

## REFORMA DA PREVIDÊNCIA, PENSÃO POR MORTE E A COVID-19

## SOCIAL SECURITY REFORM, DEATH PENSION, AND COVID-19

Vanessa Rocha Ferreira\*

Eliana Maria de Souza Franco Teixeira\*\*

Luma Cavaleiro de Macedo Scaff\*\*\*

**RESUMO:** O presente artigo objetiva investigar de que maneira as modificações implementadas no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 103, de 18 de novembro de 2019, conhecida popularmente com a Reforma da Previdência Social, aliada à Pandemia da Covid-19, impactam no benefício da pensão por morte de dependentes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e nas contas da Previdência Social. Inicialmente, apresentam-se aspectos da Reforma da Previdência. Posteriormente, evidenciam-se as principais modificações na pensão por morte ocasionadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Ao final, discute-se os impactos nas contas da Previdência Social decorrentes do aumento de solicitações do benefício da pensão por morte, em virtude da Pandemia da Covid-19. Para tanto, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, com análise doutrinária e documental, baseada em pesquisa de dados indiretos para responder ao problema de pesquisa proposto. Os resultados demonstram que houve mudança na concessão do benefício da pensão por morte que não admite acúmulos de pensões integrais, mesmo que distintas, bem como houve a ampliação dos pedidos de pensão por morte decorrentes da Covid-19, além do impacto financeiro sobre o sistema previdenciário, sem nova abertura de fonte de custeio.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma da previdência. Regime geral de previdência social. Pensão por morte. Covid-19. Contas públicas.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Aspectos da reforma da previdência social. 2 Pensão por morte antes e depois da reforma: possíveis impactos. 3 O aumento da concessão de pensões por morte ocasionado pela pandemia da COVID-19 e os impactos nas contas da previdência social. 4 Considerações finais. Referências.

**ABSTRACT:** This article aims to investigate how the modifications implemented in the Brazilian legal system by Constitutional Amendment No. 103, of November 18, 2019, popularly known as Social Security Reform, coupled with the Covid-19 pandemic, impact the death pension benefit for dependents of the General Regime of Social Security and the Social Security accounts. Initially, aspects of the Social Security Reform are presented. Subsequently, the main changes in the pension for death caused by Constitutional Amendment 103/2019 are highlighted. Finally, the article discusses the impacts on Social Security accounts resulting from the increase in requests for the death pension benefit, due to the Covid-19 pandemic. For this purpose, the hypothetical-deductive method was used, with doctrinal and documental analysis, based on indirect data research to answer the proposed research problem. The results show that there was a change in the concession of the death pension benefit, which does not allow the accumulation of full pensions, even if they are distinct, as well as an increase in the number of death pension requests resulting from Covid-19, besides the financial impact on the social security system, without opening a new funding source.

**KEYWORDS:** Social security reform. General regime of social security. Pension for death. Covid-19. Public accounts.

\* Doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca (Espanha). Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia (Unama/PA). Professora da Graduação e Mestrado do curso de Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Líder do Grupo de Pesquisa em Trabalho Decente, com registro no diretório de Grupos CNPq/Lattes. Auditora do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA)

\*\* Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito do Estado pela Universidade da Amazônia. Professora do Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento na Amazônia do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA. Professor do Programa de Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA. Coordenadora de Pesquisa e Extensão do ICJ-UFPA.

\*\*\* Doutora em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (2005). Advogada. Professora no curso de graduação em Direito e Professora na Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará. Ex-pesquisadora bolsista da Fundação Ford. Membro da Rede de Pesquisa Junction Amazonian Biodiversity Units Research Network Program (JAMBU-RNP). Tem experiência na área jurídica com ênfase em Direito Financeiro, Direito Tributário e Direitos Humanos. Atua também com Direito Empresarial e Direitos Humanos, alinhando o Terceiro Setor com Responsabilidade Social.

## INTRODUÇÃO

O problema da saúde fiscal dos Sistemas Previdenciários na América Latina vem sendo discutido nos últimos 20 anos, na tentativa de se identificar os motivos e a forma de resolvê-los.

No Brasil, essa preocupação está presente, sendo as razões apresentadas para a falta de recursos necessários para compor o orçamento em detrimento dos valores desembolsados para manutenção do sistema. No entanto, não fora somente o envelhecimento da população, a transformação do mercado de trabalho e a falta de fecundidade que contribuíram para a redução do colchão financeiro, mas também a adoção por 27 (vinte e sete) anos da Desvinculação de Receita da União (DRU)<sup>1</sup>, encerrada no campo da Seguridade Social pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Aliado aos problemas de ordem fiscal, o mundo e, especialmente, o Brasil está vivenciando a pandemia ocasionada pelo vírus da SARS – CoV-2, que vem sendo estudado por pesquisadores de diversas áreas, como a Medicina, as Ciências Sociais e o Direito. No campo jurídico, além dos debates por insumos e pela demarcação de competências para o combate à Pandemia, surge a necessidade de se averiguar os impactos das pensões por morte concedidas em decorrência da morte por COVID-19, aliada às alterações da Reforma da Previdência Social, implementada pela EC nº 103/2019.

Assim, o problema que a pesquisa busca responder é: de que maneira a Reforma da Previdência Social, no âmbito das pensões por morte do RGPS, aliada à Covid-19 impactaram na vida de dependentes e nas contas da Previdência Social?

Dessa forma, objetiva-se investigar como a Reforma da Previdência Social impacta no benefício da pensão por morte (RGPS), somados à demanda deste benefício em virtude da Covid-19, nas contas da Previdência Social, no período de fevereiro de 2020 a maio de 2021.

O método de investigação adotado é o hipotético-dedutivo, com o uso de pesquisa de dados indiretos, fontes secundárias, eminentemente bibliográfica e documental.

Parte-se da análise da Reforma da Previdência Social à luz da Constituição Republicana de 1988, para verificar, além do significativo impacto dessa alteração normativa, de que forma

<sup>1</sup> Conforme indicação de tempo de início da DRU por notícia vinculada à Agência do Senado (*online*), bem como do texto da própria EC nº 103/2019 e do artigo de Ferreira, Teixeira e Lamarão Neto (2021).

a Pandemia da Covid-19 contribuiu para o aumento da quantidade de concessão de pensões por morte, o que afeta as contas da Previdência Social.

Em razão do método adotado, a hipótese construída é a de que a Reforma da Previdência alterou o cálculo das pensões, repercutindo no orçamento para os dependentes, e a Covid-19, além de ter causado a morte dos segurados em grande número, também implicou de forma mais violenta na vida desses dependentes.

Estruturalmente o artigo encontra-se dividido em seis itens, sendo esta introdução o primeiro. O segundo trata sobre alguns aspectos da Reforma da Previdência; o terceiro aborda aspectos relativos à pensão por morte, analisando as principais alterações ocasionadas pela Reforma da Previdência e demonstrando como essa alteração impactou negativamente no valor do benefício concedido aos dependentes do segurado, em comparação com as regras anteriores. O quarto item trata sobre o aumento da concessão de pensões por morte ocasionado pela Pandemia da Covid-19 e os impactos nas contas da previdência social; por fim, no sexto item são apresentadas as considerações finais do estudo.

112

## 1 ASPECTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Reforma da Previdência Social alterou dispositivos constitucionais e, de maneira reflexa, atingiu leis infraconstitucionais, como foi o caso da Lei nº 8.213/1991, a partir da alteração dos benefícios previdenciários.

Pautada nos argumentos do envelhecimento da sociedade, da alta taxa de informalização do mercado de trabalho e da baixa fecundidade, a Reforma impôs idade mínima para aposentadoria programada (antiga aposentadoria por tempo de contribuição e por idade), tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto no Regime Próprio de Previdência Social.

Além da imposição de idade mínima, como já ocorre na Alemanha<sup>2</sup> e em outros Estados, outros benefícios sofreram modificações, a exemplo da pensão por morte. Assim, se já era impactante a morte em si de um ente, a morte pela Covid-19, embora o resultado seja o mesmo, traz um apelo emocional maior, pois não se trata da morte isolada de pessoas, mas de um número elevado de pessoas que falece ao mesmo tempo e com igual motivação. A idade, a

<sup>2</sup> Vide tabela que mostra a idade de aposentadoria em alguns países, na obra de Martins (2014, p. 372).

condição da morte e a redução de valores das pensões pela impossibilidade de cumulação de benefícios (estabelecida pela EC nº 103/2019) impactam o sistema previdenciário. E mais, há a crise de sustentabilidade das pensões por morte que, segundo Cardozo (2019), motivou a primeira onda de reformas e passa a motivar a segunda, ainda que com outras fundamentações.

A Reforma Previdenciária no Brasil, implementada pela EC nº 103/2019, alterou as regras para a concessão de aposentadorias, que passaram a ter a imposição de idade mínima como critério, além da alteração de nomenclatura da aposentaria por invalidez que passou a ser denominada de aposentadoria por incapacidade permanente.

No campo dos demais benefícios, observa-se que não houve alteração do salário-maternidade, salário-família e auxílio-doença. O auxílio-reclusão (no RGPS) sofreu alteração no sentido de vinculação do valor do benefício a um salário-mínimo, além da exigência de carência de vinculação ao sistema previdenciário e à situação de baixa renda do segurado.<sup>3</sup>

A pensão por morte, que já havia sofrido alteração em 2015, pela Lei nº 13.135/2015 - reflexo da observância dos efeitos comportamentais da sociedade na década de 90 - cujas consequências de casamentos celebrados entre jovens mulheres e homens mais velhos ampliaram o recebimento das pensões por morte da média de 17 (dezesete) anos para 35 (trinta e cinco) anos<sup>4</sup>, sendo importante notar que a média da idade das jovens era de 25 (vinte e cinco) a 35 (trinta e cinco) anos. Com isso, a indicada lei estabeleceu critérios iniciais de carência e tempo de união: conversão de 18 (dezoito) contribuições para o sistema previdenciário mais o tempo mínimo de casamento/união estável de dois anos. Além dos critérios iniciais, foi elaborada uma “tabela” em formato de alíneas (art. 77, c), 1, 2, 3, 4, 5 e 6, da Lei nº 13.135/2019, indicando a idade e o tempo de recebimento das pensões, ou seja, a pensão vitalícia não existe mais para todos os dependentes.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, o acúmulo de pensões passou a ser vedado, devendo o dependente optar pela pensão mais vantajosa, sendo articulado um percentual sobre o valor da segunda pensão. Estes critérios atingiram os benefícios concedidos tanto pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

<sup>3</sup> A análise das alterações dos benefícios previdenciários tomou por base a verificação da EC nº 103/2019, bem como os comentários de Amado (2020).

<sup>4</sup> Sugere-se a leitura do artigo de Freitas (2010) que aborda os reflexos jurídicos do uso do medicamento Viagra no Brasil.

A crise das pensões é um tema muito discutido na América Latina, ressaltando-se Cardozo (2019) que destaca a necessidade da realização de pesquisas empíricas para auxiliar o debate da “segunda onda” de reformas (infelizmente, no Brasil, o debate não foi alongado de modo suficiente a prever novas hipóteses de soluções que não a readequação de direitos), a fim de evitar soluções equivocadas e ineficientes para resolver o problema da sustentabilidade do sistema previdenciário. O autor destaca o problema da crise das pensões, que não pode estar somente vinculado ao envelhecimento e à informalidade do mercado de trabalho, mas deve observar a distribuição de rendas e as políticas sociais.

Dessa forma, pode-se inferir que será necessária a atuação estatal no planejamento de políticas públicas governamentais que influam na manutenção, na inclusão e até mesmo no aumento do nível de fecundidade das mulheres, para manter o sistema com um alto nível de contribuições, a fim de preservar o equilíbrio fiscal.

A simples entrega do problema da sustentabilidade das pensões do Regime Próprio ao Regime Complementar, podendo ser gerido pela iniciativa privada, como previsto pela EC nº 103/2019, tornará o Regime Complementar atraente ao mercado, mas não necessariamente melhorará a sustentabilidade dos benefícios de pensão, por exemplo.

Aos poucos, desde a Constituição de 1988, foram realizadas alterações no Sistema Previdenciário brasileiro, com destaque para a mudança de interpretação do quem vem a ser direito adquirido<sup>5</sup>, na alocação do teto das aposentadorias dos segurados do RPPS ao RGPS e, agora, na inclusão do critério de idade, além do não acúmulo da integralidade de pensões.

As reformas implementadas na Seguridade Social, especialmente no âmbito da Previdência Social ocorridas a partir de 1988, podem gerar insegurança jurídica, motivo pelo qual se torna importante a realização de pesquisas acadêmicas, a exemplo da realizada por Carus (2005), que abordou a isenção da contribuição previdenciária do servidor público, a partir da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, sendo esta uma das razões da presente pesquisa, uma vez que o que se pode observar nesta última Reforma é que o futuro será de pessoas idosas, limitadas em sua sustentabilidade, se não houver uma política social específica de manutenção da dignidade na velhice.

<sup>5</sup> Vide inteiro teor da decisão em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.1025-8.

## 2 PENSÃO POR MORTE ANTES E DEPOIS DA REFORMA: POSSÍVEIS IMPACTOS

Prevista expressamente nos artigos 74 a 79 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nos artigos 105 a 115 do Decreto nº 3.048/99 – Regulamento da Previdência Social - a pensão por morte é um benefício devido àquelas pessoas que, no momento do óbito tiverem a condição de dependentes do segurado falecido.

Esse rol de possíveis beneficiários da pensão por morte, encontra-se expresamente previsto no art. 16 da Lei nº 8.213/91. Acompanhe:

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

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; (BRASIL, 1991).

115

Acerca dessa condição de dependência, é importante mencionar que os dependentes são divididos em classes: o inciso I enumera os dependentes da 1ª classe; o inciso II prevê os pais como dependentes de 2ª classe e o inciso III prevê os dependentes de 3ª classe.

A 1ª classe é chamada de “classe preferencial”, ou seja, existindo dependentes dessa classe, as demais são excluídas do direito à pensão por morte, porque essa classe tem prioridade sob as demais, aliás as classes existem para estabelecer uma ordem de preferência na concessão do benefício. – a 1ª classe prefere à 2ª, que prefere à 3ª. Uma vez concedido o benefício a qualquer uma dessas classes, respeitada a ordem legal de preferência mencionada, por óbvio, ele se esgotará na própria classe em que foi concedido, quando os beneficiários perderem essa condição.

Os beneficiários da primeira classe possuem ainda presunção de dependência econômica em relação ao segurado falecido, já as demais classes (2ª e 3ª), precisam comprovar tal dependência.

O benefício da pensão por morte tem a finalidade de amparar os dependentes do segurado falecido, podendo ser requerido a partir do óbito. O início de sua concessão depende

da data do requerimento do beneficiário, conforme dispõem o art. 74 da Lei dos Benefícios da Previdência Social.

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

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

III - da decisão judicial, no caso de morte presumida. (BRASIL, 1991).

Desta forma, além de comprovar a condição de dependente do segurado, é preciso que o beneficiário faça o requerimento do benefício.

A duração do benefício está condicionada primeiramente à manutenção da condição de segurado, nos termos do art. 114 da Lei de Benefícios da Previdência Social.

No que diz respeito ao cônjuge ou companheiro (ou ex- que recebia pensão alimentícia), a pensão por morte, outrora vitalícia, foi modificada com o advento da Lei nº 13.135/2015, e passou a ter duração máxima variável, podendo ser temporária ou vitalícia, a depender da idade do beneficiário, tempo de casamento ou união estável e quantidades de contribuições mensais efetuadas para a Previdência Social.

Desta forma, a pensão por morte terá duração de 04 meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha realizado 18 contribuições mensais, ou se o casamento ou união estável se iniciou há menos de 02 anos do falecimento do segurado.

Caso esses requisitos sejam preenchidos (18 meses de contribuição e mais de 02 anos de casamento ou união estável), ou se o óbito decorrer de acidente de qualquer natureza, ou doença profissional, a pensão por morte terá duração variável, nos termos do art. 77, § 2º, inciso V, alíneas b e c da Lei nº 8.213/91. Observe a tabela ilustrativa abaixo:

| <b>IDADE DO DEPENDENTE NA DATA DO ÓBITO</b>          | <b>DURAÇÃO MÁXIMA DO BENEFÍCIO OU DA COTA PARTE</b> |
|--|---|
| menos de 21 (vinte e um) anos                        | 3 (três) anos                                       |
| entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos       | 6 (seis) anos                                       |
| entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos     | 10 (dez) anos                                       |
| entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos               | 15 (quinze) anos                                    |
| entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos | 20 (vinte) anos                                     |
| a partir de 44 (quarenta e quatro) anos              | Vitalício   |

**Fonte:** tabela elaborada pelas autoras (2021), a partir do art. 77, inciso V, alíneas *b* e *c* da Lei nº 8.213/91

Em relação ao valor do benefício, antes da Reforma da Previdência – Emenda Constitucional nº 103/2019, o valor era calculado tendo como base o valor da aposentadoria que o segurado recebia na data do óbito ou o valor da aposentadoria por invalidez a que ele teria direito na data do óbito, caso ainda não fosse aposentado. Os dependentes recebiam 100% da média (que era calculada considerando 80% dos maiores salários de contribuição a partir de 07/94, ou desde o início da contribuição se posterior a essa data). Caso houvesse mais de um dependente na classe em que o benefício foi concedido, este seria dividido em cotas-partes iguais, e caso um dos dependentes perdesse essa condição, a sua cota-parte era reversível para os beneficiários remanescentes da mesma classe.

Após a EC nº 103/2019, houve uma significativa modificação no que se refere a forma de cálculo do valor do benefício da Pensão por morte.

Com o advento da Reforma da Previdência o valor do benefício passou a ser calculado tendo como base o valor da aposentadoria que o segurado recebia ou da aposentadoria por invalidez (que passou a ser denominada de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho) a que teria direito na data do óbito. Ocorre que a forma do cálculo para a concessão da aposentadoria por invalidez (aposentadoria por incapacidade permanente) foi modificada, ou melhor dizendo, reduzida pela Reforma. Hoje, o seu valor é calculado, considerando 100% do período de contribuição contados a partir de 07/94 (ou desde o início da contribuição se posterior a essa data) ou seja, sem o descarte de 20% dos menores salários de contribuição.

Uma vez encontrada essa média, o art. 26, §§ 2º e 5º da EC nº103/2019 determina que o valor do benefício da aposentadoria corresponda a 60% dessa média, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos para homens, e 15 anos para mulheres.

Assim, percebe-se que essa nova regra trouxe impactos negativos no valor da aposentadoria por incapacidade permanente, e conseqüentemente no valor da pensão por morte, em relação ao regramento anterior (uma vez que esse benefício tem a aposentadoria por incapacidade permanente, como referência no seu cálculo, caso o segurado não esteja aposentado na data do óbito).

O novo regramento, como já mencionado além de ter impossibilitado a exclusão de 20% dos menores salários de contribuição, o que certamente acarretará uma redução da média utilizada como referência, também modificou a forma de cálculo da renda mensal do benefício, que antes era de 100% do valor da média, e hoje é apenas de 60% (acrescido de 2% por ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos para homens, e 15 anos para mulheres).

Ademais disso, o benefício da pensão por morte que outrora era pago no percentual de 100% do valor devido aos dependentes, hoje, após a Reforma da Previdência, é pago considerando uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida (ou da aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho a que o segurado teria direito na data do óbito), acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%, nos termos do art. 23, *caput* da EC nº 103/2019.

Além disso, § 1º do supracitado artigo, impossibilita que a cota-parte do beneficiário que perdeu essa condição seja acrescida a cota-parte dos demais, como era possível de ser feito antes da Reforma. Acompanhe:

Art. 23, § 1º: As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% da pensão por morte, quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a cinco.

Por fim, convém ainda mencionar que nos termos do § 2º, do art. 23 da EC nº 103/2019, se existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte será equivalente a 100% da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teriam direito se fossem aposentados por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo do valor dos benefícios do RGPS, enquanto houver dependente inválido. Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado, de acordo com a regra geral (50% de cota familiar + 10% por dependente).

Desta forma, percebe-se que as modificações introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro com a Reforma da Previdência, impactaram sobremaneira o valor do benefício da pensão por morte em comparação com o regramento anterior à promulgação da EC nº 103/2019.

### 3 O AUMENTO DA CONCESSÃO DE PENSÕES POR MORTE OCASIONADO PELA PANDEMIA DA COVID-19 E OS IMPACTOS NAS CONTAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Considerando a realidade de mundo angustiante e ansiosa pela disseminação instantânea de informações, exige-se do texto constitucional soluções prontas, acabadas e imediatas. O imediatismo de uma solução do *hoje* que não contempla seus efeitos *futuros* pode prejudicar a realização da Constituição Financeira<sup>6</sup>.

Sob o prisma da unidade constitucional, o alcance dos objetivos constitucionais e a realização dos direitos humanos, apresentam-se como desafiadores intentos desse projeto constitucional em prol do futuro (TORRES, 2014, p. 89)<sup>7</sup>. Quando essa questão envolve as finanças públicas, a dificuldade se agiganta porque os recursos são escassos e as necessidades, infinitas. (SUSTEIN; HOLMES, 2019).

Diferente do que ocorre com o direito fundamental à saúde, a previdência social depende da interação de diferentes fatores públicos e privados para garantir o seu próprio financiamento, observando o princípio da equidade na forma de participação no custeio e a diversidade da base de financiamento - não apenas pelo orçamento federal<sup>8</sup>, mas também pelas contribuições<sup>9</sup>, considerando o salário contribuição. Os benefícios e serviços devem respeitar a seletividade e

<sup>6</sup> Referimo-nos a Subconstituição Financeira, subsistema constitucional que denota parcela da soberania estatal, emana o poder financeiro do Estado, estrutura e qualifica sua atividade financeira, bem como constitucionaliza as finanças públicas [TORRES, 2009. Pp. 03-04]. Segundo Ricardo Lobo Torres, a Subconstituição Financeira – ou Constituição Financeira em sentido amplo – compreende: 1) a Constituição Tributária (arts. 145 a 156 da CF/1988), a Constituição Financeira em sentido restrito ou propriamente dita (arts. 157 a 164 da CF/1988) e a Constituição Orçamentária (arts. 165 a 169 da CF/1988) (TORRES, 2009, p. 61-62 e 270).

<sup>7</sup> Nesse sentido, importa-nos registrar o pensamento de César Silva Rocha, para quem os compromissos fundamentais da República não são tarefa reduzida ou que possa ser solvida em curto ou médio prazo. É uma missão de longo prazo e permanente da Constituição, como um projeto para o presente e para o futuro, fixando norte para a Sociedade e para o Estado, vinculando suas ações no rumo do objetivo traçado (ROCHA, 2019, p. 119).

<sup>8</sup> A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual.

<sup>9</sup> Da Contribuição dos Segurados Empregado, Empregado Doméstico e Trabalhador Avulso, Segurados Contribuinte Individual e Facultativo, além da Contribuição da Empresa. Da Contribuição Do Empregador Doméstico, Da Contribuição Do Produtor Rural E Do Pescador, Da Contribuição Sobre A Receita De Concursos De Prognósticos, Das Outras Receitas.



a distributividade, sendo obrigação constitucional, prevista no art. 195, § 5º, a indicação prévia da fonte de custeio.

Em fevereiro de 2020, foram concedidos 390,2 mil benefícios previdenciários, no valor total de R\$ 560,0 milhões. Em relação ao mês anterior, a quantidade de benefícios concedidos aumentou 9,64% e o valor de benefícios cedidos subiu em 5,91%. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2020). Em maio de 2021, foram conferidos 449,7 mil benefícios, no valor total de R\$ 674,7 milhões. Em relação ao mês anterior, a quantidade de benefícios dados aumentou 4,36% e o valor de benefícios concedidos cresceu em 7,07% (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2021)

De acordo com o Portal da Transparência (CGU, 2021), o orçamento de receitas para a Seguridade Social estimado para o ano de 2021 é de 4,18 trilhões, sendo realizado o valor de R\$ 2,96 trilhões.

A implementação de benefícios e serviços da Previdência Social, no caso, de forma delimitada, da pensão por morte, coloca o desafio do futuro custeio da crise presente.

Por força dos excepcionais e inevitáveis gastos em função do estado de calamidade ocasionado pela Covid-19, investiga o impacto na pensão por morte por meio do estudo comparado de fevereiro/2020 a maio/2021, a partir das fontes secundárias obtidas junto ao Boletim Estatístico da Previdência Social<sup>10</sup>. Pelo método comparativo, será identificado o valor total de benefícios concedidos em fevereiro/2020 e em maio/2021, para que seja levantado o montante total gasto. Deste universo total, serão delimitados a quantidade de benefícios concedidos e o respectivo valor total da pensão por morte. Dito isso, será possível traçar uma média do valor individual do benefício e, por conseguinte, também projetar os impactos no orçamento da seguridade social em razão do aumento nos pedidos de pensão por morte.

Os efeitos nefastos da doença se espalham, ganhando contornos globais, ambiente enfraquecido capaz de colher da humanidade a sensação de infinitude cíclica do cotidiano abraçada em atitudes ingênuas. Em 23 de setembro de 2021, os dados disponíveis no Painel Coronavírus marcam o total de 21.308.178 de casos no Brasil, dos quais 592.964 são

<sup>10</sup> O Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) é uma publicação mensal da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, elaborado pela Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária da SP, que apresenta uma coletânea de dados, com 27 quadros, sobre benefícios e arrecadação da Previdência Social, o fluxo de caixa do INSS e, ainda, informações de indicadores econômicos e dados populacionais.

óbitos em uma faixa de 2,8% de letalidade, sendo 20.319.520 de casos recuperados e 395.364 em acompanhamento (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2021).

A pensão por morte é um benefício direcionado aos dependentes do segurado, que visa à manutenção da família no caso de morte do responsável pelo seu sustento, ou seja, é um benefício previdenciário pago pelo INSS aos dependentes do segurado, em virtude de falecimento deste.

Vale esclarecer que a análise engloba a pensão por morte, especificamente, a pensão por morte do trabalhador rural, a pensão por morte do empregador rural, a pensão por morte previdenciária, a pensão por morte de ex-combatente, a pensão por morte de servidor público federal com dupla aposentadoria, a pensão por morte do Regime Geral (Decreto nº 20.465/31), a pensão por morte de ex-combatente marítimo, a pensão por morte (Extinto Plano Básico) e a pensão por morte (Ex-SASSE).

No ano de fevereiro/2020, o total de benefícios concedidos foi de 35.603.330, o que equivale a R\$ 47.986,406. Deste universo total, 26.275 correspondem à pensão por morte, o que gera um efeito financeiro de R\$ 40.739.360.

Em análise comparativa, no ano de maio/2021, o total de benefícios concedidos foi de 36.015.455, o que representa R\$ 76.321.253. Deste universo total, 84.205 correspondem a R\$ 142.391.316.

Enquanto em fevereiro/2020, a média do valor individual mensal pago a título de pensão por morte é de R\$ 1.550,50, em maio/2021, este número é de R\$ 1.702,88.

| Pensão por Morte      | Quantidade Total de Benefícios | Valor gasto com o total de benefícios | Quantidade de concessão de pensão por morte | Valor gasto com o total de pensão por morte | Média do Valor unitário |
|-----------------------|--------------------------------|---------------------------------------|---|---|-------------------------|
| <b>Fevereiro/2020</b> | 35.603.330                     | R\$ 47.986.406                        | 26.275                                      | R\$ 40.739.360                              | R\$1.550,50             |
| <b>Mai/2021</b>       | 36.015.455                     | R\$ 76.321.253                        | 84.205                                      | R\$ 142.391.316                             | R\$ 1.702,88            |
| <b>Somatório</b>      | 71.618.785                     | R\$ 195.926.444                       | 110.480                                     | R\$ 183.130.676                             | R\$ 3.253,00            |

**Fonte:** tabela elaborada pelas autoras (2021), a partir de dados do Portal da Transparência (CGU, 2021).

Observa-se que a média da quantidade total de benefícios concedidos está equilibrada. Porém, deste total, a quantidade de concessão de pensão por morte quadruplicou neste período, o que impactou na mesma proporção no gasto, o que certamente, pode ser atribuído à pandemia.

Na comparação entre a concessão de pensão por morte em relação ao total dos benefícios é na ordem de 7% para fevereiro/2020. E para maio/2021, aumentou para cerca de 23%, o que se reflete na dinâmica financeira. Enquanto em fevereiro/2020, o valor total gasto com pensão por morte era de cerca de R\$ 41 mil; cerca de um ano depois com a pandemia, o gasto quadruplicou.

A Emenda Constitucional nº 103, editada durante a Pandemia da Covid-19, impactou no aumento de pedidos sobre os benefícios da pensão por morte de dependentes do RGPS. Esse crescimento de pedidos na esfera administrativa impacta, por sua vez, nas contas públicas, devido à alta nas despesas com a Seguridade Social, prevista no art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Essa dinâmica entre aumento do número de óbitos e aumento do número de pedidos de pensão por morte coloca em cheque o binômio entre o direito fundamental à previdência social e o direito ao equilíbrio das contas públicas.

A questão se torna ainda mais sensível quando se percebe que, durante o ano de 2019, a Emenda Constitucional nº 109 instituiu, de forma permanente, o que – inicialmente – seria temporário, no caso o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações no art. 167-B da Constituição Federal. Durante esse período excepcional, alguns instrumentos de controle fiscal foram flexibilizados, como ocorre com o art. 24 da LRF e com o parágrafo terceiro do art. 195 da Constituição Federal.

O princípio da vedação ao retrocesso dos direitos sociais é o substrato constitucional basilar à garantia financeira da cláusula pétrea dos direitos e garantias fundamentais da seguridade social. Esse elemento apaziguador das desavenças em prol de custeio para a seguridade social é colocado em xeque tanto na Reforma da Previdência, quanto na Pandemia da Covid-19. Se no primeiro momento, percebe-se a intenção do legislador em reduzir as despesas com a pensão por morte pela mudança no cálculo; no segundo, nota-se o aumento gigantesco do número de pedidos de pensão por morte diante da pandemia.

Como já mencionado anteriormente a Reforma da Previdência alterou de forma significativa as regras do cálculo da pensão por morte. Ainda que tenha mantido esse benefício, estabeleceu um regramento especial de cotas para os dependentes que envolve o binário entre o período da união ou do casamento e o número de dependentes. A Pandemia da Covid-19, de

forma trágica, permite auferir o aumento do número de pessoas infectadas que vieram a óbito, cujos dependentes obtiveram a concessão da pensão por morte.

Se de um lado existe a redução de gastos, do outro lado, aumenta-se a necessidade da população de obter serviços e benefícios previdenciários. E isso corrobora com a necessidade de reascender o sentido de Estado Social que deve ser reflexo da Constituição Republicana 1998.

Sobre o tema, destaca-se Trevisan (2015, p. 144) que se reporta às influências da Lei Fundamental Alemã, de 1949, sobre a Constituição brasileira de 1988, que, embora não preveja expressamente direitos sociais como direitos constitucionais, estabelece o Estado Social como objetivo geral. A influência da Lei de Bonn ocorre no estabelecimento de direitos fundamentais na CRFB/88. Isso, por si só, já demonstra a necessidade de receber as influências da indicada Lei, bem como das decisões da Corte Constitucional Alemã que se reportam à obrigação do Estado Alemão em promover um “estado social justo”.

123

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil já passou por seis reformas previdenciárias desde a Constituição de 1988. As alterações em si não significam necessariamente retrocessos sociais, mas a falta de políticas distributivas e de políticas públicas de manutenção dos postos de trabalho aliadas às reformas, sobretudo à EC nº 103/2019, pode representar um retrocesso social pela exigência de quesitos que não serão cumpridos por falta de interesse e condições de mercado, como é o caso da aposentadoria programada, a qual exige o critério de idade mínima.

Com relação às pensões por morte, trata-se de uma preocupação de todos os Estados, especialmente, da América Latina, mas isso não significa que as decisões legislativas devem seguir o caminho mais fácil, isto é, de retirar ou de restringir direitos, a partir da exigência do atendimento de quesitos de difícil cumprimento.

A Reforma da Previdência foi acolhida pelo texto constitucional em seu aspecto formal. Porém, a pesquisa desenvolvida neste estudo evidencia traços permissivos de inconstitucionalidade material no sentido do retrocesso social, à medida em que afeta a metodologia de cálculo da pensão por morte, diminuindo as garantias financeiras que sustentam a Previdência Social.

Para o Estado, a EC nº 103/2019 tinha por objetivo reduzir o suposto *déficit* da Previdência Social, serviço realizado às avessas a longo prazo com excelência pela Covid-19, pois o número de mortes ultrapassou 600 mil pessoas que, se receberem pensões, as receberão com o novo cálculo. Assim, não bastou a morte trágica, posto que o resultado foi e será sentido no orçamento das famílias enlutadas. Em um primeiro olhar, a consequência será a da concessão de benefícios sem a devida fonte de custeio imediata, mas a longo prazo, no caso dos falecidos já aposentados ou não, houve perda substancial de valores pelos dependentes do segurado.

A partir da pesquisa realizada, percebe-se que a Constituição Republicana de 1988 garante o direito fundamental à Seguridade Social. Em contrapartida, a mudança constitucional trouxe a diminuição quantitativa dos valores relativos à pensão por morte.

Sobre as pensões, a questão que se levanta é se há justiça no não acúmulo de pensões e se a redução para 50% do valor do benefício para o dependente (cônjuge ou companheiro/a) significa ou não uma injustiça social, a considerar as contribuições realizadas pelo segurado. Tal análise, que não é objeto do presente estudo, demanda ainda mais pesquisas.

Muitas vezes, a divulgação de dados pelos sítios oficiais evidencia números, porém, não se pode olvidar de que por detrás disso existe a vida das pessoas. É justamente a comprovação da hipótese que se pretende com esta pesquisa. Considerando o impacto da crise sanitária brasileira no dia a dia, o principal benefício alcançado foi a pensão por morte.

A Reforma da Previdência modificou os regramentos da concessão do benefício da pensão por morte diante da alteração dos requisitos legais sobre a conjugação de número de dependentes e período de duração do casamento e da união estável.

Esta nova regra impacta de forma negativa na aposentadoria por incapacidade permanente e, conseqüentemente, na pensão por morte. Se antes a pensão por morte era paga no percentual de 100% do valor dos dependentes, hoje, com a Reforma da Previdência, envolve uma cota familiar de metade do valor da aposentadoria recebida, o que é acrescido em 10% por dependente (cota parte). Esta modificação no cálculo da pensão por morte permite concluir pela busca pela redução de despesas públicas.

Ainda que não de forma previsível, esta Reforma Previdenciária foi sucedida pela Pandemia da Covid-19, período em que se exigiu do Estado, não apenas maior rigor, mas, sobretudo, o funcionamento mínimo das políticas públicas de Seguridade Social, em especial, benefícios previdenciários e assistenciais.

Nesse quadro, ainda que a média da quantidade total de benefícios concedidos tenha se mantido equilibrada, conforme boletim estatístico da previdência social, ganha destaque a pensão por morte. Porém, deste total, a quantidade de concessão de pensão por morte quadruplicou neste período, o que impactou na mesma proporção no gasto, o que certamente, pode ser atribuído à Pandemia.

Da análise quantitativa, embora a média da quantidade total de benefícios não apresente significativa oscilação, percentual do número de concessão de pensão por morte quadruplicou durante o período de fevereiro/2020 a maio/2021. Isso evidencia o reflexo direto da pandemia na seguridade social, notadamente no benefício da pensão por morte.

Com isso, as modificações implementadas no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 103, de 18 de novembro de 2019, conhecida popularmente como Reforma da Previdência Social, impactam duplamente na sociedade brasileira: primeiro, devido ao momento vivenciado pela Pandemia da Covid-19, que resultou no aumento dos pleitos de pensão por morte; e segundo, em razão da mudança das regras com maior rigor e menor valor do benefício. Esse duplo impacto se reflete nas contas relativas à Previdência, uma vez que aumenta as despesas, sem a nova abertura de fontes de custeio imediata.

Essa dinâmica de gestão prejudica o Estado e a Sociedade diante do dano do princípio da sustentabilidade das contas públicas, pois as pessoas financiam os direitos através do ente público, por meio de receitas públicas, prejudicando, assim, as futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. *Reforma Previdenciária comentada*. Salvador: JusPODIVM, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015.* 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: 25 ago. 2021.

BRASIL. *Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. SENADO NOTÍCIAS. DRU. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105-8-DF.* Julgado em 18 ago. 2004. DJ. 18 fev. 2005. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI\\_3105\\_DF\\_1279072044964.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1632931459&Signature=rbTBIGv01J4Pbb%2FDqrf0hnGj740%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_3105_DF_1279072044964.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1632931459&Signature=rbTBIGv01J4Pbb%2FDqrf0hnGj740%3D). Acesso em: 25 ago. 2021.

CARDOZO, Nelson Dionel. Os desafios da previdência social no mundo: uma polaroide desde a América Latina. *Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais*, vol. 1, n. 3, p. 09-32, set./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cn/article/view/9671/7085>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CARUS, Roberto. A isenção previdenciária do serviço público e abono de permanência. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – UFRGS*, vol. 4, n. 3, p. 573-598, outubro, 2005. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/50872/31677>. Acesso em: 11 dez. 2021.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Portal da transparência.* Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento>. Acesso em: 23 set. 2021.

FERREIRA, Vanessa Rocha. Aspectos relevantes sobre a reforma da previdência no âmbito do regime geral de previdência social. *Revista Brasileira de Direito Previdenciário*, vol. 10, n. 58, p. 101-117, ago./set. 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/biblioteca/conteudo-revistas-juridicas/revista-brasileira-de-direito-previdenciario>.

FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco; LAMARÃO NETO, Homero. Alternativas ao novo Regime Fiscal diante da pandemia da COVID-19. *REI – Revista de Estudos Institucionais*, vol. 7, n. 2, p. 702-728, maio/ago.2021. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/627>. Acesso em: 25 ago. 2021.

FREITAS, Vladimir Passos de. Reflexos jurídicos do uso do viagra no Brasil. *Conjur*, 19 dez. 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-dez-19/segunda-leitura-reflexos-juridicos-uso-viagra-brasil>. Acesso em: 23 set. 2021.



KERTZMAN, Ivan. *Entendendo a reforma da previdência*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

LEITE, L. C.; SILVA, R. G. F. *Análise conjuntural do possível “déficit” da Previdência Social e a questão controversa da necessidade de reforma*. *Revista Brasileira de Direito Social*. p. 20-34, 2019. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/91>. Acesso em: 28 set. 2021.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 35ª. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Previdência. *Boletim estatístico da previdência social*. Brasília, 2020. Disponível em: [http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/Beps022020\\_trab\\_Final\\_portal.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/04/Beps022020_trab_Final_portal.pdf). Acesso em: 23 set. 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Previdência. *Boletim estatístico da previdência social*. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps052021\\_final-1.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/beps052021_final-1.pdf). Acesso em: 23 set. 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Painel Coronavírus*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2021.

SALVADOR, S. H., AGOSTINHO, T. V.; SILVA, R. L. da. A fragilidade argumentativa do déficit como justificativa central da proposta de reforma da Previdência Social (PEC n. 06/2019) e seus reflexos no ideário da efetividade dos direitos fundamentais. In: *Revista Brasileira de Direito Social*. 2020. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/102>. Acesso em: 25 set. 2021.

SUSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. *O Custo dos Direitos*. Martins Fontes: São Paulo, 2019.

TREVISAN, Leonardo Simchen. Os direitos fundamentais sociais na teoria de Robert Alexy. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – UFRGS*. vol. 10, nº 1, 2015, p. 139-170. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/54583/34745>. Acesso em: 11 dez. 2021.

Submissão: 30/09/2021

Aceito para Publicação: 16/12/2021

DOI: 10.22456/2317-8558.118962