

IMPACTO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

PATRICIA BETTIN CHAVES:
Defensora Pública Federal.
Especialista em Direito
Previdenciário pela Faculdade
Meridional.

No tocante à aposentadoria por invalidez, que passou a ser denominada de “aposentadoria por incapacidade permanente”, a EC 103/2019¹ alterou de maneira significativa a forma de cálculo da renda mensal inicial, a semelhança das demais aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social.

Oportuno esclarecer que antes da Reforma da Previdência o cálculo era feito com base na média aritmética simples, correspondente aos 80% maiores salários de contribuição da vida do trabalhador, desconsiderando os 20% menores.

Com a entrada em vigor da EC 103/2019 o cálculo das aposentadorias, incluindo a por invalidez, tem como base a média aritmética simples de todos os

¹ Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#), atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o **caput** será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos [§§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal](#).

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

I - do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18;

II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo;

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º:

I - no caso do inciso II do § 2º do art. 20;

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

§ 4º O valor do benefício da aposentadoria de que trata o inciso III do § 1º do art. 10 corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do **caput** do § 2º deste artigo, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável.

§ 5º O acréscimo a que se refere o **caput** do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

salários de contribuição e das remunerações, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% de todo o período contributivo.

Desta forma, o valor da aposentadoria por invalidez corresponderá a 60% da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações (correspondente a 100% de todo o período contributivo), com acréscimo de 2% para cada ano que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, para os homens ou 15 anos de contribuição, para as mulheres.

Segue quadro comparativo acerca das alterações legislativas:

ANTES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA	APÓS A PROMULGAÇÃO DA EC 103/2019
<p>CONTITUIÇÃO FEDERAL</p> <p>Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)</p> <p>I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)</p>	<p>CONSTITUIÇÃO FEDERAL</p> <p>Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)</p> <p>I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)</p>

ANTES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA	APÓS A PROMULGAÇÃO DA EC 103/2019
<p>LEI 8.213/91</p> <p>Art. 29. O salário-de-benefício consiste: (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)</p> <p>I - para os benefícios de que tratam as alíneas <i>b</i> e <i>c</i> do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)</p> <p>II - para os benefícios de que tratam as alíneas <i>a</i>, <i>d</i>, <i>e</i> e <i>h</i> do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)</p>	<p>EC 103/2019</p> <p>Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.</p> <p>§ 1º A média a que se refere o caput será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.</p>

ANTES DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA	APÓS A PROMULGAÇÃO DA EC 103/2019
<p>LEI 8.213/91 Art. 29. O salário-de-benefício consiste: (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)</p> <p>I - para os benefícios de que tratam as alíneas <i>b</i> e <i>c</i> do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário; (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)</p> <p>II - para os benefícios de que tratam as alíneas <i>a</i>, <i>d</i>, <i>e</i> e <i>h</i> do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. (Incluído pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)</p>	<p>EC 103/2019 Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.</p> <p>§ 1º A média a que se refere o caput será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.</p>

Assim, a mudança desta regra de cálculo afetou de forma considerável o valor da aposentadoria por invalidez, sendo que esta espécie de benefício não possui natureza programável.

Cumpra referir que o valor do benefício somente ficará maior se o trabalhador tiver mais de 20 anos de contribuição, no caso do segurado homem, ou 15 anos de contribuição, para o caso de segurada mulher. Somente desta forma, para cada ano que supere os períodos de contribuição mencionados, haverá acréscimo de 2% no benefício.

De acordo com as novas regras introduzidas pela EC 103/2019, para a obtenção do rendimento de aposentadoria em valor mais próximo da remuneração, o segurado deverá verter contribuições por um período mínimo de 40 anos, para o homem e 35 anos para a mulher.

Por outro lado, somente nos casos de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho, a aposentadoria por invalidez será integral, ou seja, de 100% da média dos salários de contribuição e remunerações do segurado.

Ocorre que, em relação as prestações de benefícios por incapacidade de natureza previdenciária, isto é, não relacionadas ao trabalho, estes representam mais de 80% das concessões, enquanto o benefício de natureza acidentária responde por quase 16%, conforme dados do 1º Boletim Quadrimestral sobre Benefícios por Incapacidade 2017, elaborada pelo Ministério da Fazenda e Secretaria da Previdência.

Neste contexto observa-se franca afronta ao valor social do trabalho, previsto no artigo 1º, III, da Constituição Federal, bem como ao princípio da

igualdade, na medida em que o valor do benefício da aposentadoria por invalidez leva em consideração a origem da incapacidade para o trabalho.

Conforme ensina o Juiz Federal Helder Teixeira de Oliveira²:

(...)De todo o exposto, pode-se concluir que o princípio constitucional da igualdade se constitui em um dos alicerces do Estado Democrático de Direito, como é o caso do Brasil. Idealizado inicialmente para obstar discriminações arbitrárias em razão da raça, do gênero, da religião, da origem social e geográfica, atualmente protege o cidadão contra toda e qualquer sorte de discriminação arbitrária. Para tanto, a Constituição Brasileira, além de vedar condutas discriminatórias desarrazoadas, determina que se adotem providências tendentes à redução e a eliminação das desigualdades históricas que assolam o país.

No âmbito do Direito Previdenciário, como em qualquer área que cuida das relações humanas, podem ocorrer discriminações não fundamentadas, fato que, se verificado, autoriza a correção da distorção pela via judicial, para fazer prevalecer o princípio em análise.

Nada obstante, por regra, a mera alteração posterior da legislação previdenciária para "melhor", sob a ótica do segurado da Previdência Social, não autoriza que se declare existir afronta à isonomia, caso não contemplados todos os segurados/beneficiários, notadamente os mais antigos. É da essência da legislação previdenciária mudar no decorrer do tempo, atendendo às necessidades do país. Da mesma forma, se a legislação posterior vier a mudar "para pior", sempre na visão do segurado, todos os anteriores beneficiários não serão atingidos, o mesmo já não se podendo dizer em relação aos futuros aposentados.

Aí reside a verdadeira isonomia previdenciária; cada geração vive conforme as contingências sociais e normas de seu tempo.

Parece óbvio, porém, que o discurso que ora se adota pode vir a servir de pretexto para toda sorte de discriminação arbitrária em sede previdenciária; discriminação calcada não nas necessidades

² OLIVEIRA, Helder Teixeira de. Considerações acerca do princípio constitucional da isonomia e sua incidência no Direito Previdenciário. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 23, abr. 2008.

do país e do próprio sistema previdenciário, mas em interesses políticos, econômicos e ideológicos escusos. Ou ainda, o que seria menos grave, mas também inconstitucional: apenas uma discriminação não fundamentada na Constituição.

Verificadas concretamente com pouca margem para dúvidas, a ocorrência das hipóteses supra-referidas, deve-se fazer prevalecer o princípio da igualdade, pela via judicial se necessário, seja estendendo-se os efeitos de uma lei a pessoas não inicialmente contempladas, seja declarando-se inconstitucional a lei discriminatória, conforme o caso concreto.

Enfim, o que se pretende afirmar é que, em se tratando de relação jurídica previdenciária, não se deve declarar afronta ao princípio da isonomia sem uma profunda análise de todos os fatos e as normas subjacentes ao longo do tempo, sem olvidar o caráter de acordo de gerações inerente à matéria. Cuida-se de questão deveras importante e que, por isso, não deve ser tratada de forma superficial.

Ademais, tal medida acarretará o aumento da situação de pobreza e vulnerabilidade dos segurados aposentados por invalidez permanente, que terão sua renda reduzida drasticamente, quando impossibilitados de reingressar no mercado de trabalho e especialmente na ocasião em que deveriam ter um maior amparo social.

Sendo o benefício não programável e substitutivo da renda, ocorrerá uma significativa redução da renda mensal familiar, em momento de fragilidade do segurado, em que necessita de maior acesso aos serviços públicos, aumentando os gastos extraordinários, em especial com medicamentos e tratamentos de saúde.

Outrossim, a regra que estabelece que a aposentadoria por invalidez, exceto se decorrente de acidente do trabalho e doenças profissionais e do trabalho, corresponderá somente a 60% da média aritmética, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte nos de contribuição, está a reduzir, de forma substancial a verba alimentar da pessoa com deficiência, violando, de tal sorte, sem dúvida, o princípio da segurança jurídica e da confiança.

A violação ao núcleo essencial do direito à seguridade é manifesta, neste caso, e vai deixar mais fragilizado aquele que teve a sua capacidade laboral tolhida, restando desprezado, de tal sorte, o regramento do Artigo 28 da

Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, segundo o qual, os Estados reconhecem o direito das pessoas com deficiência, não só a um padrão de vida adequado para si e suas famílias, como também o reconhecem o direitos delas à “melhoria contínua de suas condições de vida”.

A redução do valor do benefício por incapacidade permanente, conforme estipulada pelo artigo 26 da EC 103/2019, fere o princípio da proporcionalidade, em **flagrante desconexão entre o risco protegido e a prestação previdenciária paga ao segurado.**

O princípio da proporcionalidade, por constituir um dos pilares do Estado Democrático, deve servir tanto para o controle voltado à proibição do excesso como para a proibição de proteção insuficiente em matéria de direitos fundamentais. Essa, aliás, é a razão para se estabelecer dimensões negativa e positiva do princípio da proporcionalidade³.

Enquanto mandamento de otimização, o princípio da proporcionalidade pode ser concebido em duas dimensões, uma dimensão negativa, voltado ao controle da proibição do excesso que viole direitos fundamentais – neste caso, normalmente voltado para a proteção de algum direito fundamental de liberdade – e uma dimensão positiva, relacionado ao cumprimento de um dever de proteção adequado ou para a proibição de proteção insuficiente de algum direito fundamental – aqui entendido como um direito social, embora seja possível aplicar o princípio da proporcionalidade como proibição de proteção insuficiente também em casos de violação a direitos fundamentais de liberdade⁴.

Por consequência, considerando que a alteração da renda mensal inicial da aposentadoria por incapacidade permanente foi efetivada através da alteração do texto constitucional, decorrente do Poder Constituinte derivado, é possível buscar a declaração de inconstitucionalidade da norma constitucional mencionada.

Segundo Andre Luiz Mouto Bittencourt em sua obra Manual dos Benefícios por Incapacidade Laboral e Deficiência⁵:

*(...) se mostra perfeitamente possível a declaração de inconstitucionalidade de norma advinda de Constituinte derivado.
(...)*

³ SOARES JÚNIOR, Jair. Seguridade Social e Sustentabilidade. Curitiba:Alteridade. 2017, p.191.

⁴ SOARES JÚNIOR, Jair. Seguridade Social e Sustentabilidade. Curitiba:Alteridade. 2017, p.192.

⁵ BITTENCOURT, André Luiz Moro. Manual dos benefícios por incapacidade laboral e deficiência. 4.ed. Curitiba: Alteridade, 2021, p.239

Sem nos aprofundar em aspectos históricos relativos à dignidade da pessoa humana, respeitando a característica do estudo, se faz necessário, desde logo, apresentar sua natureza jurídica, a forma pela qual nossa Constituição define a dignidade da pessoa humana, as consequências desse enquadramento, sua forma de interpretação, seus limites, sobretudo dentro das perspectivas sociais de proteção, e, mais especificamente, a proteção social voltada aos incapacitados. (...)

Nesta linha de entendimento, cumpre observar que em decisão no dia 11 de março de 2022, a **Turma Regional de Uniformização da 4ª Região** declarou que o cálculo da Renda Mensal Inicial da aposentadoria por incapacidade permanente **é inconstitucional**:

“PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE. DISCRIMINAÇÃO ENTRE OS COEFICIENTES DA ACIDENTÁRIA E DA NÃO ACIDENTÁRIA. CÁLCULO DA RENDA MENSAL INICIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 26, § 2º, III, DA EC N.º 103/2019. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA, DA RAZOABILIDADE E DA IRREDUTIBILIDADE DO VALOR DOS BENEFÍCIOS E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE.

1. A EC 103/2019 alterou a forma de cálculo dos benefícios previdenciários. Em relação a aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária, estabeleceu, até o advento de lei posterior, que o seu cálculo, corresponda a 60% (sessenta por cento) da média aritmética simples dos salários de contribuição contidos no período de apuração, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição para os homens ou 15 anos de contribuição para as mulheres.

2. O art. 194, parágrafo único, IV, da CF/88, garante a irredutibilidade do valor dos benefícios. Como a EC 103/19 não tratou do auxílio-doença (agora auxílio por incapacidade temporária) criou uma situação paradoxal. De fato, continua sendo aplicável o art. 61 da LBPS, cuja renda mensal inicial corresponde a 91% do salário de benefício. Desta forma, se um segurado estiver recebendo auxílio doença que for convertido em aposentadoria por incapacidade permanente, terá uma redução substancial, não fazendo sentido, do ponto de vista da proteção social, que um benefício por incapacidade temporária tenha um valor superior a um benefício por incapacidade permanente.

3. Ademais, não há motivo objetivo plausível para haver

discriminação entre os coeficientes aplicáveis à aposentadoria por incapacidade permanente acidentária e não acidentária.
4. Em razão da inconstitucionalidade do inciso III do §2º do art. 26 da EC 103/2019, esta turma delibera por fixar a seguinte tese: "O valor da renda mensal inicial (RMI) da aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária continua sendo de 100% (cem por cento) da média aritmética simples dos salários de contribuição contidos no período básico de cálculo (PBC). Tratando-se de benefício com DIB posterior a EC 103/19, o período de apuração será de 100% do período contributivo desde a competência julho de 1994, ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. (grifo nosso)

Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (TRU), processo nº 5003241-81.2021.4.04.7122/RS, decisão em 11/03/2022, órgão julgador Turma Regional de Uniformização da 4ª Região

Referências bibliográficas:

BITTENCOURT, André Luiz Moro. Manual de Benefícios por Incapacidade Laboral e Deficiência. 4.ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

OLIVEIRA, Helder Teixeira de. *Considerações acerca do princípio constitucional da isonomia e sua incidência no Direito Previdenciário.* **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 23, abr.2008. <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao023/Helder_Oliveira.htm> Acesso em:14jul.2022.

SOARES JÚNIOR, Jair. Seguridade Social e Sustentabilidade. Curitiba:Alteridade. 2017