



NOVAS REGRAS PARA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE: GRANDE DESAFIO PARA A JURISDIÇÃO BRASILEIRA

Gabriela Pietsch Serafin*
Gilson Jacobsen**

RESUMO: Este estudo analisa o retrocesso legal havido no Brasil, a partir da Emenda Constitucional 103/20019 e, também, durante a pandemia causada pelo coronavírus (Covid-19), quanto às regras que tratam de benefícios previdenciários por incapacidade, tanto temporária quanto permanente. Ele também aborda o direito fundamental à Previdência Social e o princípio da dignidade humana, além de destacar o importante papel reservado à jurisdição brasileira no enfrentamento desse grande desafio jurídico-social. A investigação, o tratamento dos dados e a elaboração do relato desta pesquisa são realizados com base no método indutivo.

Palavras-chave: Benefícios por incapacidade. Dignidade humana. Emenda Constitucional 103/2019. Retrocesso legal. Jurisdição.

NEW RULES FOR GRANTING DISABILITY BENEFITS: GREAT CHALLENGE FOR BRAZILIAN JURISDICTION

ABSTRACT: This study analyzes the retrogression of law that occurred in Brazil, starting with Constitutional Amendment 103/20019 and, also, during the pandemic caused by the coronavirus (Covid-19), regarding the rules that deal with social security disability benefits, both temporary and permanent. It also addresses the fundamental right to Social Security and the principle of human dignity, in addition to highlighting the important role reserved for Brazilian jurisdiction in facing this great legal and social challenge. Research, data processing and reporting are conducted on the basis of the inductive method.

Keywords: Disability benefits. Human dignity. Constitutional Amendment 103/2019. Retrogression of law. Jurisdiction.

1 Introdução

* Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC. Professora convidada no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Previdenciário da UNESC. Juíza Federal lotada na 3ª Vara Federal de Criciúma. E-mail: gpserafin.jfsc@gmail.com.

** Pós-doutor em Direito e Justiça Constitucional pela Alma Mater Studiorum Università di Bologna - UNIBO/Itália; Doutor e Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI/Brasil; Dottore di Ricerca in Diritto pubblico presso Università Degli Studi di Perugia - UNIPG/Itália; Professor dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica da UNIVALI. Juiz Federal lotado na 3ª Turma Recursal de Santa Catarina, em Florianópolis. E-mail: giljacobsen@gmail.com.



A legislação brasileira, em relação aos benefícios por incapacidade laboral – seja temporária, seja permanente –, desde a década de sessenta, veio numa crescente de entrega de proteção social nitidamente para dar efetividade à dignidade humana, princípio e valor que viria a ser consagrado como o maior de todos pela Constituição de 1988.

A Previdência Social foi, também, erigida a direito fundamental material, competindo ao Estado sua promoção como forma de solidariedade e igualdade, para além do mínimo existencial.

Contudo, as constantes mudanças político-sociais, a partir da década de noventa, trouxeram inevitável reducionismo aos direitos sociais já conquistados, culminando na Emenda Constitucional 103/2019, que promoveu brusco retrocesso às conquistas obtidas pelas gerações passadas e assimiladas pela geração presente.

Com isso, dentre outros retrocessos, os valores das rendas mensais de benefícios por incapacidade temporária e permanente sofreram grande perda (em até 40%), além de disparidade de valores entre si. Vale o registro que ambos são espécies de benefícios não programados, cujo caráter de proteção social ressoa evidente. E ainda que se saiba que inexistente inconstitucionalidade ante o retrocesso social, parece claro que se busca erigir um Estado cada vez menos protetivo.

A própria pandemia causada pela Covid-19 veio a demonstrar que a administração previdenciária, tal qual sua legislação, esvaziou, legal e normativamente, a efetividade daquela política pública de proteção, deixando o segurado à sua sorte no afã de comprovar seu direito a um mínimo existencial.

O propósito do presente artigo é, pois, demonstrar como se deu esse percurso de desproteção previdenciário-social no Brasil, aqui com enfoque nos benefícios por incapacidade, e analisar de que forma o ordenamento jurídico como um todo e a própria jurisdição vêm dando as primeiras respostas àquele retrocesso.

O método utilizado na fase de investigação foi o indutivo, que também é a base de abordagem para o desenvolvimento do presente trabalho. Na fase de tratamento de dados, recorreu-se ao método analítico em combinação com o método histórico, sendo que a técnica da pesquisa bibliográfica, por meio de livros, artigos científicos e legislação pertinente, forneceu o suporte investigatório.



2 Direito Fundamental Material à Previdência Social e Dignidade da Pessoa Humana

O direito à Previdência Social vem expressamente consagrado no artigo 6º da Constituição Federal como direito social, erigido à proteção diferenciada do artigo 5º, § 1º, e do artigo 60, § 4º, inciso IV, ambos da Carta de 1988, já que os direitos sociais integram o Título II da Constituição, que prevê os direitos e garantias fundamentais.

Por sua especial ligação aos valores da vida, da liberdade, da igualdade e da dignidade humana, o direito à Previdência Social, além de ser promotor de uma sociedade mais livre, justa e solidária, é também responsável, parcialmente, pela erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais, tornando possível atribuir-lhe, da mesma forma, uma fundamentalidade material (HERRERA FLORES, 2009, p. 77-78).

Serau Junior (2011, p. 59), ao tratar da Constituição material brasileira em seu aspecto social, afirma que a progressiva incorporação ao texto constitucional das políticas públicas e práticas sociais compõe o núcleo e o conteúdo dos direitos fundamentais sociais. Daí por que falar-se em uma Constituição material, compreendida como uma opção da sociedade brasileira, que não se olvidou do contexto social e dos problemas sociais particulares quando se fez verbo por intermédio do Poder Constituinte.

Ainda que nem todos os direitos fundamentais possuam um conteúdo diretamente fundado no princípio da dignidade da pessoa humana (HERRERA FLORES, 2009), no que tange ao direito à Previdência Social é possível relacioná-lo àquele princípio, já que, indubitavelmente, referido direito se conecta ao direito à vida e à preservação da integridade física e moral, servindo de alavanca à promoção da liberdade e da igualdade material. Afinal, o amparo previdenciário não tem outra finalidade senão a de prover a subsistência do indivíduo e dos que dele dependem.

Sarlet (2004, p. 295), ao versar sobre os direitos fundamentais, afirma que a obrigação do Estado, de respeitar a dignidade humana de cada indivíduo, não se restringe a não o tratar arbitrariamente, mas abrange uma obrigação prestatória, que é justamente aquela de prover-lhe uma existência humana digna, o que revela a vinculação entre prestação social e dignidade humana.

A Seguridade Social, portanto, compõe a Constituição material estabelecida em 1988: elemento estruturante do Estado, operando através dos inúmeros desdobramentos do princípio da solidariedade, com seu aspecto específico de distribuição de renda e promoção das demais políticas públicas, também revelando, particularmente, “uma forma de contenção



do excessivo poder de alguns em detrimento de outros (mais exatamente a detenção do poder econômico e social)” (SERAU JÚNIOR, 2011, p. 171).

A Seguridade Social afirmada na Constituição de 1988, como expressão da vontade popular e fundamentando-se na dignidade da pessoa humana, optou pela criação de um Estado de feição social, valor jurídico primordial. Exige, assim, uma estrutura do Estado (política pública) de atendimento e amparo às situações configuradas como contingências sociais (doença, acidente, invalidez, velhice, morte e reclusão), o que dá suporte à dignidade humana como direito fundamental material.

O conteúdo essencial do direito fundamental à Previdência Social, pensado como uma cláusula de barreira contra a ação ou a omissão estatal, pode ser extraído de um limite inicial que corresponde ao conceito de mínimo existencial, já que a raiz do reconhecimento constitucional dos direitos sociais advém da “ideia de proporcionar condições mínimas de bem-estar aos que, por si próprios, não dispõem dos recursos para o procurar” (NOVAIS, 2010, p. 326).

O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, também se refere ao mínimo existencial: “Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, especialmente para a alimentação, o vestuário, a moradia, a assistência médica e para os serviços sociais necessários” (ONU, 1948).

Contudo, embora o Estado esteja comprometido com a consecução de patamares mínimos de dignidade humana, os objetivos do constituinte de 1988 apontam para uma ideia maior, porque, além da sobrevivência física, a Constituição Social afirma o direito ao mínimo existencial sociocultural, para além da preservação pura e simples do mínimo vital (SARLET, 2004, p. 319-320).

Nas palavras de Serau Júnior (2011, p. 175), a equiparação da Seguridade Social ao mínimo vital corresponderia ao seu rebaixamento: do *status* de fundamentalidade material para o de fundamentalidade formal. No que toca aos benefícios previdenciários vinculados ao mínimo existencial, a maioria desses direitos sociais já foi concretizada na esfera constitucional e infraconstitucional (mesmo antes da Constituição de 1988, pelo menos desde a Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960).

Ocorre, contudo, que as constantes mudanças políticas, a própria política neoliberal e o enxugamento do *Welfare State* trouxeram inevitável reducionismo aos direitos sociais já conquistados, em especial àqueles que se divulgam como sendo excessivamente onerosos ao



Estado. No âmbito do direito previdenciário, a tendência comum dos países que adotaram um regime previdenciário financiado, total ou parcialmente, pelo Estado ou pela sociedade de modo geral, tem sido a de aumentar as contribuições sociais e de reduzir o amparo estatal. E as reformas previdenciárias, não raro, tornam-se restritivas de direitos e passam a ser utilizadas como instrumento de desempenho fiscal.

Neves (1998, p. 131) destaca que os modernos sistemas de segurança social europeus “estão, de modo geral, demasiadamente politizados, no sentido que as práticas políticas e os interesses políticos, muitas vezes conjunturais, levaram pouco a pouco a crer que na segurança social tudo é passível de decisão, de modificação”, de maneira que a “segurança social tornou-se verdadeiro laboratório de sucessivas experiências”.

Outro desafio da atualidade diz respeito a se conseguir antever ou fazer qualquer projeção acerca de como será a sociedade em um curto prazo, tantas são as mudanças e possibilidades advindas da inteligência artificial, da biotecnologia, da nanotecnologia e da neurociência (RAEFFRAY, 2019, p. 39).

Dentro desse contexto, o direito subjetivo ao amparo previdenciário vem sofrendo inevitável abalo, já que, antes mesmo de se perfectibilizar a relação jurídica de amparo, o Estado acaba optando por alterar as regras então vigentes, retrocedendo em relação às conquistas obtidas pelas gerações passadas e assimiladas pela geração presente.

3 O princípio da vedação do retrocesso social

A ideia da proibição de retrocesso social é defendida especialmente pelos constitucionalistas Canotilho e Moreira (1991) como um dos efeitos da perspectiva jurídico-subjetiva dos direitos fundamentais sociais na sua dimensão prestacional, assumindo a condição de verdadeiros direitos de defesa contra medidas de cunho retrocessivo, que tenham por objeto a sua destruição ou redução. Vale dizer que, “uma vez dada satisfação ao direito, este ‘transforma-se’, nessa medida, em ‘direito negativo’ ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele” (CANOTILHO; MOREIRA, 1991, p. 131).

Mais do que direito à prestação, classificado como direito positivo - no sentido de exigir uma ação positiva do poder público, seja legislando matéria prevista abstratamente na norma constitucional, seja implementando determinado serviço já regulado por lei ordinária -,



o direito negativo ou direito de defesa, nesse caso, reflete uma proibição de retroceder em matéria social, restringindo, ou até mesmo suprimindo, direito prestacional já implementado.

No que se refere ao não retrocesso em matéria atinente à Previdência Social, no ordenamento constitucional brasileiro também é possível encontrar seu fundamento específico nos princípios e regras relacionados ao sistema de seguridade social. A Constituição de 1988, ao elencar os objetivos da Seguridade Social - aí incluídas as ações destinadas a assegurar os direitos relativos não só à saúde e à assistência social, mas também à Previdência Social -, destacou que tais direitos sociais seriam pautados pela “universalidade da cobertura e do atendimento” e pela “seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços” (BRASIL, 1988).

Além disso, o artigo 195, §5º, da Constituição de 1988, ao prever que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total” (BRASIL, 1988), antes de ser um entrave à concretização do direito fundamental à seguridade social, pode ser entendido como um princípio reafirmador do direito social já concretizado pelo legislador. Afinal, se a lei ordinária ou complementar expressamente criou, majorou ou estendeu determinado amparo, deve-se presumir que o tenha feito após a verificação da fonte de custeio, ainda que na prática o legislador não tenha buscado calcular efetivamente as reais despesas que dela poderiam advir. Assim, para que o Poder Legislativo volte atrás na proteção, reduzindo ou extinguindo determinado benefício ou serviço no âmbito da Previdência Social, deverá justificar financeiramente a realocação de recursos que, presumidamente, já existiam para serem aplicados naquela área. A proibição de o legislador retroceder nestes casos é mais evidente, pois estampada a prévia existência de recursos suficientes para aquela despesa criada. Ademais, considerando o princípio da distributividade expresso no sistema de Seguridade Social, essa realocação de recursos somente será constitucional se comprovadamente tiver sido dada prioridade à proteção de pessoas e situações de maior risco social, ainda que em relação a direito fundamental diverso.

Pode-se concluir que, embora os direitos fundamentais, responsáveis por dar efetividade à dignidade da pessoa humana, limitem a competência do legislador, não se podem limitar as decisões políticas - vitais no regime democrático. Exige-se do poder político, contudo, que esclareça seus motivos de forma transparente, havendo uma presunção favorável à existência de recursos materiais para a manutenção de tal direito prestacional.



Um dos elementos estruturantes de um Estado Democrático de Direito, do pluralismo político e do próprio princípio republicano - todos consagrados na condição de princípios e fundamentos no artigo 1º, *caput* e inciso IV, da Constituição Federal - consiste na exigência de um devido processo legislativo, que, por sua vez, implica um correspondente direito ao devido procedimento de elaboração normativa.

Não se põe em dúvida a necessária independência dos governantes eleitos para proporem leis e disporem sobre as políticas públicas, já que se trabalha com o modelo representativo; porém, não estão eles desonerados de fundamentar adequadamente suas opções, apresentando premissas empíricas confiáveis, transparentes, acessíveis e controláveis por parte do povo.

Nesse sentido, os que exercem o Poder (em sentido amplo, todos os atores estatais) devem justificar e prestar contas perante todos. Barcellos (2020, p. 76) ensina que no núcleo do devido procedimento de elaboração normativa (DPEN) está o direito à obtenção de justificativas, sem prejuízo de outras eventuais recomendações e de que efetivamente se incremente a qualidade da legislação.

O processo deliberativo no Parlamento precisa se apoiar em informações consistentes. Especialmente as decisões dotadas de maior complexidade e impacto social não podem ser tomadas sem que se garanta a “confiabilidade das premissas empíricas”, a que alude Alexy (2003), no contexto da explicação dos elementos essenciais ao teste de proporcionalidade.

Assim, passamos a analisar especificamente os benefícios previdenciários que visam a situações de incapacidade laboral, quais sejam: auxílio por incapacidade temporária¹ e aposentadoria por incapacidade permanente², quando a incapacidade for total e definitiva, impedindo a reabilitação. Benefícios esses que foram profundamente esvaziados, em seu valor – renda mensal –, pela Emenda Constitucional 103/2019, e em sua efetividade, com a edição da Lei nº 13.982, de 02.04.2020, que estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus (Covid-19).

4 Evolução da sistemática de cálculo do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez pré-Emenda Constitucional 103/2019

1 Nova nomenclatura do auxílio-doença pela EC 103/2019, art. 201, I, da CF.

2 Nova nomenclatura da aposentadoria por invalidez pela EC 103/2019, art. 201, I, da CF.



Os benefícios por incapacidade têm sua fase embrionária no Decreto 4.682, de 24/01/1923, diploma conhecido como Lei Eloy Chaves. Embora não expressamente previsto no art. 9º do mencionado decreto – artigo que contemplava o rol dos direitos conferidos ao empregado ferroviário contribuinte para a Caixa de Aposentadoria e Pensões –, o certo é que o art. 16 abrigava à previsão de indenização quando, em caso de acidente, resultasse incapacidade temporária, total ou parcial.

A Lei 3.807, de 26.08.1960, intitulada Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, prescreveu o auxílio-doença (art. 24), a aposentadoria por invalidez (art. 27) e o salário de benefício (art. 23).

O valor do auxílio-doença importava em uma renda mensal correspondente a 70% (setenta por cento) do salário de benefício, acrescida de 1% (um por cento) desse salário para cada grupo de 12 (doze) contribuições mensais, realizadas pelo segurado até o máximo de 20% (vinte por cento). Assim, se, porventura, implementado o percentual máximo de 20% (vinte por cento), o auxílio-doença atingia o percentual de 90% (noventa por cento) do salário de benefício. Já a aposentadoria por invalidez, nessa mesma sistemática, atingia o percentual de 100% (cem por cento).

A Constituição 1988, na redação original do art. 201, I, reafirmou a proteção social à doença e à invalidez, vindo a Lei n. 8.213/1991 (Planos de Benefícios da Previdência Social - LBPS), em sua redação original, a prever que o salário de benefício consistia na média aritmética simples de todos os últimos salários de contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de 36 (trinta e seis), apurados em período não superior a 48 (quarenta e oito) meses (art. 29 da LB).

A renda mensal do auxílio-doença, na sistemática original da Lei n. 8.213/91, nos termos do art. 61, correspondia a 80% (oitenta por cento) do salário de benefício, mais 1% por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 92% (noventa e dois por cento) do salário-de-benefício; ou, se decorrente de acidente de trabalho, 92% (noventa e dois por cento) do salário de benefício ou do salário de contribuição vigente no dia do acidente, o que fosse mais vantajoso. Já em relação à renda mensal da aposentadoria por invalidez, previu a redação original da Lei de Benefícios:

Art. 44. A aposentadoria por invalidez, observado o disposto na Seção III deste capítulo, especialmente no art. 33, consistirá numa renda mensal correspondente a:



- a) 80% (oitenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício; ou
- 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 benefício seja decorrente de acidente do trabalho (BRASIL, 1991).

A Lei 9.032/1995 atribuiu uma nova roupagem à renda mensal dos benefícios auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, que passou a ser de 100% (cem por cento) do salário de benefício, decorrente ou não de acidente de trabalho. O auxílio-doença, por sua vez, na nova redação do art. 61, passou a possuir a renda mensal correspondente a 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício, inclusive o decorrente de acidente de trabalho.

A sistemática de cálculo do salário de benefício sofreu profunda alteração com a Lei n. 9.876/1999, que passou a estabelecer que o salário de benefício do auxílio-doença e da aposentadoria por invalidez consistia na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo – art. 29, II, da LB, introduzido pela Lei n. 9.876/99. Igualmente, por força do disposto no art. 3º, *caput*, da Lei 9.876/99, para o segurado filiado até 28.11.1999, véspera da publicação da lei, o período básico de cálculo passou a ter, por termo inicial, a competência julho de 1994.

Ainda, a Medida Provisória 664, de 30.12.2014, convertida na Lei 13.135/2015, incluiu o §10 no art. 29 da Lei 8.213/91, instituindo novo teto para o benefício auxílio-doença: média aritmética simples dos últimos 12 (doze) salários-de-contribuição.

Assim, em apertada síntese, antes da “Nova Previdência” – Emenda Constitucional n. 103, de 12.11.2019 –, para os benefícios auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, o salário de benefício correspondia à média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo (art. 29, II, da LB), sobre o qual, para o valor da renda mensal inicial (RMI), incidia o percentual de 91% (noventa e um por cento) para auxílio-doença e 100% (cem por cento) para aposentadoria por invalidez. Ainda, o auxílio-doença tinha como teto a média aritmética dos 12 (doze) últimos salários de contribuição.



5 Alterações promovidas pela EC 103/2019 com repercussão na forma de cálculo do auxílio-doença (atual benefício por incapacidade temporária) e da aposentadoria por invalidez (atual aposentadoria por incapacidade permanente)

A primeira alteração sensível nas regras permanentes do texto constitucional diz respeito à nomenclatura. O art. 201, *caput* e inciso I, da CF, com a redação que lhe fora atribuída pela EC 20/1998, previa que a Previdência Social, nos termos da lei, atenderia à cobertura do evento doença e invalidez.

A expressão “auxílio-doença” levava a uma errônea compreensão acerca do instituto, uma vez que o risco social protegido não é a doença, mas sim a incapacidade para o trabalho (segurados obrigatórios) ou para as atividades habituais (segurado facultativo). Amado (2020, p. 201) também entende que a “exclusão da expressão ‘doença’ é tecnicamente adequada, pois não basta estar doente para receber um benefício previdenciários por incapacidade laboral, sendo necessário que a doença implique em incapacidade laboral”.

Com a nova redação constitucional, o auxílio-doença foi rebatizado como auxílio por incapacidade temporária e a aposentadoria por invalidez como aposentadoria por incapacidade permanente.

Perceba-se que o novo texto reporta à incapacidade para o trabalho, o que poderá dar ensejo à interpretação restritiva e afastar o segurado facultativo da cobertura desse risco social. Lazzari *et al.* (2020, p. 101) esclarecem que, no texto anterior, havia proteção a todas as categorias de segurados. Na regulamentação nova, poderá ocorrer a exclusão do direito aos segurados facultativos, sob o fundamento de que não exercem atividade laborativa remunerada.

Há, também, a possibilidade de os auxílios por incapacidade temporária ou permanente (em verdade, todos os benefícios não programáveis) serem cobertos pelo setor privado, através da edição de Lei Complementar – art. 201, §10, da CF³. Tudo a revelar uma tendência de presença da previdência privada em detrimento da pública.

Ibrahim (2019) traz importante reflexão acerca da precarização do sistema atual:

Mais do que assumir a negativa automática de modelo privado paralelo de cobertura, acredito que seja a hora de reconhecermos a precariedade do modelo vigente e sua improvável recuperação em tempo hábil. Um aparato regulatório apropriado, com

3 Até então essa cobertura pelo setor privado só era prevista quando o risco social fosse decorrente de acidente de trabalho (§10 com redação dada pela EC 20/1998). Só que essa cobertura seria disciplinada por lei ordinária, a qual jamais foi editada.



fiscalização efetiva, pode atender ao desejo natural de seguradoras em atuar no segmento com o propósito constitucional da efetiva cobertura previdenciária. Caso a proposta seja aprovada, nos resta averiguar como será a respectiva regulamentação e, então, observar se os interesses de segurados e dependentes serão devidamente atendidos. Afinal, a proteção adequada e em tempo hábil é a missão de qualquer sistema previdenciário.

No entanto, a mudança mais significativa trazida pela emenda constitucional em relação aos benefícios por incapacidade (comum a todos os benefícios, inclusive) diz respeito à sistemática de cálculo (art. 26 da EC 103/2019).

Pela nova regra, o valor do salário de benefício será calculado com base na média de todo o histórico de contribuições do segurado sem a possibilidade de exclusão dos 20% menores, como constava na Lei 9.876/1999.

Por óbvio, o art. 26 trata de disposição transitória⁴ e, igualmente, aplica-se a todos os benefícios da previdência social, já que a redação do artigo é clara: *dos benefícios*. Portanto, aqui ousamos discordar de Amado (2020, p. 206), para quem o “*caput* do art. 26 da EC 103 somente se aplica aos benefícios com regulamentação constitucional, o que não ocorre com o auxílio-doença, não regulamentado na reforma”.

A Portaria INSS 450, de 03.04.2020, veio a afirmar que o cálculo, inclusive do benefício por incapacidade temporária, segue a sistemática de cálculo dos benefícios em geral (art. 39 em remissão ao art. 35, ambos da referida portaria). Tal repetição, aliás, deu-se na alteração do Decreto 3.048/99 (Regulamento da Previdência Social) pelo Decreto 10.410/2020 (art. 32).

Assim, o cálculo de ambos os benefícios em análise - incapacidade temporária e incapacidade permanente -, com DII (data de início da incapacidade) posterior à entrada em vigor da EC 103/2019, será realizado pela média de todo o período base de cálculo (PBC - 100%).

O §6º do art. 26 da EC 103/2019 prevê a possibilidade de exclusão, no cálculo da média aritmética, dos salários de contribuição que propiciem a redução do salário de benefício.

O INSS, porém, posiciona-se pela possibilidade de tal exclusão apenas em aposentadorias programáveis - art. 37 da Portaria INSS 450/2020 e §§ 24 e 25 do art. 32 do Decreto 3.048/99, incluído pelo Decreto 10.410/2020. Ocorre que essa vedação administrativa

⁴ Regras de disposições transitórias são as regras que irão vigor até a edição da legislação infraconstitucional regulamentadora da EC 103/2019.



não está respaldada em lei. Apenas eventuais futuras alterações na Lei 8.213/91 trarão segurança jurídica quanto àquela, por ora, questionável interpretação do INSS.

Importa também observar que a locução “excluído para qualquer finalidade”, constante no §6º, somente irradia efeitos para o próprio benefício no qual houve a exclusão, não se transmudando para outros futuros benefícios.

Ultrapassando o cálculo do salário de benefício, o qual, diga-se, sofreu forte revés com a não exclusão dos 20% menores salários de contribuição, calcular-se-á a renda mensal inicial (RMI). Aqui, a norma constitucional transitória tratou especificamente de aposentadoria (excluído, portanto, o benefício por incapacidade temporária).

Portanto, no que toca à aposentadoria por incapacidade permanente, nos termos do art. 26, §§ 2º e 5º, da EC 103/2019, corresponderá a 60% da média aritmética do salário de benefício; acrescendo-se, ainda, dois pontos percentuais para cada ano que exceder o tempo de 20 anos de contribuição para os homens e de 15 anos para as mulheres. Exemplificando: apenas para mulher com 35 anos de contribuição e para homem com 40, haverá coeficiente de 100% do salário de benefício⁵.

No caso de aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou doença do trabalho (art. 19 a 21 da Lei 8.213/91), corresponderá a 100% do salário de benefício - art. 26, § 3º, II, da EC 103/2019.

É dizer, no caso de aposentadoria por incapacidade permanente não decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou doença do trabalho haverá o redutor no cálculo do salário de benefício sem a exclusão dos 20% menores salários de contribuição e o redutor do tempo de contribuição para o coeficiente de cálculo.

Contundente, portanto, o efetivo reflexo na renda mensal inicial do segurado (RMI), levando-se em conta que se trata de benefício não programado e imprevisível dentro de um sistema de proteção social, pois poderá ter uma perda de até 40% de coeficiente (era sempre de 100% e agora pode cair para 60%) em situação de infortúnio.

De outro lado, em relação ao auxílio por incapacidade temporária, excluído do §2º do art. 26 da EC 103/2019, porque não se trata de aposentadoria, mantém-se o cálculo nos termos do art. 61 da Lei 8.213/91 (RMI), equivalente a 91% do salário de benefício (cálculo esse nos termos da emenda).

⁵ Havendo tempo de contribuição superior aos mencionados (M-35 e H-40), o coeficiente de cálculo ultrapassará o percentual de 100% (p.ex. 102%, 104%, 106% e assim por diante).



A Portaria INSS 450/2020, com a alteração dada pela Portaria INSS 528, de 22.04.2020, deixou claro, no parágrafo único do art. 39, que a definição da renda mensal não sofreu alterações, mantendo-se em 91% do salário-de-benefício, nos termos do art. 61 da Lei nº 8.213/1991. Dito isso, verifica-se que o recebimento do benefício por incapacidade temporária tem, em regra, valor superior ao da aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária, já que esta corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética de todos os salários de contribuição, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição, se homem, ou 15 (quinze), se mulher, já aquele a 91% (noventa e um por cento) da mesma média.

Exemplifica-se: para um segurado cuja média dos salários de contribuição (100% do período base de cálculo) é R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) e que não possua mais de 20 anos de tempo de contribuição, a renda mensal inicial de eventual benefício por incapacidade temporária, posterior à EC 103/2019, será de R\$ 4.550,00 (quatro mil, quinhentos e cinquenta reais); já a sua aposentadoria por incapacidade permanente, de R\$ 3.000,00 (três mil reais).

Com a distorção gerada entre os cálculos, é certo que haverá impactos para a jurisdição, pois é muito previsível uma crescente judicialização em torno do tema, seja para manter o benefício por incapacidade temporária (a aposentação deixa de ser interessante), seja para buscar a DII em período anterior à EC 103/2019, ou, ainda, para ver declarada a inconstitucionalidade do art. 26, *caput* e § 2º, inciso III, da EC n. 103/2019⁶.

Outro ponto que merece análise é a aplicação do §10º do art. 29 da Lei 8.213/91, já citado, posto que o art. 32, § 23, do Decreto 3.048/99, com a redação dada pelo Decreto 10.410/2020, afirmou tal aplicação.

Lazzari *et al.* (2020, p. 104) reputam a regra acima – não poder exceder a média aritmética simples dos últimos 12 salários de contribuição (Lei 13.135/2015) – como superada em face da nova fórmula do salário de benefício (art. 26, §6º, da EC 103/2019).

Contudo, não compartilhamos dessa opinião, porquanto o art. 26 da EC 103 nada dispôs sobre a renda mensal inicial do auxílio por incapacidade temporária, limitando-se a regular apenas o coeficiente de cálculo da aposentadoria, mantendo, assim, o benefício por incapacidade temporária regido pelo art. 61 c/c o §10 do art. 29, ambos da Lei 8.213/91.

⁶ Destaca-se a sentença proferida nos autos nº 5011834-78.2020.4.047205/JFSC, de 22.02.2021, com processo ainda em grau de recurso, que declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 26, §2º, III, da EC n. 103/2019, afastando a aplicação do referido preceito legal ao caso concreto.



Assim, mesmo que o Supremo Tribunal Federal não declare a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 103/2019⁷, não há como negar que o novo regime acarreta cálculo desfavorável ao segurado em relação à legislação que anteriormente fixava as balizas de sua elaboração, o que é um retrocesso legislativo em matéria de proteção social. Demais, acarreta desigualdade desproporcional entre os valores dos benefícios por incapacidade temporária e permanente. E ainda que não se conclua que as alterações tenham promovido anulação, revogação ou aniquilação da política pública de previdência social, certo é que os benefícios decorrentes dos infortúnios do trabalho, ditados por causas alheias à vontade do trabalhador, trouxeram menor proteção⁸.

É dizer, os debates em torno das reformas previdenciárias foram reduzidos à eficiência econômica - maximização da disponibilidade financeira da Seguridade Social -, deixando-se de lado a proteção do direito fundamental à segurança social, quando deveriam ter buscado o propósito de manter o sistema previdenciário de efetiva proteção conjuntamente com o equilíbrio financeiro e atuarial, observada a solidariedade social.

6 Benefício por incapacidade temporária em tempos de pandemia (Covid-19)

Pandemia é uma palavra de origem grega formada por *pan* e *demos*, que designa povo, e foi utilizada, pioneiramente, por Platão na obra “Das Leis”. Nessa obra, a expressão, utilizada genericamente, designa qualquer fato/acontecimento que possua capacidade de alcançar toda uma população (MARCOVECCHIO, 1993). Já no campo da medicina, Galeno foi responsável pela utilização da expressão “pandêmica” para designar doenças epidêmicas de grande difusão entre a população (LIDDELL; SCOTT, 1983).

Em relação à Covid-19, o reconhecimento de uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) deu-se em uma coletiva de imprensa realizada no dia 11 de março, por Tedros Adhanom Ghebreyesus, Diretor-geral da OMS (MOREIRA; PINHEIRO, 2020).

Com a decretação de estado de calamidade no Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 06/2020, aprovado no dia 18 de março de 2020, inúmeras medidas restritivas foram tomadas por diversos órgãos, inclusive o INSS.

⁷ Vide a ADI 6279, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, ajuizada em 05.12.2019.

⁸ Não só por conta do valor do benefício, pela EC 103/2019, como aqui examinado, mas também em virtude do aumento de requisitos à percepção de benefícios ou mesmo da exclusão de beneficiários.



Assim, em se tratando de benefício por incapacidade temporária, havia imprescindibilidade de atendimento presencial para realização de perícia médica, o que, em tempos de Covid-19, foi restringido pelo INSS, por meio da Portaria nº 8.024, editada em 19 de março de 2020, que suspendeu o atendimento presencial aos segurados, implantando o modo de plantão nas agências e submetendo os servidores a regime de teletrabalho.

Em 2 de abril de 2020, com a edição da Lei nº 13.982/2020, foi autorizada pelo Governo Federal a antecipação do pagamento do valor de 1 (um) salário mínimo para os requerentes de benefício por incapacidade temporária, durante o período de 3 (três) meses (art. 4º).

Para regulamentar o inciso II do parágrafo único do artigo 4o, foi editada a Portaria Conjunta nº 9.381, de 6/4/2020. Essa Portaria foi substituída pela Portaria Conjunta SEPRT/INSS nº 47, de 21/8/2020.

Os requerimentos puderam ser feitos até 30/11/2020 (Portaria Conjunta nº 79, de 29/10/2020, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho) e o período de duração do pagamento foi até 31/12/2020.

Já a Portaria nº 1.194, de 25.11.2020, do INSS, dispôs sobre os critérios para operacionalização da confirmação da concessão do benefício de auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença), com especial destaque para seus artigos 2º e 4º.

Extraí-se de todo esse arcabouço legal e normativo que durante a suspensão de atendimento presencial nas agências do INSS não foram realizadas perícias médicas, sejam presenciais (diretas) ou documentais (indiretas), substituídas pela juntada de documento médico – atestado ou laudo médico – no sistema eletrônico “Meu INSS” pelo segurado (prova a cargo do segurado cargo).

Não se tratou de perícia indireta, porquanto não realizada por médico perito federal, mas análise documental por servidor da Autarquia não médico: análise de conformidade documental na forma definida em ato normativo (Portaria Conjunta nº 9.381, de 6/4/2020, art. 2º). Outrossim, não houve cálculo de valor da RMI do benefício por incapacidade temporário, mas sempre o valor do salário-mínimo (chamado antecipação de um salário mínimo mensal).

De toda forma, com a manutenção do não atendimento presencial por longo tempo, passou a ocorrer a confirmação daquele ato de antecipação de um salário mínimo, transformando-o definitivamente em benefício por incapacidade temporário e, assim, efetuando-se o cálculo do valor correto do benefício por incapacidade temporária e eventual pagamento retroativo. No que tange aos benefícios indeferidos (indeferimento do



adiantamento ante a não conformação documental), necessário foi o pedido de perícia presencial para sua análise, após abertura das agências (art. 4º da Portaria Conjunta 47/2020, nos termos da Lei 13.982/2020 e Edital INSS nº. 03/2020).

O certo é que o direito a benefício previdenciário é direito fundamental, ligado ao direito à subsistência e, portanto, à vida, tornando a atividade administrativa do INSS indispensável, essencial.

Todavia, ainda que toda a regulamentação legal e normativa tenha buscado a manutenção dos serviços da Autarquia Pública Federal e o distanciamento social necessário à proteção da saúde durante essa pandemia (PROTEÇÃO..., 2020), o que se questiona é a efetividade daquelas medidas como proteção social. Isso porque a autarquia previdenciária passou ao segurado o ônus da produção da prova por incapacidade laboral - atestado médico legível (CID - Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde e CRM – Conselho Regional de Medicina) e com data certa de tempo de incapacidade - para o recebimento daquele adiantamento de um salário mínimo. Ou seja, uma evidente prova tarifada (inalterável e a ser necessariamente produzida), sem qualquer possibilidade de manejo ou argumentação por parte do segurado, até mesmo porque vedada sua análise por médico federal.

E o segurado - notadamente hipossuficiente frente ao Estado e muitas vezes sem acesso ao Sistema Único de Saúde - SUS, mormente em momento de colapso na saúde - ficou à mercê desse sistema, diante da necessidade de busca de atestado médico de incapacidade. Quem não obteve êxito em relação àquela prova, ficou sem possibilidade de qualquer proteção social ante a incapacidade laboral, já quem obteve, recebeu apenas um salário mínimo, ainda que a renda de seu auxílio por incapacidade temporária pudesse ser maior. Além disso, muitos segurados não possuem acessibilidade digital, o que tornou necessária a contratação de um terceiro nessa relação - advogado ou não -, já que não houve atendimento presencial de mais fácil acesso ao segurado.

O *caput* do artigo 37 da Constituição de 1988 enumera os princípios básicos da Administração Pública, sendo que o da eficiência impõe a adoção, pelo administrador, de critérios técnicos e profissionais que assegurem o melhor resultado possível, rechaçando-se qualquer forma de atuação amadorística e ineficiente por parte do Poder Público. O princípio da eficiência exige, ademais, que a Administração Pública seja organizada com permanente atenção aos padrões modernos de gestão, com o fito de vencer o peso burocrático, para lograr os melhores resultados na prestação dos serviços públicos postos à disposição dos cidadãos.



Di Pietro (2007, p. 83) afirma que uma administração eficiente pressupõe qualidade, presteza e resultados positivos, constituindo, em termos de administração pública, um dever de mostrar rendimento funcional, perfeição e rapidez dos interesses coletivos. Para Moraes (1999, p. 30), o princípio da eficiência impõe à Administração Pública e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial e eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade.

O Estado não pode desobrigar-se do seu papel de indutor, promotor e garantidor dos direitos fundamentais; ao contrário, cumpre à organização estatal - principalmente por meio de seu aparato administrativo - exercer as políticas públicas necessárias e suficientes para a concretização dos direitos fundamentais, realizando, conseqüentemente, o valor fundamental da dignidade da pessoa humana.

A pandemia do coronavírus, afinal, transcende ao exclusivo desígnio individual, pois afeta a coletividade e reclama, assim, o cumprimento do princípio constitucional da solidariedade (art. 3º, I, da CF), o qual nunca foi tão invocado como no momento atual, no Brasil e no mundo. Tal sentimento de coletividade e solidariedade se revela na obrigação estatal de implantação de mecanismos que, mais do que atender aos interesses individuais, cumpram o dever constitucional relacionado à materialização de políticas públicas, como é o caso do direito à previdência social, aqui em evidência por conta da situação calamitosa ocasionada pela pandemia.

Na caudal dessa política pública dos benefícios por incapacidade em tempos de Covid-19, em 30 de março de 2021 foi publicada a Lei n. 14.131, vindo a ocupar o lugar da Medida Provisória n. 1006/2020, a qual adotou a possibilidade de perícia indireta em seu artigo 6º: estabelece o prazo máximo de noventa dias de duração de benefício por incapacidade temporária, sem prorrogação, através de avaliação pericial feita apenas por meio de documentos (o segurado apresenta atestado médico com CID da doença e tempo de afastamento necessário, podendo a perícia federal pugnar por exames complementares a serem anexados digitalmente).

Nessa nova sistemática legal há realização de perícia indireta e recebimento do valor do benefício por incapacidade temporária, porquanto é benefício por incapacidade e não mero adiantamento, um avanço frente à legislação de 2020, mas ainda com obstáculos à efetividade dessa política pública, consoante se verifica pela Portaria Conjunta SEPRT/ME/INSS Nº 32, de 31 de março de 2021, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, expedida à regulamentação daquela lei.



7 O abalo do Estado Social Previdenciário e os novos desafios postos à jurisdição

Pode-se afirmar que nos últimos meses houve ausência do Estado previdenciário e, por conta disso, um incremento da desigualdade social, ante a ausência de acesso legítimo ao bem da vida no momento de incapacidade laboral, tendo em conta a prova tarifada exigida para o recebimento de apenas um salário mínimo, através de meios eletrônicos.

O Judiciário Federal, no ano de 2020, logo sentiu os reflexos dessa ausência de proteção previdenciária e, na torrente de judicialização, muitos julgados analisaram o tema como adiantamento de um salário mínimo, sequer entrando na discussão da validade dessa prática administrativa. Outros, contudo, passaram a reconhecer a impossibilidade do órgão administrativo e do próprio Judiciário deixarem de analisar qualquer pretensão ao benefício por incapacidade temporária previsto nos artigos 59 e 60 da Lei de Benefícios, já que esse nunca deixou de existir, apenas deixou de ser devidamente analisado pela administração⁹.

Direitos Sociais e Estado-Providência são produtos da história de cada povo. São ficções jurídicas que foram sendo construídas à medida que as sociedades se modernizaram, e sua aplicação concreta acelerou e deu vigor ao cumprimento do preceito mais caro a qualquer povo: a dignidade de seus cidadãos.

Discutir o Estado Social é discutir algo que diz respeito a toda a sociedade: o futuro social das gerações e os valores do Estado. Afinal, diferentes gerações estão diretamente implicadas e são diretamente afetadas pelo que acontece com o Estado-Providência brasileiro.

Não há como defender a ausência de reformas previdenciárias - manutenção dos direitos já adquiridos, sem qualquer retrocesso - já que é claro o aumento da expectativa de sobrevida da população. As pessoas estão vivendo cada vez mais; tanto que a expectativa de vida do brasileiro ao nascer passou de 45 anos, em 1940, para 76,3 anos, hoje. E de acordo com o IBGE, chegará a 80 anos em 2042 (GUEDES, 2019).

Findou-se o “bônus demográfico”, crescimento relativo da população em idade ativa em comparação aos grupos dependentes. De fato, “segundo a projeção demográfica do IBGE, o ápice da participação das pessoas de 15 a 64 anos na população total teria ocorrido em 2017 (69,5%), passando a cair continuamente até 2060 (59,8%)” (GUEDES, 2019, p. 51).

⁹ Vide o Recurso Cível nº 5005601-59.2020.4.04.7110/4ª TR-JFRS, de relatoria da Juíza Federal Marina Vasques Duarte, e o Recurso Cível nº 5050874-91.2020.4.04.7100/4ª TR-JFRS, de relatoria do Juiz Federal Caio Roberto Souto de Moura.



Esse declínio é um fenômeno mundial. Entretanto, gera impactos para a sustentabilidade da previdência e revela a necessidade de ajustes no sistema previdenciário.

Portanto, há elementos concretos a reclamar uma reforma para a presente e para as futuras gerações. Aliás, ajustes periódicos das regras previdenciárias são necessários e salutares para a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial. Contudo, demandam prévio e amplo debate, baseado em análises detalhadas e transparentes, assegurada a democracia, sob pena de representarem uma contrarreforma.

No caso da EC 103/2019, basta uma análise superficial da exposição de motivos à PEC 6/2019 para que se perceba a ausência de transparência em dados e objetivos: não há menção ao desvio de recursos da Seguridade Social através da Desvinculação de Receitas da União – DRU, nem à ausência de arrecadação previdenciária por sonegação, nem, tampouco, à renúncia fiscal por parte do governo ou à ausência de inclusão de todos os setores sociais na reforma previdenciária; assim como não há menção a não imposição de contribuição a todos os inseridos no sistema, ainda que em diferentes alíquotas. Prevaleceu a urgência na aprovação da Reforma da Previdência como pressuposto para o equilíbrio das contas públicas e da retomada do crescimento econômico (GUEDES, 2019).

Não há como aceitar o desmantelamento do Estado-Providência, nem sua imobilidade, apenas a sua reconfiguração estrutural em resposta aos desafios e problemas que marcam a atualidade, desde a globalização econômica até a precariedade de empregos, as quais dependem, inegavelmente, de discussão democrática no Parlamento, com a manutenção dos direitos fundamentais sobre os quais a sociedade brasileira se construiu.

Na realidade, como “não há uma revolução nas políticas públicas de concessão das prestações da Seguridade Social, possibilitando que um maior número de demandas possa ser resolvido administrativamente, sem intervenção do Poder Judiciário, a judicialização persiste sendo fundamental [...]” (VAZ, 2019, p. 203).

Está nas mãos do Supremo Tribunal Federal, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6279, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, ajuizada em 05.12.2019, aferir a legitimidade democrática da EC 103/2019 quando de sua aprovação pelo Parlamento, inclusive através de suas audiências públicas (introduzidas pela Lei 9.868/99), para a manifestação de *experts* quanto a temas técnicos que envolvem as distintas áreas do conhecimento relacionadas a essa emenda.



Outra vez, portanto, e mais do que nunca, é certo que a intervenção jurisdicional em nosso país, em relação à efetivação dos direitos sociais, “pode revelar-se não apenas possível, como também desejável” (ROCHA, 2019, p. 226).

8 Conclusão

As constantes mudanças políticas, a partir da década de noventa, trouxeram evidente redução aos direitos sociais já conquistados, culminando na Emenda Constitucional 103/2019, que promoveu brusco retrocesso em relação às conquistas obtidas pelas gerações passadas e assimiladas pela geração presente.

Os benefícios por incapacidade - espécies de benefícios não programáveis dentro do Regime Geral de Previdência Social - passaram a sofrer grandes perdas, do ponto de vista de suas rendas mensais, a partir da reforma perpetrada pela EC 103/2019: de até 40%.

Trata-se de verdadeiro retrocesso legislativo. E ainda que se saiba que inexistente inconstitucionalidade ante o retrocesso social, resta claro que se caminha para um Estado cada vez menos protetivo, certamente não para o Estado-Providência que se buscou construir ao longo da história previdenciária brasileira.

Nada justifica o desmantelamento do Estado-Providência nem, tampouco, sua imobilidade. A resposta aos desafios e problemas que marcam a atualidade, inclusive durante a pandemia causada pelo coronavírus, passa por uma reconfiguração estrutural de setores estatais e do próprio sistema previdenciário, mas através de discussões democráticas e transparentes por parte do Parlamento, sem abrir mão dos direitos fundamentais.

A própria jurisdição já sofre os efeitos da crescente judicialização decorrente da reforma e, mais uma vez, há de dar respostas que façam prevalecer o princípio da dignidade humana e os direitos fundamentais.

Referências

ALEXY, Robert. On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison. **Ratio Juris**, [S.l.], v. 16, n. 4, dez. 2003.

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

BARCELLOS, Ana Paula. **Direito constitucional a um devido procedimento na elaboração normativa: direito à justificação**. 3.ed. São Paulo: Fórum, 2020.



BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 24 jun. 1991. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, 12 nov. 2019. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 27 mar. 2021.

CANOTILHO, José Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1991.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. 20. ed., São Paulo: Atlas, 2007.

GUEDES, Paulo Roberto Nunes. Exposição de Motivos nº 00029/2019 ME. In: BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 20 de fevereiro de 2019b. p. 41-66. Disponível em: <https://bit.ly/31QOcGM>. Acesso em: 27 mar. 2021.

HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IBRAHIM, Fábio Zambite. A cobertura privada dos benefícios por incapacidade. **Migalhas**, [S.l.], 16 ago. 2019. Disponível em:
<https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/308922/a-cobertura-privada-dos-beneficios-por-incapacidade>. Acesso em: 27 mar. 2021.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira; ROCHA, Daniel Machado; KRAVCHYCHYN, Gisele. **Comentários à Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LIDDELL, Henry George; SCOTT, Robert. **A greek-english Lexicon**. 9. ed. Oxford: Clarendon Press, 1983.

MARCOVECCHIO, Enrico. **Dizionario etimológico storico dei termini mediei**. Firenze: Festina Lente, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. São Paulo: Atlas, 1999.



MOREIRA, Ardilhes; PINHEIRO, Lara. OMS declara pandemia de coronavírus. **Jornal G1**, São Paulo, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/11/oms-declara-pandemia-de-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 27 mar. 2021.

NEVES, Ilídio das. **Crise e reforma da segurança social**: equívocos e realidades. Lisboa: Chambel, 1998.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, 2010.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 27 mar. 2021.

PROTEÇÃO à vida: CNS debate importância de isolamento social e lockdown. **Portal de Notícias CNS**, Brasília, Conselho Nacional de Saúde, 14 mai. 2020. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1176-protecao-a-vida-cns-debate-importancia-de-isolamento-social-e-lockdown>. Acesso em: 27 mar. 2021.

RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. A proteção social na Europa Ocidental – desafios. *In*: MORAIS, Océlio de Jesús C. (Coord. e Org.). **Sistema de seguridade no mundo: a dignidade humana está em primeiro lugar?** São Paulo: LTr, 2019.

ROCHA, Daniel Machado da. Considerações sobre a efetividade da proteção social no Brasil. *In*: MORAIS, Océlio de Jesús C. (Coord. e Org.). **Sistema de seguridade no mundo: a dignidade humana está em primeiro lugar?** São Paulo: LTr, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade social como direito fundamental material**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011.

VAZ, Paulo Afonso Brum. O problema atual da Seguridade Social no Brasil. *In*: MORAIS, Océlio de Jesús C. (Coord. e Org.). **Sistema de seguridade no mundo: a dignidade humana está em primeiro lugar?** São Paulo: LTr, 2019.