 da CF/88, em que versa que esta deverá ser organizada sob a forma de regime geral, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que tem caráter contributivo e de filiação obrigatória, sempre observando os critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, atendendo, também, aos seus segurados em casos em que seja necessária a cobertura de eventos causados por doença, invalidez, morte e idade avançada; em casos de proteção à maternidade, especialmente à gestante; protegendo o trabalhador em situação de desemprego involuntário; concedendo salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e concedendo pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e seus dependentes.

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

Assim, para colocar em prática o que previa a Constituição era necessário a criação de um instituto que pudesse pagar os benefícios e prestar os serviços do qual necessitasse o

segurado ou os seus dependentes. Em 1990, para garantir a Seguridade Social, o antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) deram lugar ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que passou a abranger a previdência social e a administrar os benefícios de prestação continuada da assistência social (CASTRO; LAZZARI, 2014).

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

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

Essa é a lei que, até hoje, regula os Planos de Benefícios da Previdência Social, mesmo contando com inúmeras modificações. As mais marcantes quanto ao benefício de pensão por morte, e que, atualmente, ainda estão vigentes, são as leis nº 9.032/95, nº 9.528/97 e nº 13.135/2015.

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

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

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

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

a) constituído de uma parcela, relativa à família, de 80% (oitenta por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito, se estivesse aposentado na data do seu falecimento, mais tantas parcelas de 10% (dez por cento) do valor da mesma aposentadoria quantos forem os seus dependentes, até o máximo de 2 (duas).

b) 100% (cem por cento) do salário-de-benefício ou do salário-de-contribuição vigente no dia do acidente, o que for mais vantajoso, caso o falecimento seja consequência de acidente do trabalho (BRASIL, 1991).

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

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

I - será rateada entre todos, em partes iguais;

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

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

a) pela morte do pensionista;

b) para o filho ou irmão ou dependente designado menor, de ambos os sexos, que completar 21 (vinte e um) anos de idade, salvo se for inválido;

c) para o pensionista inválido, pela cessação da invalidez;

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

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

Em 1995 foi proposto o Projeto de Lei nº 199, que deu origem a Lei nº 9.032/95, junto a uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), em uma época em que o país passava por uma transição de governo e política econômica, e, logo após, uma grande crise que margeava a transição governamental. Ambas, PEC e PL, propunham a primeira grande Reforma da Previdência pós Constituição de 1988 e a edição da Lei 8.213/91.

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

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

No art. 77 (regras de recebimento e extinção do benefício) houve apenas uma reorganização dos parágrafos e incisos para facilitar a compreensão do artigo. Já no art. 75 houve uma mudança mais considerável, sua redação foi mudada para “o valor mensal da

pensão por morte, inclusive a decorrente de acidente do trabalho, consistirá numa renda mensal correspondente a 100% (cem por cento) do salário-de-benefício, observado o disposto na Seção III, especialmente no art. 33 desta lei” (BRASIL, 1991), tendo em vista que, antes, apenas no caso decorrente de acidente de trabalho teria esse percentual.

Pouco tempo depois, em 1997, enquanto a tão esperada EC nº 20 continuava a ser discutida, foi editada a Medida Provisória 1.596-14, de 10 de novembro de 1997, convertida na Lei 9.528, de 10 de dezembro de 1997. Mais uma vez inúmeros artigos da Lei 8.212/91 e da Lei 8.213/91 foram alterados, dentre os quais se referiam à pensão por morte e os dependentes dos segurados. Essa lei alterou o art. 16, §2º da Lei 8.213/91, no sentido de que o enteado e o tutelado, apesar de equiparados aos filhos, não teriam mais a presunção de dependência econômica que os filhos tinham, assim esta precisaria ser comprovada. Foram alterados, também, os artigos 74 e 75. O art. 74 na redação original da Lei 8.213/91 falava apenas que a pensão por morte seria devida a partir da data do óbito ou da decisão judicial nos casos de morte presumida. Porém, os casos em que a família demorava muito tempo para ir atrás do benefício aumentava, e assim o INSS tinha que desembolsar retroativos de uma só vez para pagar ao dependente o valor equivalente desde a data do óbito, assim, com a Lei 9.528/97 a nova redação do art. 74 passou a ser:

Art. 74. A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data:

I - do óbito, quando requerida até trinta dias depois deste;

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

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

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

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

Contudo, nos últimos dias de 2014 as alterações vieram, e ocorreram de forma drástica, gerando discussões acaloradas acerca do tema, pois até então, não havia período de

carência para a pensão por morte previdenciária, bastando apenas que fosse comprovada a qualidade de segurado do *de cujus*. Não havia, também, a necessidade de considerar um tempo mínimo para o casamento ou união estável e o benefício para cônjuges, companheiros ou companheiras era vitalício, independentemente da idade. A MP 664/2014 foi instituída com o objetivo de mudar todas essas regras e foi publicada em 30 de dezembro de 2014.

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

O art. 75 da Lei 8.213/91, que trata sobre o valor do benefício, permaneceu inalterado. Já o art. 74 em seu §1º, trouxe a exclusão do dependente que tentou contra a vida do segurado. Diz o referido artigo: “perde o direito à pensão por morte, após o trânsito em julgado, o condenado pela prática de crime de que tenha dolosamente resultado a morte do segurado”. Esse ajuste acabou por incorporar um tratamento isonômico que afeta tanto os direitos de sucessão, quanto aos de direito a alimentos daqueles que atentam contra a vida de seu ascendente ou descendente.

No que diz respeito ao tempo de carência, o art. 26, I, que versa que não é necessária carência para a concessão do benefício de pensão por morte, permanecendo inalterado, o que levaria a acreditar que a quantidade de contribuições do segurado não importa nesse caso. Porém, foi inserido no art. 77, o §2º, V que em sua alínea “b” dispôs que caso o óbito ocorra sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais, a pensão se extinguirá após 4 meses.

O art. 77, §2º, V, “b”, registrou, também, que haverá essa extinção, para o cônjuge, companheiro ou companheira, em 4 meses, caso não consiga comprovar que o casamento ou união estável tenha se iniciado mais de 2 anos antes do óbito do segurado. E, ainda, para resolver possíveis problemas de fraude, o §2º do art. 74 passou a ter a seguinte redação:

§ 2º Perde o direito à pensão por morte o cônjuge, o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial no qual será assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa (Incluído pela Lei nº 13.135, de 2015) (BRASIL, 1991).

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

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

[...]

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

[...]

V - para cônjuge ou companheiro:

[...]

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

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

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

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

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

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

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

[...]

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

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

Contudo é importante ressaltar, com base no § 2º do art. 77, que nos casos que envolva acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, temos que serão aplicados os prazos acima expostos, mesmo que não tenha o recolhimento das 18 contribuições mensais, nem a comprovação de 2 anos de casamento ou união estável.

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

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

A pensão por morte é um dos benefícios previdenciários mais importantes, foi sempre uma constante preocupação do trabalhador, mas ao analisar seu percurso legislativo vimos que, apesar de ter evoluído muito com o passar do tempo, nos últimos anos, tal benefício tem

sido extremamente prejudicado, mediante reformas que vem desconfigurando as conquistas obtidas tão arduamente na Constituição Federal de 1988.

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

### **3 A REFORMA DO BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE E SEUS ARGUMENTOS**

Nos últimos anos, os brasileiros têm assistido o país ser dominado por uma crise político-econômica. Nesse contexto, a MP 664/2014 foi editada com argumentos complexos sobre a pensão por morte. Tratava-se de uma minirreforma que, mais tarde, foi convertida na Lei nº 13.135/2015, a qual alterou a Lei 8.213/91, conhecida como a Reforma da Pensão por Morte.

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

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

Desse modo, o primeiro ponto que se discute na Exposição de Motivos da MP nº 664/2014 (EMI nº 00023/2014 MPS MF MP) é o fato de que a população estaria passando por um momento de envelhecimento, tendo em vista a queda da taxa de fecundação e o aumento da expectativa de vida. Tais fatos ocasionaria um aumento de despesas da previdência que, em 2014, correspondia a 7% do PIB para, em 2050, ultrapassar os 13% do PIB nacional.<sup>2</sup> Assim, o argumento defendia que sem reformas, haveria dificuldades em manter o equilíbrio financeiro e atuarial, já que teríamos menos trabalhadores contribuindo e mais idosos recebendo benefícios.<sup>3</sup> O Governo tentou demonstrar que a previdência estaria às margens de um colapso, enfrentando um momento de instabilidade pela falta de recursos.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Exposição de motivos nº 23 de 30 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2014/medidaprovisoria-664-30-dezembro-2014-779852-exposicaodemotivos-145823-pe.html>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

<sup>3</sup> Ibidem, 2014.

O segundo ponto foi o fato de que o benefício de pensão por morte, aqui no Brasil, não estaria de acordo com os padrões internacionais e com as boas práticas previdenciárias, já que, como dito anteriormente, não existia período de carência, nem tempo mínimo para o casamento ou união estável e o benefício para cônjuges, companheiros ou companheiras era vitalício.<sup>4</sup> Portanto, esses dois fatores combinados, segundo a Exposição de Motivos da MP nº 664/2014, teriam elevado a despesa bruta com a pensão por morte de R\$ 39 bilhões, em 2006, para R\$ 86,5 bilhões em 2013.<sup>5</sup>

É importante observar, ainda, que com base na justificativa de que haveria um grande número de pessoas jovens que estavam formalizando casamentos e uniões estáveis com pessoas mais velhas apenas com o objetivo de ficar com o benefício de pensão por morte, foi proposta a exigência de comprovação de dois anos de casamento ou união estável para que o cônjuge, companheiro ou companheira fizesse jus ao benefício. Essa proposta foi acolhida quando da conversão da MP em lei no Congresso Nacional. A MP também propunha um reajuste na forma de calcular o benefício que passou de 100% do valor da aposentadoria por invalidez que o segurado teria direito na data do falecimento para 50%, e uma cota de 10% a mais por cada dependente, extinguindo-se a cota no caso de perda da condição de dependente. Além disso, nos casos de filhos que se tornem órfãos de ambos os pais, seria pago um adicional de 10% do valor da pensão, a ser rateado entre os filhos.

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

No bojo da proposta de reforma, é possível observar mudanças como a exigência de idade mínima igual para homens e mulheres na aposentadoria, a necessidade de ter 49 (quarenta e nove) anos de tempo de contribuição para fazer jus a aposentadoria integral, alterações no que tange ao recebimento de benefícios pelo trabalhador rural, dentre várias outras mudanças. Essas propostas ainda estão em curso no Congresso Nacional e inúmeras alterações, acordos e negociações indicam mudanças no projeto original.

Em se tratando de Pensão por Morte, como exposto anteriormente, duas alterações são fomentadas: i) o impedimento da cumulação da aposentadoria com a pensão, e ii) a alteração dos percentuais de cálculo do valor mensal pago a título de pensão por morte, permitindo que

---

<sup>4</sup> BRASIL. Exposição de motivos nº 23 de 30 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2014/medidaprovisoria-664-30-dezembro-2014-779852-exposicaoodemotivos-145823-pe.html>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

<sup>5</sup> Ibidem, 2014.

o valor mensal pago a título de pensão por morte diminua dos atuais 100% para 50% do valor da aposentaria que o segurado deveria receber caso estivesse aposentando ou do que faria jus caso fosse se aposentar por invalidez naquela data, mais acréscimo de 10% por cada dependente.

Na EMI nº 140/2016 são expostos os motivos para tal Proposta de Emenda Constitucional. A Exposição de Motivos começa, de maneira geral, falando sobre questões demográficas, ao expor que o Brasil está passando por um processo envelhecimento populacional, pois está acontecendo uma queda na taxa de fecundidade e um aumento na expectativa de vida da população, tendo em vista as melhorias das condições de vida,<sup>6</sup> o que traria um desequilíbrio financeiro e atuarial.

Quanto à pensão por morte, os motivos são expostos nos parágrafos 54 a 57. Destaca, inicialmente, que esse é o terceiro benefício em termos de gastos no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), pois 24,2% das despesas de 2015 foram gastos com pensão por morte.<sup>7</sup>

Quanto ao cálculo da pensão por morte, na exposição de motivos, é feita uma comparação com regimes de previdência de outros países, em que o valor do benefício é dividido em um sistema de cotas, observando a quantidade de dependentes.<sup>8</sup> Quanto à cumulação da pensão por morte com outros benefícios, a EMI nº 140/2016 apresenta o dado de que 2,4 milhões dos beneficiários, no ano de 2014, acumulavam aposentadoria e pensão.

Desse modo, os argumentos caminham no sentido de que as alterações trazidas pela edição da Lei 13.135/2015 não teriam sido suficientes para manter o equilíbrio financeiro e atuarial, sendo necessária a realização de novas alterações.

Tal proposta de reforma tem encontrado uma forte resistência popular, com colaboração, inclusive, de membros do Congresso Nacional, e por este motivo o próprio governo, que propôs a reforma nos termos acima expostos, tem cedido a algumas mudanças na redação original da proposta, embora parte delas se contradigam com as propostas ainda mantidas.

Uma das propostas que foi retirada da redação original da PEC, devido à pressão popular, foi a da diminuição do valor do benefício de pensão por morte.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016. Altera os Art. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=CCD5C13128C5934E4C7CF661C62FA23E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CCD5C13128C5934E4C7CF661C62FA23E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016)>. Acesso em: 06 abr. 2017.

<sup>7</sup> Ibidem, 2016.

<sup>8</sup> Ibidem, 2016.

Ao analisar o já exposto anteriormente, pode-se perceber, por meio do percurso legislativo da pensão por morte, das exposições de motivos e do momento histórico do país que, existem certos problemas em relação as modificações, especialmente a mais recente, a Lei nº 13.135/2015 e a PEC 287/2016 que afetam as razões levantadas pelas reformas.

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

O princípio constitucional da busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial foi inserido no art. 201 da Constituição Federal de 1988 apenas após a Emenda Constitucional nº 20/98. Porém, as exposições de motivos das Leis nº 9.032/95 e nº 9.528/97, anteriores a EC nº 20/98, já traziam a busca por tal equilíbrio, pois foram contemporâneas da PEC 33/1995 que deu origem a emenda, e, assim, naquele momento já havia grande preocupação do governo quanto ao assunto.

Para melhor compreender essa constante busca, é necessário entender, primeiramente, como funciona a forma de financiamento da seguridade social e a forma como é gasto o que se arrecada. A Constituição de 1988, em seu art. 194, atentando para a facilitação da implementação da Seguridade Social, trouxe uma ampliação para as bases de financiamento, que foram especificadas em seu art. 195, incluído tributos como as contribuições sociais, pois, anteriormente, quando se atentava apenas para Previdência Social, a base de financiamento era restrita às folhas de pagamento.<sup>9</sup> Vejamos a transcrição do art. 195, responsável por especificar como seria essa diversificação.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

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

---

<sup>9</sup> BOSCHETTI; SALVADOR, 2004.

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
  - b) a receita ou o faturamento;
  - c) o lucro;
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
- IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988).

Mesmo com essa diversificação do financiamento, até as exposições de motivos da Lei nº 13.135/2015 e a da PEC nº 287/2016, trazem, em tom categórico, que a previdência estaria arrecadando pouco e gastando muito, ou seja, haveria um déficit. Porém essa posição exposta pelo governo, de que existe um déficit na previdência, não é pacífica, uma vez que existe outra corrente que demonstra que na realidade a previdência seria superavitária.

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

Para a corrente fiscalista, somente deve ser considerado a arrecadação e as despesas da Previdência Social do setor privado (RGPS), ou seja, considera somente arrecadação das contribuições previdenciárias, dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários e demais rendimentos, e os pagamentos dos benefícios de prestação continuada devidos pelo RGPS, como aposentadorias e pensões. Essa corrente busca verificar a relação entre os gastos com benefícios previdenciários e com as receitas das contribuições previdenciárias, verificando a diferença que, caso deficitária, deve ser coberta por toda a sociedade através de outras contribuições sociais e tributos (VAZ, 2009, p. 10).

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

A corrente constitucionalista entende que a previdência social do setor privado (Regime Geral de Previdência Social) faz parte da Seguridade Social, conforme preceitos constitucionais, ou seja, não trata separadamente as receitas e despesas previdenciárias das receitas e despesas dos outros setores da Seguridade Social. Assim, são contabilizados como fontes de arrecadação, além das contribuições dos empregados e empregadores sobre a folha de pagamento e outras rendas, todas as

outras contribuições para a Seguridade Social definidas na Constituição Federal, como COFINS, CSLL, PIS/PASEP, etc. (VAZ, 2009, p. 9).

Além de não contar com contribuições sociais como COFINS e CSLL, o governo inclui no cálculo as receitas e despesas dos servidores públicos, que na verdade fazem parte do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que tem um caráter exclusivamente contributivo, e que não se confunde com o RGPS. Ao incluir também as receitas e despesas dos militares, o governo oferece outros dados que tornam a questão mais conflituosa, uma vez que os militares não têm previsão de contribuição para aposentadorias, existindo apenas a contribuição para o caso de recebimento de pensão. Nesse sentido,

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

Deste modo, o governo, por intermédio do Ministro Eliseu Padilha, em audiência pública realizada no dia 15 de fevereiro de 2017 para discutir a PEC nº 287/2016, utilizando a metodologia de cálculo da corrente fiscalista, trouxe dados de que, em 2016, o déficit da previdência foi de R\$ 227 bilhões, R\$ 150 bilhões do RGPS e R\$ 77 bilhões do RPPS.<sup>10</sup> Observa-se, claramente, que para o cálculo do déficit o governo inclui, de forma inconstitucional, os gastos com RPPS.

Os cálculos apresentados pelo governo omitem diversos dados que são essenciais para determinar a real situação da previdência, e dentre eles está a da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Parte da receita da Seguridade Social é vinculada a uma destinação específica, não podendo ser utilizada para outro propósito, mas a DRU, constitucionalmente, realiza a desvinculação dessas receitas, permitindo ao governo utilizar um percentual determinado da arrecadação da Seguridade Social para outros propósitos.

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

---

<sup>10</sup> Vídeo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Z1iLtpOIYO4>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

A existência da DRU, por si só, demonstra que há um saldo positivo de recursos arrecadados para a Seguridade Social, e, caso realmente faltassem recursos, não seria possível a existência da DRU.

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

Quadro 1 - Percentuais de cada desvinculação e seus períodos de duração

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

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

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

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

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

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

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

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

Além de todo o exposto, o governo também se omite em mostrar dados que falam sobre o percentual de sonegação do PIB, o valor atual da dívida ativa, o impacto que a recém aprovada Lei da Terceirização sobre a arrecadação da previdência, o impacto que a PEC nº 241 (ou PEC nº 55), que trata sobre o teto para o crescimento de gastos públicos.

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

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

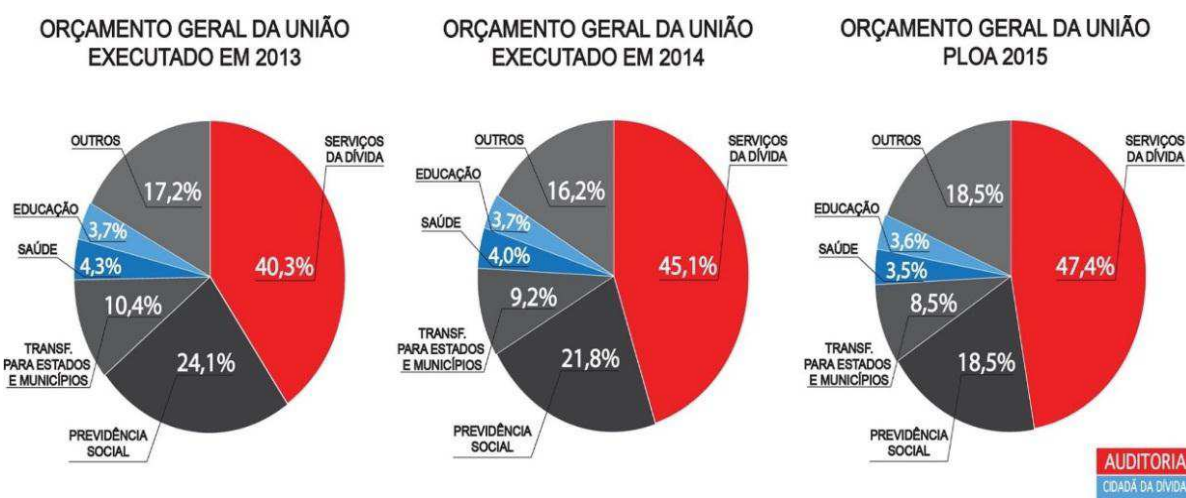
A maior parte das reformas nascem com a mesma justificativa, a de que a Previdência seria incapaz de financiar os benefícios no presente e, principalmente, no futuro e por isso, em nome do equilíbrio financeiro e atuarial, necessita cortar gastos, necessita de reformas. Mas segundo a ANFIP (2016, p. 107) “não é por acaso que as conclusões sempre apontam para a necessidade de reformas que ampliam carências e reduzem direitos”.

Ao reduzir as despesas dos benefícios previdenciários o governo consegue uma parcela maior do orçamento da Seguridade Social para a Desvinculação de Receitas da União.

Segundo o próprio site do Senado Federal, 90% do montante desvinculado vem das contribuições sociais.<sup>11</sup>

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

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



Fonte: SILVA, 2016, p. 8.

No GRAF. 1 acima exposto, vemos que entre os anos de 2013 e 2014, de acordo com o orçamento geral da União, que tem sido executado em cada ano, houve uma significativa diminuição do percentual gasto com a Previdência Social e a previsão para o ano de 2015 era, também, que o mesmo acontecesse, fazendo com que os gastos com a Previdência Social diminuíssem mais uma vez, porém não foi assim que se sucedeu.

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

<sup>11</sup> SENADO FEDERAL. Notícias. DRU. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

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

Quadro 2 – Duração do benefício relacionada à idade do beneficiário

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

Fonte: BRASIL. Lei n. 13.135/2015.

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

Quadro 3 - Alíquotas necessárias por idade de aposentadoria e diferença de idade entre os cônjuges (%) - Regra Antiga

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

Fonte: AFONSO; LACERDA, 2016. p. 12.

Tendo por base o fato de que a maior parte dos beneficiários já tinha atingido 44 anos, a pouca diferença de idade entre os cônjuges, os valores apresentados no quadro acima não tiveram grandes mudanças, mesmo com a edição da Lei 13.135/2015.

Na verdade, para a maioria dos casos analisados, os resultados retroagem àqueles encontrados para a Regra Antiga. O fator principal que explica este resultado é que para a maior parte dos casais representativos, no momento da aposentadoria do segurado, a cônjuge já possui mais de 44 anos, idade em que já possui direito a pensão por morte vitalícia [...]. (AFONSO; LACERDA, 2016, p. 13.)

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

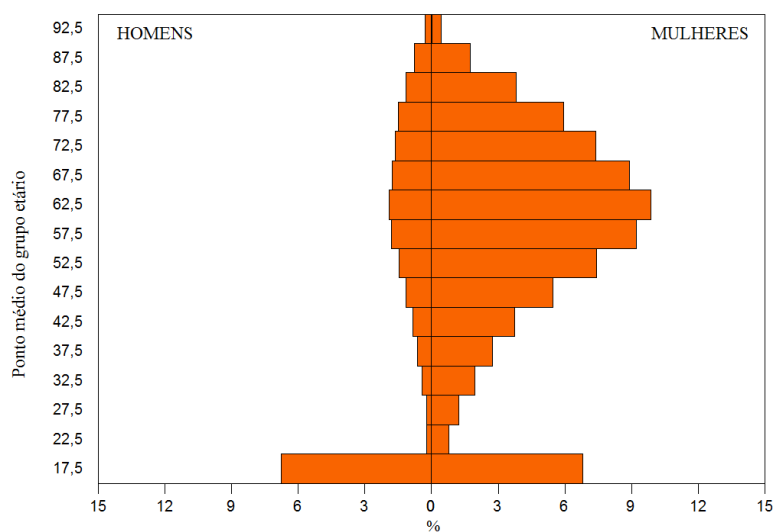
Quadro 4 – Percentual de pensões concedidas por idade

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

Fonte: TAVARES, 2015, p. 33.

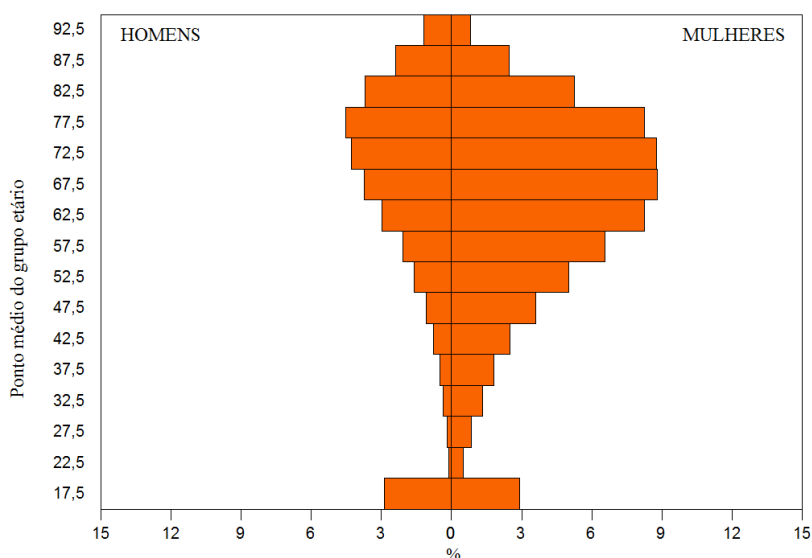
O mais recente Anuário de Estatísticas da Previdência Social, apresentado no final de 2016 sobre a Previdência no ano de 2015, traz gráficos dos benefícios de pensão por morte concedidos naquele ano especificando a faixa etária e o sexo dos dependentes que tiveram seus benefícios concedidos, vejamos:

Gráfico 2 - Pensões por morte urbanas



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

Gráfico 3 - Pensões por morte rurais



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

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

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

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

De plano, cabe registrar que a duração do benefício não apresenta um caráter de linearidade, gerando distorções. Basta tomar como exemplo a situação de dois beneficiários, sendo que no primeiro caso o instituidor faleceu quando o cônjuge/companheiro(a) tinha a idade de 43 e, noutro, tivesse 44, ou seja, apenas 1 ano de diferença na idade de ambos. No primeiro caso, o benefício irá perdurar por 15 anos, até o beneficiário completar 58 anos. No segundo caso, será vitalício e, considerando uma expectativa média de sobrevivência de mais 33,2 anos para o grupo de brasileiros entre 45 a 49 anos, segundo tábua do IBGE, o cônjuge/companheiro(a) perceberá o benefício por mais do dobro do tempo do primeiro caso, embora a diferença de idade entre ambos, na data de óbito do instituidor, seja de apenas 1 ano. (TAVARES, 2015, p. 32).

Outra nova medida que deve ser analisada é a que traz a necessidade de ter no mínimo dois anos de união estável ou casamento como forma de prevenir fraudes, pois, segundo a exposição de motivos da MP 664/2014, pessoas mais jovens estariam se casando com pessoas mais velhas apenas com o intuito de manter uma pensão. Segundo Tavares (2015) essa medida pouco afetaria as despesas da Previdência Social já que o número de casamento/união estável com grandes diferenças de idade é baixo.

Quadro 5 – Casamento/união estável com diferenças de idade

Idade (intervalo em anos)	%
0-4	39,03
5-9	27,84
10-14	12,73
15-19	6,85
20-24	4,57
25-29	3,35
30-34	2,29
35-39	1,25
40-44	0,94
45-49	0,61

50-54	0,32
55-59	0,11
60-64	0,07
65-69	0,02
70-74	0,01
<b>Total Geral</b>	<b>100</b>

Fonte: TAVARES, 2015, p. 33.

Como visto acima, em quase 40% dos casos, a diferença é de no máximo 4 anos e, em aproximadamente, 30% o diferencial é de no máximo 9 anos, deixando um percentual pequeno para pessoas em um relacionamento no qual há uma grande discrepância de idade. É fato que um eventual pagamento indevido de pensão por 4 anos geraria impacto à Previdência, mas tal fato poderia ser reformado com melhoria no sistema de controle e fiscalização.

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

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

Quadro 6 - Quantidade de benefícios de pensões por morte ativas em dezembro dos anos de 2013, 2014 e 2015

	2013	2014	2015
Previdenciária	7.165.712	7.323.921	7.429.823
Acidentária	120.355	118.245	116.082

Fonte: Anuário de Estatísticas da Previdência Social, 2016.

Quadro 7 - Quantidade gasta com benefícios de pensões por morte ativas em no mês de dezembro dos anos de 2013, 2014 e 2015

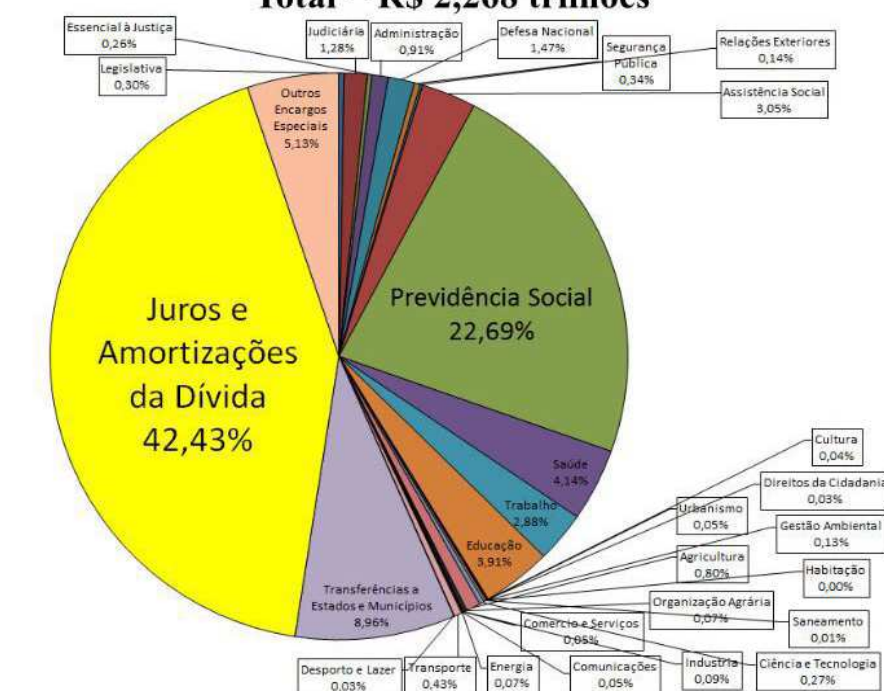
	2013	2014	2015
Previdenciária	R\$ 6.603.815 milhões	R\$ 7.223.197 milhões	R\$ 7.941.233 milhões
Acidentária	R\$ 129.493 mil	R\$ 135.472 mil	R\$ 142.965 mil

Fonte: Anuário de Estatísticas da Previdência Social, 2016.

Assim, apesar do grande impacto social, houve pouca influência dessas medidas nas despesas da Previdência Social, o orçamento previsto não foi bem como o esperado, os gastos com a Previdência Social no orçamento executado em 2015 acabaram sendo maiores do que os 18,5% previstos anteriormente, como visto no GRAF. 1. Vejamos o GRAF. 4, abaixo, que expõe os percentuais do orçamento geral da União que de fato foi executado em 2015, e a partir dele podemos concluir que o gasto com a Previdência Social foi de 22,69%, ou seja, bem maior que o esperado.

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

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



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/08/30/numeros-da-divida/>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

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

A referida PEC trouxe de volta aquela proposta apresentada anteriormente na MP 664/2014 de diminuir o percentual do valor do benefício de pensão por morte de 100% para 50% do valor que faria jus o segurado caso fosse se aposentar na data do óbito e mais 10% para cada dependente. Essa proposta de redução já foi rejeitada pelo próprio governo e, assim, busca-se manter a regra antiga de 100%.

Para tal, passou a apresentar novamente a ideia de déficit da previdência. Essa é sempre a estratégia mais utilizada para alterar a legislação previdenciária, montar um cenário no qual a previdência é deficitária para que, assim, a sociedade se convença de apoiar medidas que podem ser prejudiciais a própria sociedade. Nesse sentido, o relatório da ANFIP também destaca que:

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

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

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

Um dos grandes problemas dessas reformas em benefício tão essenciais como a pensão por morte está justamente no fato de que as pessoas que mais contribuem são as que menos recebem. Um segurado passa boa parte de sua vida trabalhando e contribuindo para

que possa ter uma vida digna após sua aposentadoria, ou que sua família tenha uma vida digna mesmo com seu falecimento, mas reformas como as trazidas pela Lei nº 13.135/2015 e pela PEC 287/2016 tiram essa segurança, garantida constitucionalmente, desses trabalhadores.

No Brasil, a cobrança exercida pelo contribuinte direto (trabalhadores e empregadores) é fugaz. No entanto,

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

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

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

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

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

O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição do retrocesso social. A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de contrarrevolução social ou da evolução reacionária. Com isso quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. A proibição de retrocesso social nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex: segurança social, subsídio de *desemprego*, prestações de saúde), em clara violação ao princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (CANOTILHO, 2003 apud AZEVEDO; LASBIK, 2016).

Nesses termos, os desafios apresentados pela pauta reformista do governo poderiam ser alcançados se houvesse um amplo debate com a sociedade brasileira sobre as diretrizes que devemos tomar em médio e longo prazo. Conforme já salientado, reformas são compatíveis com o desenvolvimento de qualquer sociedade, contudo, o sucesso de uma reforma passa, necessariamente, pelo aumento dos canais de diálogo com a população.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo central da presente pesquisa era analisar as modificações ocorridas na Lei nº 8.213/91 em se tratando de pensão por morte, em especial com o advento da Lei nº 13.135/2015, que trouxe a modificação mais drástica para o referido benefício, analisando, de forma crítica, a real necessidade de sua edição e os impactos causados por ela.

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

A Constituição Federal de 1988, como uma forma de superar os acontecimentos anteriores, veio repleta de direitos sociais, rearticulando uma concepção de Seguridade Social e colocando o Estado como garantidor da previdência social, da assistência social e da saúde. Logo após houve a criação da Lei nº 8.213/91 para regulamentar os benefícios que seriam concedidos pela previdência social.

Contudo, esse avanço social parece não ter sido bem aceito pelos governos que sucederam a Constituição de 1988 e a Lei nº 8.213/91, já que pouco tempo depois houve fortes pressões para alterar os benefícios. Em parte, isso ocorreu por causa do alto custo que seria manter os direitos sociais, principalmente, a previdência social.

Assim, modificações foram feitas tanto na Lei nº 8.212/91 que legisla sobre a forma de custeio, quanto na Lei nº 8.213/91, que trata dos benefícios previdenciários.

Em 2014, um momento de crise político-econômica surge novamente, e mais uma vez o tema instabilidade financeira da previdência social veio à tona, e na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial, novas mudanças. A Medida Provisória nº 664/2014 foi editada e modificou a vitaliciedade da pensão por morte, o tempo de contribuição, o tempo mínimo exigido de casamento/união estável e reduzindo o valor a ser calculado de 100% do valor da aposentadoria que recebia o segurado ou da aposentadoria por invalidez que deveria receber na data do óbito para 50%, e pago mais 10% para cada dependente.

Quando da conversão da MP na Lei nº 13.135/2015, a redução do valor da pensão não foi aprovada, mas isso não significa que essa mudança foi esquecida, já que na PEC 287/2016 essa modificação foi novamente proposta. Atualmente, houve um recuo do governo e o valor volta a ser de 100% (junho/2017).

Todas essas alterações citadas apresentaram duas coisas em comum: foram propostas em momentos em que o país estava passando por uma crise política ou econômica, necessitando ajustar seus gastos, e a apresentação de um quadro que mostra a previdência social como instável e deficitária. Porém, com base nos dados apresentados nesta pesquisa, vislumbra-se que esse déficit da previdência é contestável, uma vez que o governo se utiliza de uma forma diferente de calcular a arrecadação da que é prevista na Constituição e inclui na conta os gastos com servidores públicos e militares, que não fazem parte do RGPS, além de incluir nos gastos também a DRU que utiliza 30% do orçamento para custear ações que não são ligadas a seguridade social, mesmo que autorizadas constitucionalmente.

Torna-se claro, também, na pesquisa que em momentos em que gastos no orçamento do país precisam ser contidos, a previdência é sempre um local confortável para diminuir esses gastos, já que a classe mais atingida, em regra, é a mais pobre, e além disso, mais recursos poderão ser revertidos para a DRU. É evidente que a Lei nº 13.135/2015 visava a prioritariamente, cortar gastos, restringindo o acesso ao benefício e para aqueles que se encaixavam diminuir o tempo de recebimento do benefício. Porém, a medida que mais traria impacto financeiro para a contenção de gastos do governo não foi aprovada no momento da conversão da MP em lei, por isso o impacto financeiro da Lei 13.135/2015 foi baixo.

É importante destacar que o presente trabalho não se trata de uma crítica que ignora a necessidade de mudanças, mas, sim, uma crítica que questiona a ausência de informação de dados essenciais para aperfeiçoar os mecanismos de transparência na esfera pública, de modo a ampliar o acesso da população na participação do processo decisório. A reforma implantada afeta inúmeras pessoas e o acesso à informação é um elemento de alta relevância para a concretização da democracia.

## REFERÊNCIAS

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

AFONSO, L. E.; LACERDA, S. N. **Quais os impactos das alterações de 2015 nas pensões por morte do Regime Geral de Previdência Social?** 2016. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/anais/artigos162016/56.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

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

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

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

BARBOSA, L. A. de A. **História constitucional brasileira mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964**. Brasília: Edições Câmara, 2012. (Série colóquios de excelência, n. 2).

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

BOSCHETTI, I. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. 2009. Disponível em: <[http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade\\_social\\_no\\_brasil\\_conquistas\\_e\\_limites\\_a\\_sua\\_efetivacao\\_-\\_boschetti.pdf](http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. **O financiamento da Seguridade Social no Brasil no período 1999 a 2004: quem paga a conta?** Brasília, DF. 2005. Disponível em: <[http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-3.pdf](http://www.sbfa.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-3.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.682**, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2017.

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

BRASIL. **Exposição de motivos nº 13/MPAS/Mtb**. Diário do Congresso Nacional. Sessão Conjunta. Brasília, DF, 2 de dezembro de 1997, NO LII – n. 026. p. 17834. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=14400&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=798>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BRASIL. **Exposição de motivos nº 23 de 30 de dezembro de 2014**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2014/medidaprovisoria-664-30-dezembro-2014-779852-exposicaodemotivos-145823-pe.html>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 3.807**, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.032**, de 28 de abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9032.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9032.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.528**, de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9528.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.135**, de 17 de junho de 2015. Altera as Leis n. 8.213, de 24 de julho de 1991, n. 10.876, de 2 de junho de 2004, n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e n. 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113135.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2017.

BRASIL. **Medida provisória nº 664**, de 30 de dezembro de 2014. Altera as Leis n. 8.213, de 24 de julho de 1991, n. 10.876, de 2 junho de 2004, n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei n. 10.666, de 8 de maio de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2017.

BRASIL. **Mensagem presidencial nº 285/95**. Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Câmara Federal, 1995. fl. 72. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=05CCA55A647E0420B0A89B9F3047E59E.proposicoesWebExterno1?codteor=1134307&filename=Dossie+-PL+199/1995](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=05CCA55A647E0420B0A89B9F3047E59E.proposicoesWebExterno1?codteor=1134307&filename=Dossie+-PL+199/1995)>. Acesso em: 18 mar. 2017.

BRASIL. **Proposta de emenda à constituição nº 287/2016**. Altera os Arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=CCD5C13128C5934E4C7CF661C62FA23E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=CCD5C13128C5934E4C7CF661C62FA23E.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016)>. Acesso em: 06 abr. 2017.

LEITE, A. A. B. P. de C.; CABRAL, R. L. G. Em tempos de crise, novos ajustes: uma breve análise sobre a reforma do benefício de pensão por morte (2015-2016)

CASTRO, C. A. P. de; LAZZARI, J. B. **Manual de direito previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

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

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), 2006. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

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

FRANÇA, R. **O déficit previdenciário enquanto justificativa para a reforma da previdência no Brasil (2001-2002)**. Salvador. 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10645/1/Reivan%20Fran%C3%A7a.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

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

IBRAHIM, F. Z. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

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

SILVA, L. F. **A Reforma da Previdência e os ataques aos direitos sociais no Brasil**. 2016. Disponível em: <[http://www.fenasps.org.br/images/stories/pdf/artigo.ajn.reforma.previdencia\\_14.12.16.pdf](http://www.fenasps.org.br/images/stories/pdf/artigo.ajn.reforma.previdencia_14.12.16.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

TAVARES, F. P. **Efeitos das mudanças na concessão de benefícios de pensão por morte no regime próprio de previdência do servidor público federal por ocasião da publicação da Lei 13.135/2015**. Brasília, DF. 2015. Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11097/1/2015\\_FelipePaulinoTavares.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11097/1/2015_FelipePaulinoTavares.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2017.

VAZ, L. R. **O Princípio do Equilíbrio Financeiro e atuarial no sistema previdenciário brasileiro**. 2009. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/fator\\_previdenciario/levi-rodriques-vaz](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/fator_previdenciario/levi-rodriques-vaz)>. Acesso em: 12 abr. 2017.