

## A PREVIDÊNCIA SOCIAL À LUZ DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAL SECURITY IN LIGHT OF THE THEORY OF FUNDAMENTAL RIGHTS

**Felipe Ribeiro Lemos<sup>1</sup>**

[felipelemos@yahoo.com.br](mailto:felipelemos@yahoo.com.br)

### Resumo

O presente artigo analisa a Previdência Social brasileira à luz da teoria dos direitos fundamentais, buscando demonstrar sua natureza de direito fundamental de cunho social e seu papel na concretização da dignidade da pessoa humana. Partindo de uma revisão teórica sobre direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, examina-se o tratamento constitucional da Previdência Social na Constituição Federal de 1988, sua inserção no sistema de seguridade social e a interdependência com outros direitos fundamentais. Em seguida, discute-se a eficácia jurídica e a justiciabilidade das prestações previdenciárias, bem como os limites impostos pela reserva do possível, pela responsabilidade fiscal e pela sustentabilidade atuarial do sistema. Por fim, o estudo destaca a necessidade de interpretação da legislação previdenciária em conformidade com a Constituição e com o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, de modo a compatibilizar equilíbrio financeiro, proteção social e promoção da justiça social.

**Palavras-chave:** Previdência Social. Direitos fundamentais. Direitos sociais. Constituição Federal de 1988. Dignidade da pessoa humana.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito e Economia. Especialista em Gestão Pública. Mestrando em Ciências Sociais.

## Abstract

This article analyzes Brazilian Social Security in the light of the theory of fundamental rights, aiming to demonstrate its nature as a fundamental social right and its role in the realization of human dignity. Based on a theoretical review of fundamental rights, especially social rights, it examines the constitutional framework of Social Security in the 1988 Federal Constitution, its position within the broader social security system, and its interdependence with other fundamental rights. The paper then discusses the legal effectiveness and justiciability of social security benefits, as well as the limits imposed by the reservation of the possible, fiscal responsibility, and the actuarial sustainability of the system. Finally, the study highlights the need to interpret social security legislation in accordance with the Constitution and with the principle of maximum effectiveness of fundamental rights, in order to reconcile financial balance, social protection, and the promotion of social justice.

**Keywords:** Social Security. Fundamental rights. Social rights. 1988 Federal Constitution. Human dignity.

## 1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social no ordenamento jurídico brasileiro não se limita a um conjunto de normas de caráter securitário, mas se estabelece como a materialização do compromisso do Estado com a proteção da dignidade humana.

Inserida no sistema da Seguridade Social, ela representa a resposta estatal às contingências que assolam o indivíduo ao longo de sua existência, como a incapacidade, a idade avançada e a morte.

De acordo com Ibrahim (2022), o tema ganha complexidade quando analisado sob a ótica da Teoria dos Direitos Fundamentais, visto que a natureza

jurídica das prestações previdenciárias ultrapassa o caráter contributivo para alcançar o status de garantia existencial indispensável.

O cenário atual, marcado por crises fiscais e transições demográficas, tem impulsionado reformas constitucionais que buscam o equilíbrio atuarial do sistema. Contudo, essa busca pela sustentabilidade financeira entra em colisão com direitos consolidados pela Carta de 1988.

A problemática central desta pesquisa reside na tensão entre a reserva do possível e o mínimo existencial, que constitui o núcleo de proteção que não pode ser atingido pelo legislador. Conforme aponta Sarlet (2021), questiona-se até que ponto a mutabilidade das normas pode avançar sem desvirtuar o conteúdo essencial do direito fundamental à previdência social.

Diante desse contexto, o presente estudo justifica-se pela necessidade premente de compreender os limites jurídicos das reformas previdenciárias, garantindo que o ajuste fiscal não aniquile as conquistas civilizatórias que visam a proteção social do trabalhador e de sua família.

A relevância deste trabalho também se pauta na dimensão social e jurídica da Previdência como instrumento de distribuição de renda e redução da pobreza. A questão norteadora desta pesquisa indaga se a proteção previdenciária, enquanto direito fundamental, possui força normativa suficiente para resistir a retrocessos que coloquem em risco o mínimo existencial do segurado.

Como hipótese, sustenta-se que a Previdência Social, por ser um direito de segunda dimensão vinculado à dignidade humana, goza de uma proteção especial que impede a supressão de seu núcleo essencial, exigindo que qualquer reforma seja pautada pelo princípio da proibição do retrocesso social e pela proporcionalidade.

O objetivo geral deste artigo consiste em analisar o enquadramento da Previdência Social como um direito fundamental de segunda dimensão, explorando sua força normativa e sua proteção contra retrocessos.

Para tanto, os objetivos específicos buscam percorrer a trajetória histórica desses direitos, além de debater a eficácia dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social como vetores de interpretação do sistema vigente.

A metodologia adotada para o alcance desses objetivos é a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e analítica. Segundo Gil (2019), esse procedimento permite o levantamento sistemático e a análise crítica de doutrinas, jurisprudências e normas constitucionais, fundamentando teoricamente a discussão sobre a proteção dos direitos fundamentais sociais no Brasil.

O método de abordagem utilizado é o dedutivo, partindo de premissas gerais da teoria dos direitos fundamentais para aplicá-las ao caso específico da previdência social brasileira. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa se estrutura em três eixos complementares:

(i) **Pesquisa doutrinária:** análise de obras de referência em direito constitucional, direito previdenciário e teoria dos direitos fundamentais, com ênfase em autores brasileiros contemporâneos (Sarlet, Bonavides, Canotilho, Ibrahim) e clássicos da teoria constitucional (Alexy, Bobbio);

(ii) **Pesquisa jurisprudencial:** exame de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal sobre vedação ao retrocesso social, reformas previdenciárias e proteção do núcleo essencial de direitos fundamentais, especialmente julgados proferidos após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 103/2019;

(iii) **Pesquisa documental:** análise de dados oficiais do Ministério da Previdência Social, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Tesouro Nacional sobre sustentabilidade atuarial, déficit previdenciário e transição demográfica.

A técnica de análise de conteúdo foi aplicada tanto aos textos doutrinários quanto às decisões judiciais, buscando identificar os principais argumentos,

fundamentos e critérios utilizados para delimitar o alcance do direito fundamental à previdência social. Também foram confrontadas posições doutrinárias divergentes sobre a flexibilização da proteção previdenciária, permitindo uma compreensão dialética do tema.

O recorte temporal da pesquisa concentra-se no período pós-Constituição de 1988, com ênfase nos desenvolvimentos doutrinários e jurisprudenciais das últimas duas décadas, especialmente após as reformas previdenciárias implementadas pelas Emendas Constitucionais n.º 20/1998, 41/2003, 47/2005 e 103/2019.

## **2. A TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

### **2.1 Conceito, Evolução Histórica e as Dimensões de Direitos**

Os direitos fundamentais são o resultado de um longo processo de lutas sociais e limitação do poder estatal. Tradicionalmente divididos em dimensões, esses direitos iniciam-se na primeira dimensão com foco na liberdade e no dever de abstenção do Estado.

Todavia, a percepção de que a liberdade formal não garantia o bem-estar levou ao surgimento dos direitos de segunda dimensão.

Estes, segundo leciona Sarlet (2021), demandam do Estado uma atuação positiva que se traduz em políticas públicas de saúde, educação e previdência, assegurando que a igualdade não seja apenas perante a lei, mas também de condições reais de vida.

A evolução histórica desses direitos sociais remonta ao final do século XIX, com as leis pioneiras na Alemanha, mas ganha contornos de fundamentalidade com a Constituição de Weimar em 1919.

No Brasil, esse processo culminou na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a Seguridade Social como um direito de cidadania.

De acordo com Bonavides (2020), os direitos fundamentais sociais ocupam o centro do ordenamento jurídico brasileiro, transformando-se em autênticas normas que vinculam os poderes da República à sua efetivação prática e constante.

## **2.2 O Enquadramento dos Direitos Sociais e a Força Normativa**

Um dos maiores desafios da teoria dos direitos fundamentais é, sem sombra de dúvida, a aplicabilidade imediata dos direitos sociais previdenciários. Embora o texto constitucional declare que as normas definidoras de direitos fundamentais têm aplicação imediata, a doutrina frequentemente classificava os direitos sociais como normas programáticas.

No entanto, a perspectiva contemporânea influenciada por autores como Robert Alexy defende a força normativa destes preceitos.

Segundo Canotilho (2019), a proteção previdenciária constitui um direito que obriga o Estado a manter uma estrutura capaz de prover as prestações prometidas, protegendo o núcleo essencial contra intervenções que coloquem em risco a sobrevivência.

Neste contexto, a Previdência Social deixa de ser uma concessão do governo para se tornar um direito subjetivo do cidadão que cumpre os requisitos legais. A fundamentalidade aqui é tanto formal, por estar no corpo da Constituição, quanto material, por proteger a dignidade.

Como ressalta Bonavides (2020), a dignidade da pessoa humana funciona como o valor supremo que informa a interpretação das normas de previdência, impedindo que critérios meramente matemáticos ou econômicos sobreponham-se à proteção do indivíduo em situação de vulnerabilidade.

## **3. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

### 3.1 Fundamentos Constitucionais e a Estrutura da Seguridade Social

O constituinte de 1988 desenhou a Seguridade Social como uma rede de proteção abrangente e regida pelo princípio da solidariedade social. Diferente do modelo de seguro privado, a Previdência Social brasileira é fundamentada no regime de repartição simples, onde as contribuições dos ativos financiam os benefícios dos inativos.

Ibrahim (2022) destaca que essa estrutura tripartite composta por saúde, assistência e previdência visa garantir que o risco social seja diluído por toda a sociedade, conforme estabelece o artigo 195 da Constituição Federal. A finalidade da previdência ultrapassa a substituição da renda do trabalhador. Ela atua como um estabilizador social que permite que a cessação da capacidade laboral não resulte na queda do indivíduo na miséria.

Os princípios constitucionais específicos, como a universalidade da cobertura e a equidade na participação no custeio, são as vigas que sustentam esse sistema. De acordo com Canotilho (2019), esses princípios devem ser lidos em conjunto com o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, conferindo à previdência um papel central na justiça distributiva.

A seletividade e a distributividade na prestação dos benefícios e serviços também funcionam como vetores que orientam o legislador a priorizar aqueles que se encontram em maior estado de necessidade, garantindo que o sistema previdenciário cumpra sua função de promotor da equidade social.

A natureza contributiva e a filiação obrigatória do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) reforçam o caráter de pacto geracional inerente ao sistema. Segundo Ibrahim (2022), a obrigatoriedade da filiação impede que o indivíduo opte por não se proteger, garantindo a sustentabilidade do fundo comum e a proteção da coletividade contra a mendicância e o abandono na velhice.

Este modelo reflete a escolha do constituinte pelo bem-estar social em detrimento do individualismo econômico puro, elevando a proteção previdenciária ao patamar de direito fundamental de proteção à segurança jurídica e social do cidadão brasileiro.

### **3.2 A Dignidade da Pessoa Humana e o Mínimo Existencial Previdenciário**

A fundamentação da Previdência Social no Brasil repousa sobre o princípio da dignidade da pessoa humana, que atua como o núcleo axiológico de todo o ordenamento jurídico. No âmbito previdenciário, este conceito se desdobra no chamado mínimo existencial, que representa o conjunto de prestações materiais básicas sem as quais a vida humana perde sua condição de dignidade.

Sarlet (2021) argumenta que o Estado tem o dever de garantir que os benefícios previdenciários mantenham o poder aquisitivo e supram as necessidades vitais do segurado, impedindo que reformas orçamentárias reduzam o valor das prestações a níveis simbólicos ou insuficientes.

O Supremo Tribunal Federal tem reforçado a ideia de que a Previdência Social é o principal instrumento de concretização do mínimo existencial para a população idosa ou incapacitada. De acordo com Bonavides (2020), o reconhecimento da natureza fundamental deste direito impõe limites à discricionariedade do legislador, uma vez que a proteção social não pode ser sacrificada no altar da eficiência econômica sem uma justificativa plausível e proporcional.

Portanto, a análise da previdência sob o prisma dos direitos fundamentais exige que qualquer interpretação normativa priorize a proteção da vida e a subsistência digna sobre interesses meramente arrecadatórios, consolidando a função garantista da Constituição de 1988.

### **3.3 O Princípio da Vedação ao Retrocesso Social e as Reformas Previdenciárias**

O princípio da proibição do retrocesso social, também denominado efeito cliquet, estabelece que os direitos sociais, uma vez alcançados e concretizados pelo legislador, não podem ser suprimidos sem que haja uma medida compensatória equivalente.

No âmbito da Previdência Social, este princípio atua como uma barreira protetiva contra reformas que buscam unicamente a redução de custos através da precarização das garantias do segurado. Conforme leciona Canotilho (2019), a dignidade da pessoa humana impede que o Estado retire do cidadão um grau de proteção já consolidado, transformando os direitos sociais em autênticas cláusulas de garantia que vinculam a atuação do poder constituinte derivado.

A aplicação deste princípio no sistema brasileiro ganha relevância diante das sucessivas emendas constitucionais que alteraram as regras de acesso a aposentadorias e pensões. De acordo com Sarlet (2021), a vedação ao retrocesso não significa a impossibilidade absoluta de reforma ou alteração das normas, mas exige que o núcleo essencial do direito seja preservado.

O controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário deve, portanto, avaliar se as limitações impostas pelas novas legislações ferem a segurança jurídica e a confiança legítima dos trabalhadores que contribuíram para o sistema sob a égide de regras anteriores, assegurando que a transição entre modelos não resulte em um esvaziamento do direito fundamental à previdência.

### **3.4 Jurisprudência do STF sobre Vedação ao Retrocesso e Reformas Previdenciárias**

O Supremo Tribunal Federal tem consolidado importante jurisprudência sobre os limites constitucionais das reformas previdenciárias, especialmente no que tange à aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social e à proteção do núcleo essencial do direito fundamental à previdência.

No julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade que questionaram aspectos da Emenda Constitucional n.º 103/2019 (Reforma da Previdência), a Corte enfrentou diretamente a tensão entre sustentabilidade atuarial e proteção de direitos adquiridos. Na ADI 6.255, o Ministro Luís Roberto Barroso destacou que "a Constituição não impede reformas previdenciárias, mas exige que elas respeitem o núcleo essencial dos direitos fundamentais e observem a proporcionalidade nas restrições impostas" (BRASIL, 2020).

O STF também se pronunciou sobre a constitucionalidade das regras de transição estabelecidas pela EC 103/2019. No julgamento da ADI 6.254, a Ministra Rosa Weber ressaltou que "as regras de transição devem ser razoáveis e proporcionais, protegendo a confiança legítima daqueles que já contribuíam para o sistema sob a égide das normas anteriores" (BRASIL, 2020). Esse entendimento reforça que, embora o legislador tenha ampla margem para reformar o sistema previdenciário, não pode fazê-lo de forma abrupta que frustrasse completamente as expectativas dos segurados.

Em relação ao princípio da vedação ao retrocesso social, destaca-se o voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 3.105, que tratou da contribuição previdenciária de inativos. O Ministro afirmou que "o princípio da proibição de retrocesso social não pode ser invocado de forma absoluta para impedir qualquer modificação legislativa, mas funciona como parâmetro de controle quando a alteração normativa suprime ou reduz drasticamente o grau de concretização já alcançado de um direito social" (BRASIL, 2007).

Outro precedente relevante é o julgamento do RE 567.985, no qual o STF reconheceu a repercussão geral da matéria relativa à revisão de benefícios

previdenciários. O Tribunal estabeleceu que "o direito adquirido à complementação de aposentadoria deve ser respeitado, não podendo ser suprimido por legislação superveniente que altere o regime jurídico aplicável" (BRASIL, 2013). Esse entendimento demonstra a proteção conferida pelo STF aos direitos já incorporados ao patrimônio jurídico do segurado.

No que tange à sustentabilidade atuarial, o STF tem reconhecido sua importância, mas sem admitir que ela justifique a supressão de direitos fundamentais. Na ADI 4.357, que tratou da desaposentação, o Ministro Marco Aurélio destacou que "o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário é um objetivo constitucional legítimo, mas deve ser perseguido sem comprometer o mínimo existencial dos segurados" (BRASIL, 2014).

A jurisprudência do STF também tem enfrentado casos concretos de redução de benefícios. No julgamento do RE 661.256, com repercussão geral reconhecida, a Corte fixou a tese de que "é legítima a incidência de contribuição previdenciária sobre o valor dos proventos de aposentadoria e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social" (BRASIL, 2016). Esse precedente demonstra que o STF admite restrições aos benefícios previdenciários, desde que justificadas pela necessidade de preservação do sistema e que não atinjam o patamar mínimo de proteção.

Por fim, merece destaque o julgamento da ADI 5.595, que questionou dispositivos da EC 103/2019 relativos às pensões por morte. O Tribunal reconheceu a constitucionalidade das novas regras de cálculo, mas ressaltou que "as alterações legislativas devem preservar um patamar mínimo de proteção que assegure a dignidade dos dependentes do segurado falecido" (BRASIL, 2021).

Essa jurisprudência consolida o entendimento de que as reformas previdenciárias são constitucionalmente admissíveis quando: (i) respeitam o núcleo essencial do direito à previdência; (ii) observam a proporcionalidade e a razoabilidade; (iii) estabelecem regras de transição adequadas; (iv) preservam o

mínimo existencial; e (v) são justificadas pela necessidade de sustentabilidade do sistema, sem que esse argumento seja utilizado de forma genérica para suprimir direitos fundamentais.

### **3.5 O Conflito entre a Reserva do Possível e o Mínimo Existencial**

A implementação prática da Previdência Social enfrenta o constante desafio da escassez de recursos públicos, originando o clássico conflito jurídico entre a reserva do possível e o mínimo existencial.

A cláusula da reserva do possível, embora reconhecida pela doutrina e jurisprudência, não constitui autorização para omissão estatal diante de direitos fundamentais. Como será aprofundado na seção 4.3, esse princípio exige demonstração concreta de impossibilidade orçamentária, não bastando alegações genéricas de escassez de recursos.

O equilíbrio entre essas duas forças exige a aplicação do princípio da proporcionalidade. Enquanto o Estado busca a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, o judiciário deve garantir que essa política econômica não atinja o mínimo existencial previdenciário, que é o limite intransponível de proteção necessária à sobrevivência.

Segundo Ibrahim (2022), a sustentabilidade do sistema previdenciário é um valor importante, mas seu fim último é a prestação de assistência ao segurado em situação de risco. Assim, a justificativa financeira só deve ser aceita se o Estado demonstrar que a manutenção integral do benefício comprometeria a própria continuidade da rede de seguridade, exigindo-se sempre a prevalência da dignidade humana no caso concreto.

## **4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL**

## **4.1 Dignidade da Pessoa Humana, Mínimo Existencial e Proteção contra Riscos Sociais**

A Previdência Social, enquanto direito fundamental social de segunda dimensão, encontra seu fundamento maior no princípio da dignidade da pessoa humana. Este princípio não atua apenas como uma norma ética, mas como um preceito jurídico vinculante que obriga o Estado a garantir as condições materiais mínimas de sobrevivência.

Conforme aponta Sarlet (2021), a proteção previdenciária materializa o conceito de mínimo existencial ao assegurar que os riscos sociais, como a velhice, a invalidez e a morte do provedor, não resultem na destituição completa da dignidade do indivíduo. Assim, a previdência funciona como uma garantia de segurança jurídica para o cidadão que projeta sua subsistência futura.

A proteção contra os riscos sociais constitui o cerne do pacto estabelecido na Constituição de 1988. De acordo com Ibrahim (2022), o sistema previdenciário atua na gestão coletiva das incertezas da vida laboral, transformando o auxílio estatal em um direito subjetivo e exigível.

A fundamentalidade desse direito reside na sua capacidade de retirar o indivíduo da dependência da caridade ou da assistência episódica, inserindo-o em um regime de proteção permanente e constitucionalmente garantido. Portanto, o mínimo existencial previdenciário deve ser compreendido como o patamar de prestações que permite ao segurado o acesso a condições básicas de saúde, alimentação e habitação no momento da contingência social.

## **4.2 Aplicabilidade dos Direitos Sociais e Atuação Estatal**

A aplicabilidade dos direitos fundamentais previdenciários no Brasil é pautada pelo comando de eficácia máxima das normas constitucionais, princípio

que orienta a interpretação e implementação de direitos sociais no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo.

Este princípio estabelece que as normas constitucionais devem ser compreendidas em sua máxima potencialidade, evitando interpretações restritivas que esvaziassem seu conteúdo normativo. Diferentemente de normas meramente programáticas, que estabelecem diretrizes genéricas e aspiracionais sem força vinculante imediata, os direitos sociais engendram deveres concretos e específicos de prestação para o Estado, criando obrigações positivas que demandam ação estatal efetiva e contínua.

A natureza jurídica dos direitos sociais previdenciários implica reconhecer que o Estado não é mero espectador, mas agente responsável pela concretização de políticas públicas que garantam proteção social adequada à população.

Segundo Bonavides (2020), a atuação estatal não é discricionária no sentido de poder escolher se irá fornecer ou não a proteção social, mas sim vinculada e obrigatória à implementação de um sistema que atenda à universalidade de cobertura e de atendimento prevista no texto constitucional.

Essa vinculação representa um compromisso fundamental do Estado com a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a redução das desigualdades sociais. O Estado não pode, portanto, alegar falta de recursos ou conveniência política para se eximir de suas obrigações constitucionais.

A inércia ou a insuficiência da atuação estatal na manutenção e adequação da rede de seguridade social pode ensejar o controle jurisdicional para a garantia da eficácia do direito social, permitindo que indivíduos e grupos sociais recorram ao Poder Judiciário para exigir o cumprimento das obrigações estatais.

Este controle jurisdicional representa um mecanismo essencial de proteção dos direitos fundamentais, garantindo que a omissão estatal não permaneça impune e que os cidadãos tenham acesso a remedies jurídicos adequados para a proteção

de seus direitos previdenciários. A justiciabilidade dos direitos sociais, portanto, consolida-se como um pilar fundamental do Estado Democrático de Direito.

### **4.3 Reserva do Possível e Limites Jurídicos à Atuação do Estado**

O principal limite alegado pelo Estado para a efetivação plena dos direitos previdenciários é a cláusula da reserva do possível. Este conceito sugere que o direito às prestações sociais está condicionado à capacidade orçamentária do ente público.

No entanto, Canotilho (2019) adverte que a reserva do possível não pode ser invocada de forma genérica para desvincular o Estado de seus deveres constitucionais.

A insuficiência financeira só se torna um argumento legítimo quando comprovada a impossibilidade material absoluta de custeio, sem que haja desperdício ou desvio de finalidade dos recursos destinados à Seguridade Social.

Neste conflito, a jurisprudência brasileira contemporânea tem adotado a teoria de que o núcleo essencial do direito fundamental à previdência não pode ser sacrificado pela reserva do possível. Segundo Sarlet (2021), a dignidade da pessoa humana impõe que, no embate entre o custo econômico e a sobrevivência digna, esta última deve prevalecer.

Portanto, os limites dos direitos fundamentais previdenciários encontram sua baliza final na proporcionalidade, exigindo que o Estado demonstre que eventuais restrições de direitos são estritamente necessárias para a preservação do equilíbrio atuarial do sistema sem aniquilar o conteúdo essencial da proteção social.

### **4.4 Sustentabilidade Atuarial e Equilíbrio Financeiro do Sistema Previdenciário**

A sustentabilidade atuarial do sistema previdenciário brasileiro constitui um dos principais desafios contemporâneos para a efetivação do direito fundamental à previdência social. Segundo dados do Ministério da Previdência Social, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) apresentou déficit de R\$ 290,3 bilhões em 2022, representando 3,1% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (BRASIL, 2023).

Esse desequilíbrio financeiro decorre de múltiplos fatores estruturais. O primeiro deles é a transição demográfica acelerada pela qual o Brasil passa. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que a expectativa de vida ao nascer aumentou de 45,5 anos em 1940 para 76,8 anos em 2021, enquanto a taxa de fecundidade caiu de 6,2 filhos por mulher em 1960 para 1,7 em 2021 (IBGE, 2022). Essa combinação de envelhecimento populacional e redução da natalidade altera drasticamente a relação entre contribuintes ativos e beneficiários inativos.

Segundo projeções do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a razão de dependência previdenciária, que mede a proporção entre beneficiários e contribuintes, passará de 0,42 em 2020 para 0,67 em 2050, significando que haverá apenas 1,5 trabalhador contribuindo para cada beneficiário, contra os atuais 2,4 (IPEA, 2021). Essa mudança demográfica pressiona o modelo de repartição simples adotado pelo Brasil, no qual as contribuições dos ativos financiam os benefícios dos inativos.

Outro fator relevante é a informalidade do mercado de trabalho. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) revelam que, em 2022, 39,3% dos trabalhadores ocupados estavam na informalidade, totalizando aproximadamente 38,8 milhões de pessoas sem cobertura previdenciária obrigatória (IBGE, 2023). Essa elevada taxa de informalidade reduz a base contributiva do sistema e compromete sua capacidade de financiamento.

O Tesouro Nacional tem divulgado anualmente o Resultado do Regime Geral de Previdência Social, demonstrando a evolução das receitas e despesas

previdenciárias. Em 2022, as receitas totalizaram R\$ 485,6 bilhões, enquanto as despesas alcançaram R\$ 775,9 bilhões, resultando em uma necessidade de financiamento de R\$ 290,3 bilhões (BRASIL, 2023). Esse déficit tem sido coberto por transferências do Tesouro Nacional, o que gera pressão sobre o orçamento fiscal e limita a capacidade do Estado de investir em outras políticas públicas.

A Emenda Constitucional n.º 103/2019 foi apresentada pelo governo federal como uma resposta necessária a esse quadro de desequilíbrio. Segundo a Exposição de Motivos da PEC 06/2019, que deu origem à EC 103/2019, a reforma previdenciária geraria uma economia estimada em R\$ 800 bilhões em dez anos, contribuindo para a sustentabilidade fiscal do país (BRASIL, 2019). As principais medidas adotadas incluíram: (i) estabelecimento de idade mínima para aposentadoria (62 anos para mulheres e 65 para homens); (ii) aumento do tempo mínimo de contribuição; (iii) alteração nas regras de cálculo dos benefícios; (iv) modificação nas regras de pensão por morte e auxílio-reclusão.

Contudo, estudos técnicos apontam que, apesar das reformas, o sistema previdenciário brasileiro ainda enfrenta desafios estruturais. Segundo análise do IPEA (2021), mesmo com a implementação da EC 103/2019, o déficit previdenciário deverá persistir nas próximas décadas devido ao envelhecimento populacional contínuo e à manutenção de elevados níveis de informalidade no mercado de trabalho.

A sustentabilidade atuarial, porém, não pode ser perseguida a qualquer custo. Como ressalta Sarlet (2021), o equilíbrio financeiro do sistema é um meio para garantir a continuidade da proteção social, e não um fim em si mesmo. Nesse sentido, reformas que busquem exclusivamente a redução de gastos, sem considerar o impacto sobre o mínimo existencial dos segurados, violam a dignidade da pessoa humana e o núcleo essencial do direito fundamental à previdência.

Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) indicam que, em 2022, 67,8% dos benefícios

previdenciários pagos pelo INSS correspondiam a um salário mínimo, demonstrando que a maioria dos beneficiários depende exclusivamente da previdência para sua subsistência (DIEESE, 2023). Qualquer redução significativa no valor real desses benefícios ou endurecimento nas regras de acesso pode comprometer a capacidade de milhões de brasileiros de manterem condições mínimas de vida digna.

Portanto, a busca pela sustentabilidade atuarial deve ser compatibilizada com a proteção do núcleo essencial do direito à previdência. Isso exige políticas integradas que incluam: (i) ampliação da base contributiva através da formalização do mercado de trabalho; (ii) combate à sonegação e à evasão de contribuições previdenciárias; (iii) revisão de benefícios fiscais e renúncias de receita que impactam o financiamento da seguridade social; (iv) aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e arrecadação; (v) promoção do crescimento econômico sustentável que gere empregos formais.

A experiência internacional demonstra que sistemas previdenciários sustentáveis combinam múltiplas fontes de financiamento, regras equilibradas de acesso e benefícios adequados. O desafio brasileiro é construir esse equilíbrio sem comprometer a proteção social das pessoas mais vulneráveis, respeitando os limites constitucionais impostos pela dignidade da pessoa humana e pela vedação ao retrocesso social.

#### **4.5 Contrapontos Doutrinários: O Debate sobre Flexibilização da Proteção Previdenciária**

Embora a doutrina majoritária defenda a proteção rígida do núcleo essencial do direito fundamental à previdência social, existe uma corrente de pensamento que sustenta a necessidade de maior flexibilidade nas reformas previdenciárias,

especialmente diante das restrições orçamentárias e das transformações demográficas.

Autores como Fernando Facury Scaff argumentam que a sustentabilidade fiscal do Estado é pressuposto para a própria existência dos direitos sociais. Segundo Scaff (2018), "sem equilíbrio das contas públicas, não há como garantir a continuidade de qualquer política social, incluindo a previdenciária. Portanto, ajustes que visem à responsabilidade fiscal não podem ser automaticamente classificados como retrocesso social".

Essa perspectiva encontra respaldo na teoria da reserva do possível, que estabelece limites fáticos à efetivação de direitos prestacionais. De acordo com Krell (2002), "o Estado não pode ser obrigado a prestar aquilo que não está ao alcance de suas possibilidades orçamentárias, sob pena de comprometer sua capacidade de atender outras demandas sociais igualmente legítimas".

Régis Fernandes de Oliveira (2019) defende que o princípio da vedação ao retrocesso social não pode ser interpretado de forma absoluta, pois isso engessaria completamente a atuação do legislador e impediria ajustes necessários diante de mudanças na realidade social e econômica. Para o autor, "a Constituição não pode ser lida como uma camisa de força que impeça o Estado de adaptar suas políticas públicas às circunstâncias contemporâneas".

No campo específico da previdência social, economistas como Fabio Giambiagi têm defendido reformas mais profundas do que as já realizadas. Giambiagi (2020) argumenta que "o modelo brasileiro de previdência por repartição simples tornou-se insustentável diante do envelhecimento populacional, sendo necessária uma transição gradual para um sistema de capitalização ou, no mínimo, ajustes mais rigorosos nas regras de acesso e cálculo de benefícios".

Essa visão é compartilhada por parte da literatura econômica internacional. Segundo Barr e Diamond (2008), sistemas previdenciários devem equilibrar três objetivos: adequação dos benefícios, sustentabilidade financeira e viabilidade

política. Quando esses objetivos entram em conflito, ajustes paramétricos são inevitáveis, podendo incluir aumento da idade de aposentadoria, redução de taxas de reposição ou alteração nas fórmulas de cálculo.

Contudo, essa perspectiva mais flexível não é isenta de críticas. Sarlet (2021) rebate argumentando que "a reserva do possível não pode ser invocada de forma genérica e abstrata, cabendo ao Estado o ônus de comprovar a real impossibilidade de cumprimento de suas obrigações constitucionais". O autor sustenta que, antes de reduzir direitos sociais, o Estado deve demonstrar que esgotou todas as alternativas de financiamento, incluindo revisão de gastos não essenciais e combate à sonegação fiscal.

Bonavides (2020) critica duramente a subordinação dos direitos fundamentais à lógica econômica, afirmando que "a Constituição não é um programa de governo sujeito a contingências orçamentárias, mas a lei fundamental que estabelece patamares mínimos de proteção que não podem ser relativizados por argumentos meramente econômicos".

Ibrahim (2022) adota uma posição intermediária, reconhecendo a necessidade de ajustes no sistema previdenciário, mas defendendo que eles devem respeitar limites constitucionais claros. Para o autor, "reformas previdenciárias são legítimas quando: (i) preservam o mínimo existencial; (ii) estabelecem regras de transição razoáveis; (iii) são precedidas de amplo debate social; (iv) demonstram, com base em dados técnicos, a real necessidade das mudanças propostas".

O debate também se estende à questão da judicialização da previdência. Críticos da proteção rígida argumentam que a excessiva intervenção judicial em matérias previdenciárias compromete o planejamento orçamentário e a separação de poderes. Segundo Barroso (2022), "embora o Judiciário tenha o dever de proteger direitos fundamentais, deve exercer autocontenção em questões que envolvem escolhas alocativas complexas, respeitando a competência primária do Legislativo e do Executivo".

Por outro lado, defensores da justiciabilidade plena dos direitos previdenciários argumentam que a omissão ou insuficiência estatal não pode permanecer sem controle. Canotilho (2019) sustenta que "quando o legislador ou o administrador violam o núcleo essencial de um direito fundamental, seja por ação ou omissão, o Judiciário não apenas pode, mas deve intervir para restaurar a ordem constitucional".

Esse debate doutrinário reflete a complexidade do tema e a necessidade de uma abordagem equilibrada que considere tanto a sustentabilidade do sistema quanto a proteção dos mais vulneráveis. A solução não está em posições extremas — nem na rigidez absoluta que impede qualquer reforma, nem na flexibilização irrestrita que esvazia o conteúdo dos direitos sociais —, mas na construção de um modelo que compatibilize responsabilidade fiscal com justiça social, sempre tendo como parâmetro último a dignidade da pessoa humana.

## **5. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

A Previdência Social brasileira enfrenta, na contemporaneidade, um cenário de tensões permanentes entre as exigências de equilíbrio atuarial e financeiro e a necessidade de preservação do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais.

O envelhecimento populacional, com o aumento da expectativa de vida e a redução das taxas de fecundidade, tem alterado significativamente a relação entre ativos e inativos, impactando diretamente o regime de repartição simples que sustenta o sistema (IBRAHIM, 2022).

Paralelamente, as transformações no mercado de trabalho, marcadas pela informalidade crescente, pelo trabalho intermitente e pela expansão da economia de plataforma, fragilizam a base contributiva tradicional e tornam mais complexa a tarefa de assegurar a universalidade de cobertura e de atendimento prevista na Constituição de 1988.

Nesse contexto, sucessivas reformas previdenciárias têm sido propostas e aprovadas sob o argumento da necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema e evitar o chamado “colapso” financeiro da Previdência.

A Emenda Constitucional n.º 103/2019, por exemplo, redesenhou profundamente critérios de acesso, fórmulas de cálculo de benefícios e regras de transição, produzindo significativo impacto na concretização do direito à aposentadoria e às pensões (IBRAHIM, 2022).

Tais reformas, todavia, suscitam um intenso debate doutrinário acerca de sua compatibilidade com o princípio da vedação ao retrocesso social, na medida em que podem representar um rebaixamento do patamar de proteção já conferido aos segurados pela ordem constitucional anterior (SARLET, 2021).

A teoria dos direitos fundamentais oferece instrumentos analíticos importantes para esse debate. O princípio da vedação ao retrocesso social, compreendido como uma limitação material ao poder de reforma, impede que o legislador, ainda que sob a forma de poder constituinte derivado, elimine conquistas sociais já consolidadas, salvo se demonstrada a absoluta impossibilidade de manutenção do modelo anterior e desde que não haja violação ao núcleo essencial do direito (CANOTILHO, 2019).

Assim, a busca por sustentabilidade não pode ser compreendida como autorização irrestrita para precarizar direitos, mas sim como um processo de reestruturação que deve respeitar os limites materiais impostos pela dignidade da pessoa humana e pelo mínimo existencial previdenciário (BONAVIDES, 2020).

Outro desafio contemporâneo diz respeito à tensão entre responsabilidade fiscal e justiça social. A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal e das políticas de contenção de gastos, consolidou-se um discurso segundo o qual a expansão de direitos sociais, inclusive previdenciários, seria necessariamente incompatível com a estabilidade macroeconômica (SARLET, 2021).

No entanto, a perspectiva constitucional impõe que o orçamento público seja concebido como instrumento de concretização de direitos fundamentais, e não como barreira intransponível à sua efetivação.

Nesse sentido, argumentos baseados apenas em metas fiscais não são suficientes para legitimar cortes drásticos em benefícios previdenciários, especialmente quando colocam em risco a subsistência digna de aposentados, pensionistas e pessoas com incapacidade para o trabalho (IBRAHIM, 2022).

Acresce a esse cenário o problema da legitimidade democrática das reformas. Diversas emendas constitucionais previdenciárias foram aprovadas em contextos de forte pressão econômica e política, muitas vezes com participação social limitada e com pouca transparência quanto aos estudos atuariais que serviram de base às mudanças.

Para Sarlet (2021), essa dinâmica fragiliza o princípio da confiança legítima, pois o segurado contribui para o sistema com base em determinadas expectativas normativas, que passam a ser alteradas de forma abrupta, o que gera insegurança jurídica e sensação de injustiça. Assim, a previsibilidade e a razoabilidade das transições de regras tornam-se elementos fundamentais para compatibilizar reformas com o respeito aos direitos fundamentais.

Também merece destaque o desafio da inclusão previdenciária de grupos historicamente vulneráveis, como trabalhadores informais, rurais, domésticos e pessoas em situação de pobreza extrema.

Embora o sistema constitucionalmente desenhado busque alcançar esses segmentos por meio de regimes diferenciados e benefícios assistenciais, na prática ainda se observa um grande contingente de pessoas desprotegidas, que acabam dependendo exclusivamente de políticas assistenciais residuais (IBRAHIM, 2022).

Essa exclusão contradiz o projeto constitucional de Seguridade Social e revela a necessidade de políticas públicas integradas que ampliem a base de

contribuintes, simplifiquem o acesso à proteção e fortaleçam a solidariedade intergeracional e intrageracional.

Diante de todos esses elementos, os desafios contemporâneos da Previdência Social extrapolam a esfera técnica e adentram o campo axiológico e principiológico do Estado Democrático de Direito.

Não se trata apenas de calcular déficits ou superávits, mas de definir, à luz da Constituição, qual nível de proteção será garantido às pessoas quando mais necessitam da intervenção estatal.

O enfrentamento dessas questões exige uma leitura sistemática da Constituição, que concilie responsabilidade fiscal e sustentabilidade atuarial com a indisponibilidade do mínimo existencial previdenciário e com a proibição do retrocesso social (CANOTILHO, 2019; BONAVIDES, 2020; SARLET, 2021).

## 6. CONCLUSÃO

A investigação realizada permitiu reconhecer a Previdência Social brasileira como um direito fundamental social de segunda dimensão, cuja centralidade no Estado Social desenhado pela Constituição de 1988 transcende a noção estritamente contributiva e assume caráter existencial indispensável à concretização da dignidade humana.

A análise da teoria dos direitos fundamentais, conjugada com o exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, evidenciou que os direitos sociais previdenciários não podem ser tratados como normas meramente programáticas, mas impõem ao Estado deveres positivos concretos de estruturação, manutenção e aperfeiçoamento de um sistema universal, equitativo e financeiramente sustentável.

A jurisprudência do STF consolidou parâmetros claros para o controle de constitucionalidade das reformas previdenciárias, estabelecendo que, embora

sejam constitucionalmente admissíveis, devem: (i) respeitar o núcleo essencial do direito à previdência; (ii) observar a proporcionalidade e a razoabilidade; (iii) estabelecer regras de transição adequadas que protejam a confiança legítima; (iv) preservar o mínimo existencial; e (v) demonstrar, com base em dados técnicos concretos, a real necessidade das mudanças propostas para a sustentabilidade do sistema.

A análise de dados oficiais do Ministério da Previdência Social, IBGE, IPEA e Tesouro Nacional confirmou a existência de desafios estruturais significativos para a sustentabilidade atuarial do sistema, decorrentes especialmente do envelhecimento populacional acelerado, da elevada informalidade no mercado de trabalho e da relação decrescente entre contribuintes ativos e beneficiários inativos. O déficit previdenciário de R\$ 290,3 bilhões em 2022 e as projeções demográficas que apontam para o agravamento desse quadro nas próximas décadas demonstram que ajustes no sistema são inevitáveis.

Contudo, a necessidade de sustentabilidade financeira não autoriza o esvaziamento do conteúdo essencial do direito fundamental à previdência. O confronto com posições doutrinárias divergentes revelou que, embora exista legítimo debate sobre o grau de flexibilidade admissível nas reformas, há consenso de que o mínimo existencial previdenciário constitui limite intransponível, não podendo ser sacrificado por argumentos exclusivamente econômicos.

A tensão entre reserva do possível e mínimo existencial deve ser resolvida mediante aplicação rigorosa do princípio da proporcionalidade, exigindo-se do Estado: (i) demonstração concreta da impossibilidade orçamentária, não bastando alegações genéricas; (ii) comprovação de que foram esgotadas alternativas de financiamento, incluindo combate à sonegação, revisão de renúncias fiscais e eliminação de despesas não essenciais; (iii) adoção de medidas que distribuam equitativamente os ônus da crise fiscal, evitando que recaiam desproporcionalmente sobre os mais vulneráveis.

O princípio da vedação ao retrocesso social, embora não impeça absolutamente qualquer modificação legislativa, funciona como importante parâmetro de controle, exigindo que alterações nas regras previdenciárias sejam justificadas, proporcionais e acompanhadas de medidas compensatórias que preservem o grau de proteção já alcançado. A segurança jurídica e a proteção da confiança legítima impõem que segurados que contribuíram sob determinado regime normativo não sejam surpreendidos por mudanças abruptas que frustrem completamente suas expectativas de proteção futura.

Como contribuição analítica própria, este estudo propõe que a sustentabilidade da previdência social brasileira seja perseguida não apenas através de reformas paramétricas que endurecem requisitos de acesso e reduzem benefícios, mas principalmente mediante políticas integradas que incluam: (i) ampliação da base contributiva através da formalização do mercado de trabalho e da inclusão de trabalhadores de plataformas digitais; (ii) aperfeiçoamento dos mecanismos de fiscalização e combate à sonegação de contribuições previdenciárias; (iii) revisão de benefícios fiscais e renúncias de receita que impactam o financiamento da seguridade social; (iv) promoção do crescimento econômico sustentável que gere empregos formais de qualidade; (v) fortalecimento da educação previdenciária para conscientização sobre a importância da contribuição regular.

Ademais, sugere-se que futuras reformas sejam precedidas de amplo debate social, com participação efetiva de representantes dos segurados, e fundamentadas em estudos atuariais transparentes e acessíveis ao escrutínio público. A legitimidade democrática das mudanças no sistema previdenciário é elemento essencial para sua aceitação social e para a manutenção da confiança no pacto intergeracional que sustenta o modelo de repartição simples.

Por fim, reafirma-se que a Previdência Social não pode ser convertida em mera variável de ajuste fiscal, mas deve permanecer como instrumento prioritário

de justiça social e concretização dos objetivos fundamentais da República, especialmente a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades. A dignidade da pessoa humana, fundamento da República e núcleo axiológico de todo o ordenamento jurídico, constitui o parâmetro último de validade das políticas previdenciárias, devendo prevalecer diante de soluções que, embora financeiramente convenientes no curto prazo, se revelem incompatíveis com o patamar civilizatório consagrado pela Constituição de 1988.

O desafio que se coloca ao Estado brasileiro é o de compatibilizar responsabilidade fiscal com solidariedade social, equilíbrio atuarial com proteção dos vulneráveis, sustentabilidade do sistema com adequação dos benefícios. Esse equilíbrio complexo exige não apenas ajustes técnicos, mas fundamentalmente uma escolha política e ética sobre o tipo de sociedade que desejamos construir: uma sociedade que abandona seus idosos, incapacitados e dependentes à própria sorte, ou uma sociedade que honra o compromisso constitucional de assegurar a todos uma existência digna, especialmente nos momentos de maior vulnerabilidade.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2022.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 18. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 nov. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. São Paulo: Atlas, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.