

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

FREDERICO DO PRADO

PREVIDÊNCIA, REFORMA E PROCESSO DECISÓRIO: A
VOTAÇÃO DA LEI Nº 13.135, DE 17 DE JUNHO DE 2015

Belo Horizonte – 2018

FREDERICO DO PRADO

PREVIDÊNCIA, REFORMA E PROCESSO DECISÓRIO: A
VOTAÇÃO DA LEI Nº 13.135, DE 17 DE JUNHO DE 2015

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira (UFMG).

Belo Horizonte – 2018

Página reservada para ata de aprovação escaneada.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela força e determinação ao longo de toda minha trajetória acadêmica. A esta instituição e seu corpo docente pelo aprendizado. Ao meu orientador e professor, pelo suporte, paciência e incentivos. Aos meus familiares, em especial minha mãe e aos demais, incluindo os que já se foram, pelo amor, dedicação e apoio. E por fim a todos que direta ou indiretamente contribuíram para minha formação e convívio dentro da universidade.

“Somente uma crise – real ou percebida como real – produz mudança de fato”.

Milton Friedman

RESUMO

O deficit que a previdência social brasileira vem apresentando ao longo dos anos e as perspectivas futuras de envelhecimento demográfico colocaram na agenda a reforma da previdência. Nesse contexto, o governo Dilma Rousseff editou em 2014 medida provisória destinada a mudar as regras para a concessão dos benefícios de pensão por morte e auxílio-doença, dentre outras disposições. A medida foi posteriormente analisada pelo Congresso Nacional, aprovada e convertida na Lei nº 13.135 de 17 de junho de 2015. A literatura mostra algumas características do processo decisório: o presidencialismo de coalizão e a capacidade que o chefe do Executivo possui para compor uma ampla base de apoio no Legislativo, bem como o poder que os líderes partidários possuem para manter a disciplina em sua legenda. Na prática, o governo não enfrenta dificuldades em aprovar medidas dado apoio político. Porém, tanto no passado como hoje, reformas constitucionais com vistas a mudar regras previdenciárias fogem a esta regra. Assim, aspectos institucionais como o critério de maioria qualificada tornam mais complicada a provação de mudança constitucional em face a medida provisória, uma vez que também atrai para a política maior visibilidade e conseqüentemente maior identificação por parte dos eleitores. O presente trabalho buscou a presença destes elementos no processo que culminou na conversão da MP 664/2014 na Lei nº 13.135/2015, com base no comportamento dos parlamentares tanto da base aliada quanto da oposição. Por outro lado, partindo da hipótese de que a bancada sindical estaria vinculada a grupos de trabalhadores contrários a restrições nas regras previdenciárias, tenderia a se posicionar de forma contrária a conversão da MP. O que se verificou ao longo do trabalho, no entanto, foi que o grau de aprovação da legislação foi maior, quanto maior era a proximidade do parlamentar em relação à coalizão de governo, inclusive dentro da bancada sindical, cujos integrantes eram, em sua maioria, parlamentares da base aliada. Conclui-se, portanto, que no caso de medidas provisórias, cujas alterações parecem não envolver a emergência de grandes restrições ou critérios institucionais, e dada a força do governo sobre o Legislativo, não haveria dificuldade na aprovação de mudanças, inclusive na previdência social.

PALAVRAS-CHAVE: Reforma da Previdência; Lei nº 13.135/2015; Pensões e Auxílio-doença; Atores com Poder de Veto; Processo Decisório.

ABSTRACT

The deficit that Brazilian social security has been presenting over the years and the future prospects of demographic aging have placed on the agenda the pension reform. In this context, the Dilma Rousseff government issued a provisional measure in 2014 to change the rules for granting the death benefits and sickness benefits, among other provisions. The measure was later analyzed by the National Congress, approved and converted into Law 13,135 of June 17, 2015. The literature shows some characteristics of the decision-making process: coalition presidentialism and the ability of the chief of the executive to form a broad base of support in the Legislature, as well as the power that party leaders possess to maintain discipline in their caption. In practice, the government does not face difficulties in approving measures given political support. However, in the past as well as today, constitutional reforms aimed at changing social security rules have evaded this rule. Thus, institutional aspects such as the qualified majority criterion make it more difficult to prove constitutional change in the face of the provisional measure, since it also attracts more visibility to the policy and, consequently, greater identification by the voters. The present work sought the presence of these elements in the process that culminated in the conversion of MP 664/2014 into Law 13.135 / 2015, based on the behavior of the parliamentarians of both the allied base and the opposition. On the other hand, starting from the hypothesis that the trade union would be linked to groups of workers against restrictions on social security rules, it would tend to oppose the MP's conversion. What happened throughout the work, however, was that the degree of approval of the legislation was greater, the greater the proximity of the parliamentarian in relation to the coalition of government, including inside the union, whose members were, for the most part, parliamentarians of the allied base. It is concluded, therefore, that in the case of provisional measures whose amendments do not seem to involve the emergence of major restrictions or institutional criteria, and given the strength of the government over the Legislative, there would be no difficulty in approving changes, including social security.

KEYWORDS: Social Security Reform; Law no. 13.135/2015; Pensions and Sickness; Actors with Veto Power; Decision-making process.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Produto Interno Bruto, variação em volume, 2003-2016	20
Figura 2 -	Resultado Previdenciário, RGPS, 2003-2017, em bilhões, a preços de 2017	21
Figura 3 -	Pirâmides Etárias, Brasil, 1980, 2000, 2030 e 2050	23
Figura 4 -	Proporção de pensões no total de benefícios previdenciários, Brasil, 1993- 2011	27
Figura 5 -	Base de Apoio ao Governo na Câmara dos Deputados, eleitos em 2014 ...	42
Figura 6 -	Base de Apoio ao Governo no Senado, eleitos em 2014	42
Figura 7 -	Composição da Bancada Sindical, por partidos, 2014	43
Figura 8 -	Resultado da Votação, Câmara dos Deputados	44
Figura 9 -	Resultado da Votação, Senado	45
Figura 10 -	Resultado da Votação, por Coalizão, Câmara dos Deputados	46
Figura 11 -	Resultado da Votação, por Coalizão, Senado	47
Figura 12 -	Resultado da Votação, Bancada Sindical, Câmara dos Deputados e Senado	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Benefícios Ativos: Pensões por morte e Auxílio-doença, 2014-2016	26
Tabela 2 -	Tempo de Duração do Benefício da Pensão por Morte após a Lei nº 13.135/2015	29

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
SUS	Sistema Único de Saúde
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
PIB	Produto Interno Bruto
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PPM	Pensão por Morte
MP	Medida Provisória
PLV	Projeto de Lei de Conversão
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	09
1	PREVIDÊNCIA SOCIAL E REFORMA	12
1.1	Breve Histórico e Características	13
1.2	Deficit, Reforma e Transição Demográfica	19
1.3	As Pensões por morte e o Auxílio-doença	25
1.4	As Alterações Promovidas pela Lei nº 13.135 de 17 de junho de 2015	28
2	PROCESSO POLÍTICO E DECISÓRIO	31
2.1	Atores, Instituições e Poder de Veto	33
2.2	Disciplina e Coesão Partidária	35
2.3	Visibilidade e Percepção Eleitoral	37
3	A VOTAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO	41
3.1	Base Aliada, Oposição e Bancada Sindical	45
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
5	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51
	ANEXO I	54

INTRODUÇÃO

A previdência social emergiu no Brasil no início do século XX, com o objetivo de garantir aos indivíduos que contribuíssem ao longo de sua vida uma fonte de renda quando deixassem efetivamente o mercado de trabalho. Inicialmente como um modelo ligado a categorias profissionais, ela foi lentamente sendo ampliada, e hoje atende a quase trinta milhões de aposentados. No entanto, a sociedade brasileira mudou muito ao longo das últimas décadas; com a redução da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida, o país caminha para um processo de transição demográfica, cuja expectativa aponta para uma população idosa crescente.

Por isso ao longo dos últimos anos o tema reforma da previdência vem ganhando a atenção da sociedade, na medida em que se identifica a necessidade de se produzir mudanças nas regras que melhorem a relação entre contribuições e pagamento de benefícios e consequentemente reduza o déficit, que consome fatia considerável do orçamento público. E com isso em mente, o governo Dilma Rousseff editou em 2014 a medida provisória nº 664, com vistas a alterar as regras para a concessão dos benefícios de pensão por morte e auxílio-doença, criando critérios de elegibilidade, tempo de carência e prazo de duração dos benefícios, posteriormente convertida na Lei nº 13.135 de 17 de junho de 2015 após sua apreciação e votação no âmbito do Congresso Nacional.

Para além da discussão quanto à reforma e a sua necessidade em face do equilíbrio das contas públicas, é também necessário entender o processo decisório que leva a formação de maiorias capazes de promover alterações na previdência social. No contexto do presidencialismo de coalizão, o Poder Executivo em geral consegue manter alguma preponderância sobre o Legislativo, dada a sua capacidade em construir uma coalizão de governo robusta no parlamento ao passo em que as lideranças partidárias também possuem dispositivos capazes de manter certo controle sobre a agenda legislativa.

Por outro lado, sabe-se que a votação de projetos de reforma da previdência tende a ser polêmica e é difícil a construção de apoio majoritário em torno destes. A exemplo disso, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016, e o atual governo vem enfrentando dificuldades em conseguir arregimentar

apoio para a sua aprovação.

Preceitos institucionais importam, e devem ser levadas em conta, e por isso, é preciso discutir como elas impactam e explicam o resultado das políticas públicas. As regras para aprovação de uma medida provisória são diferentes das regras para aprovação de uma PEC; nesta última, são exigidos maioria qualificada e estimulados amplos debates que concedem a ela uma visibilidade muito maior, ampliando também os custos políticos atribuídos à sua aprovação. Ainda assim, dados os aspectos institucionais do sistema político brasileiro, a força do governo e do instrumento da medida provisória, bem como a concentração de poder nos líderes partidários, espera-se que quanto mais próximo um parlamentar cujo partido esteja da coalizão de apoio ao governo, maior será a sua adesão às propostas do Executivo.

Por outro lado, existem bancadas suprapartidárias dentro do Congresso Nacional que atendem a necessidade de representação de grupos e pautas específicas da sociedade. Espera-se que estas bancadas, por estarem mais próximas e vinculadas a representação de uma bandeira específica adotem comportamento independente em relação aos seus partidos. No caso da previdência, destaca-se a bancada sindical, na defesa do interesse dos trabalhadores ativos, interessados nas regras que afetarão o recebimento de seu benefício no futuro.

Assim, a partir da literatura, espera-se observar nos votos que garantiram a conversão da medida provisória na Lei nº 13.135/2015 um maior apoio quanto maior for a proximidade do parlamentar em relação ao governo, ao passo em que o oposto seria também verdadeiro, ao passo em que na bancada sindical, dado seu compromisso com pautas e organizações do mundo do trabalho, espera-se observar o contrário, dada a suposição de que esta teria restrições a qualquer medida que restrinja o acesso a benefícios de cunho previdenciário.

Dada a importância que o tema da reforma da previdência vem tomando no debate público nos últimos anos, bem como os impactos do deficit sobre a gestão pública nos tempos atuais. Ademais, em face do frescor da temática, em especial das mudanças ocasionadas pela referida legislação, busca-se contribuir para a bibliografia, cobrindo a lacuna que ainda existe

de trabalhos acadêmicos a respeito desta.

Assim, este trabalho busca examinar, a partir dos dados da votação e da literatura levantada se a aprovação foi maior entre os parlamentares conforme sua proximidade em relação a coalizão de governo, bem como avaliar se os parlamentares da bancada sindical se posicionaram contra a reforma ou de forma distinta de seus partidos. Para isso este trabalho se organiza da seguinte forma: no primeiro capítulo é feito um apanhado sobre a previdência social brasileira, suas origens e histórico, os conceitos de sistema de repartição e capitalização, os regimes geral e os próprios, as discussões sobre o envelhecimento e a transição demográfica em perspectiva para o país, bem como um detalhamento sobre o sistema de pensões.

No segundo capítulo, toma lugar o processo político e decisório, o papel das instituições e das regras no interior do legislativo, o comportamento esperado dos parlamentares, a emergência de atores com poder de veto, dentro das coalizões de governo e no âmbito das regras institucionais, bem como os aspectos que dão a visibilidade para a aprovação de uma reforma no sistema previdenciário. No terceiro capítulo, são apresentados os dados defrontados com o comportamento esperado da coalizão de apoio ao governo e dos partidos de oposição, bem como dos parlamentares identificados na bancada sindical, a fim de verificar sua participação na contagem final de votos e aferir, a partir da literatura levantada nos capítulos anteriores explicações para o resultado observado. No quarto e último capítulo são apresentadas as conclusões finais do trabalho.

1 PREVIDÊNCIA SOCIAL E REFORMA

Nos últimos tempos, em especial ao longo destes últimos anos marcados pela crise econômica que se iniciou no Brasil a partir de 2014, não são poucos os analistas que têm apontado para a resolução do problema fiscal do Estado a solução para dias melhores. Dentre as várias manifestações, um tema recorrente é a reforma da previdência social. O tema foi encampado pelo próprio governo federal, iniciando-se a tramitação de proposta de emenda à Constituição, a PEC nº 287/2016, de autoria do Poder Executivo, exatamente com este objetivo.

Mas, voltando ao cerne da questão, tratemos primeiro do conceito de previdência social e de como ela se desenvolveu no país ao longo da história. Podemos entendê-la inicialmente, segundo AFONSO (2004), como um seguro destinado a custear as despesas do segurado e seus dependentes em sua velhice, em caso de acidentes ou da perda natural de sua capacidade biológica em manter-se no mercado de trabalho, e cujos recursos são oriundos de contribuições realizadas ao longo de sua vida ativa.

Em linhas gerais, a previdência social costuma se estruturar em dois regimes que se distinguem quanto ao modo pelo qual são administrados e como captam e distribuem os recursos: o de **repartição** e o de **capitalização**. No primeiro, o de repartição, os recursos oriundos das contribuições realizadas pelos segurados ativos no mercado de trabalho são alocados para o pagamento dos benefícios previdenciários pagos aos inativos naquele mesmo período. No regime de capitalização, ao invés disso, as contribuições dos segurados são poupadas ou aplicadas em operações rentáveis, de forma a custear os benefícios previdenciários destes e seus dependentes quando do momento de sua aposentadoria.

Por sua vez, AFONSO (2004) chama a atenção para o fato de que a maioria dos países adota, pelo menos em parte, o sistema de repartição, e justifica essa escolha no fato de que, no início do século XX, quando a previdência social começou a surgir, as taxas de crescimento populacional eram altas e o percentual de pessoas ativas era bem superior ao de inativas, tornando implícita a vantagem deste em comparação ao outro.

Ambos os regimes produzem dois tipos de transferência de recursos distintos.

Conforme destaca AFONSO (2004), enquanto em um regime de capitalização os recursos são transferidos dentro da mesma geração, ou seja, para o segurado e seus dependentes em um momento futuro (transferência intrageracional), no regime de repartição os recursos são transferidos para outra geração, da geração ativa e contribuinte para a geração inativa (transferência intergeracional). É importante ressaltar que nem todos os benefícios pagos pela previdência social possuem correlação direta com alguma contribuição feita anteriormente pelo beneficiário, e na medida em que estes recursos são alocados também há transferência intrageracional.

De todo modo, um tema é recorrente, não apenas no Brasil, mas neste também, conforme será exposto nas páginas a seguir. O crescente déficit e desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro nos últimos anos trouxeram com mais força um tema que, apesar disso, já não é tão novo assim: por reforma da previdência entendemos alterações nas regras deste sistema em busca de um maior equilíbrio entre a arrecadação e as despesas, bem como entre os benefícios pagos aos segurados.

O escopo dessas alterações pode ser bastante extenso, indo desde mudanças nas alíquotas de contribuição, até mudanças de grande monta, como a troca de regimes previdenciários, ou a unificação de regras para diferentes grupos de trabalhadores, como os funcionários públicos e empregados do setor privado. (AFONSO, 2004, p. 397).

Projetos de reforma da previdência já passaram pelo Congresso Nacional anteriormente, a exemplo das emendas constitucionais nº20/1998 e nº41/2003, estas com uma abrangência mais ampla, mas também leis como a nº 13.183, de 4 de novembro de 2015, que dentre outras coisas cria a fórmula 85/95 como alternativa ao fator previdenciário, e a Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015 que altera as regras de concessão da pensão por morte e auxílio-doença, e será tratada ao longo deste trabalho. Antes de prosseguirmos nessa discussão, no entanto, é necessário abrir parênteses para as origens da previdência social brasileira, suas características e como ela se desenvolveu ao longo das décadas, retratando também os distintos momentos políticos que marcaram o país.

1.1 Breve Histórico e Características

Em geral, marca-se a promulgação do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923,

também conhecida como *Lei Eloy Chaves*, como a primeira vez em que o país experimentou a criação de uma instituição previdenciária. Nesse caso, a legislação cria uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os funcionários das estradas de ferro. Na sequência o Decreto nº 5.109, de 20 de dezembro de 1926 estende as caixas para outras empresas, ligadas ao setor ferroviário ao setor de navegação e a exploração de portos. A administração das CAPs era mista e não contava com a participação do Estado:

Ou seja: as caixas (que eram organizadas no âmbito de cada empresa) seriam administradas por comissões, compostas por representantes da empresa (três representantes, um dos quais assumindo o cargo de presidente da comissão), e representantes dos empregados (dois representantes, eleitos diretamente a cada três anos). (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986, p. 31).

Nessas caixas, a presença do poder público não era sentida nem na administração e nem no seu financiamento. Segundo a Lei Eloy Chaves, estas eram mantidas com: contribuições dos empregados, relativas a 3% de seus vencimentos; pelas empresas, recolhendo o correspondente a 1% de sua renda bruta; bem como pela prestação de serviços destas, sendo recolhidos também 1,5% sobre o aumento das tarifas das estradas de ferro, sobre as quais versava a lei. As empresas deveriam recolher mensalmente o conjunto destas contribuições e depositá-la na CAP.

Ao longo da década de 1920, em suma, a previdência social foi marcada por “uma relativa amplitude no plano de atribuições das instituições previdenciárias; uma prodigalidade nas despesas; e a natureza basicamente civil privada daquelas instituições”. (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986, p. 23). Já no início da década seguinte houve uma série de alterações nesse modelo. Tentando dar uma resposta ao início do processo de industrialização do país, o governo Vargas (1930-1945) iniciou um processo de unificação das mais diversas CAPs, visando uniformizá-las, dando origem aos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que agora abrangiam não apenas os funcionários de determinada empresa, mas toda uma categoria profissional.

As mudanças nesta área começam a se dar a partir de 1933, contemporaneamente ao surgimento da nova forma de organização da Previdência representada pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões. E aparentemente elas têm no surgimento dos IAPs o seu determinante. Isto é, a passagem das instituições previdenciárias, de pequenas Caixas organizadas por empresa a grandes Institutos referidos a amplos grupos profissionais, teria imposto a necessidade das mudanças então efetuadas a nível administrativo, como mera exigência técnica “racionalizadora” (OLIVEIRA e TEIXEIRA, 1986, p. 119).

O primeiro instituto criado em 1933 é o IAPM, vinculado aos trabalhadores do setor marítimo, e a partir dele diversos outros vão sendo criados ao longo dos anos seguintes, a exemplo do vinculado aos trabalhadores do setor bancário em 1934, e aos trabalhadores do setor industriário dois anos depois. É importante ressaltar que os IAPs restringiam-se aos trabalhadores formais, ou seja, aqueles que possuíam a carteira de trabalho. O governo Vargas, é importante citar, representou grandes avanços na legislação previdenciária e social brasileira, embora, como destaca CARVALHO (2007), tenha sido “uma legislação introduzida em um ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis”.

Em relação a sua administração, os IAPs também apresentaram algumas mudanças em relação às CAPs. Se ao longo dos anos 1920 a participação do estado no sistema previdenciária era mínima, agora esta era sentida na própria estrutura dos institutos. Agora este fazia parte da administração, que se postava de forma tripartite, junto dos representantes dos empregados e das empresas. Cada um dos institutos dispunha de seus próprios critérios para a elegibilidade de seus segurados ao rol de benefícios, mas as categorias profissionais com maior poder de pressão conseguiam obter maior atenção do Estado quanto a sua extensão e cobertura.

Após este período, uma série de iniciativas com vistas criação de uma legislação que uniformizasse os IAPs ao longo país se deram, culminando efetivamente em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Esta procurava normatizar as normas e os benefícios concedidos pelos mais diversos institutos. “O ponto positivo foi a ampliação da cobertura previdenciária, que passou a incluir os profissionais liberais” (CARVALHO, 2007, p. 153), mas ainda não atendia aos trabalhadores rurais, que serão contemplados apenas a partir de 1963 com a instituição do Estatuto do Trabalhador Rural.

Esse processo terá sequência ao longo das décadas seguintes, em especial com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, a partir da unificação dos IAPs dos industriários, dos trabalhadores de ferrovias e serviços públicos, dos bancários, dos comerciários, dos trabalhadores em transportes de cargas e dos marítimos, exceção feita aqueles vinculados aos funcionários públicos civis e militares. Dentre algumas mudanças

introduzidas estão a eliminação progressiva da gestão tripartite, envolvendo o Estado e os representantes do empregador e dos empregados. “Acabaram os poderosos IAPs, e os sindicatos perderam a influência sobre a previdência, que passou a ser controlada totalmente pela burocracia estatal” (CARVALHO, 2007, p. 171).

Ainda assim, nesse contexto podemos observar uma contínua tendência de universalização da cobertura e dos benefícios previdenciários, conforme apontam OLIVEIRA e TEIXEIRA (1986), em especial a partir da criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural em 1971 e a extensão aos trabalhadores domésticos e aos autônomos nos anos de 1972-73 respectivamente, ainda que a inclusão destes grupos não tenha se dado de forma igualitária, havendo ainda assimetrias entre trabalhadores rurais e urbanos, por exemplo.

Em 1977, foram criadas outras instituições previdenciárias importantes, a citar: o Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), com a finalidade de integrar a concessão dos benefícios e a prestação de serviços, dentre outros, e também o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), reunindo os serviços de assistência médica e hospitalar fornecido pelas instituições previdenciárias.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, o INPS vai deixar de existir para dar lugar ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), enquanto que as atribuições do INAMPS vão ser absorvidas mais tarde pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Esta carta também significou uma série de avanços na cobertura do sistema previdenciário. “Fixou em um salário-mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão de um salário-mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, independentemente de terem contribuído para a previdência” (CARVALHO, 2007, p. 206).

Assim como seu antecessor, o INSS cuida da administração do sistema previdenciário público nacional, a exceção daqueles vinculados aos servidores públicos civis e militares. Aqui, portanto, cabe uma conceituação importante, uma vez que a previdência social pública brasileira está delimitada em dois grandes regimes: o **Regime Geral de Previdência Social (RGPS)** e os **Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)**. É

importante também citar a **Previdência Complementar**, que reúne os fundos e planos de aposentadoria e pensões administradas pelo setor privado, organizando-se portanto sob a forma de capitalização.

A começar pelos RPPS, denominam os mais diversos regimes previdenciários destinados a custear a previdência dos servidores públicos, civis e militares, tendo cada uma das unidades federadas autonomia para criar e gerir o seu próprio. Estes são financiados com recursos de contribuições dos servidores e do Estado, e estão organizados em sua maioria como regimes de repartição.

Quanto aos benefícios, o art. 40 da Constituição de 1988 garante aos segurados pelos regimes próprios a aposentadoria, cumpridos 10 anos de serviço público e cinco no cargo no qual se aposentar, observados os seguintes critérios: 65 anos de idade para homens e 60 para mulheres, observados 35 e 30 anos de contribuição respectivamente ou proporcional pelo tempo em que tiverem contribuído. Em 2015 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 88, cujo objetivo era instituir a aposentadoria compulsória para os servidores que chegassem aos 70 ou aos 75 anos de idade, dispondo, no entanto, o art. 100 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias a aposentadoria compulsória nesta última idade para os Ministros do Supremo Tribunal, Tribunais Superiores e Tribunal de Contas da União, até regulamentação por lei complementar.

O RGPS, por sua vez, administrado pelo INSS conforme já abordado, reúne as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado e autônomos, sendo mantido e operado pelo Estado e organizado na forma de um regime de repartição. Conforme descrito na constituição:

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: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II – proteção à maternidade, especialmente à gestante; III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. (Brasil, 1988, p. 120-121).

Como mencionado, a partir da carta magna foi indexado ao valor do salário-mínimo o piso dos benefícios pagos pelo INSS, bem como o pagamento de pensão aos deficientes físicos e aos maiores de 65 anos, ainda que não tenham contribuído previamente,

reforçando o fato de que nem todos os benefícios possuem vínculo com algum passado de contribuições do segurado. Para além desses, o RGPS também abrange os seguintes benefícios:

- a) *Aposentadoria por tempo de contribuição*, paga aos segurados que comprovarem ter contribuído por ao menos 35 anos, no caso de homens, e 30 anos, no caso das mulheres;
- b) *Aposentadoria por idade*, paga aos segurados que, ao atingirem a idade mínima de 65 anos, no caso dos homens, e 60 no caso das mulheres, comprovarem ao menos 15 anos de contribuição;
- c) *Aposentadoria por invalidez*, pago ao segurado incapaz de exercer atividade laboral, porquanto durar tal situação, mediante perícia médica;
- d) *Pensão por morte*, pago aos dependentes do segurado no caso de sua morte;
- e) *Auxílio-doença*, pago ao segurado que comprovar por meio de perícia médica estar incapacitado temporariamente para exercer atividade laboral.
- f) *Auxílio-acidente*, pago ao segurado cuja incapacidade permanente de exercer atividade laboral tenha se dado em decorrência de acidente;
- g) *Auxílio-reclusão*, paga aos dependentes do segurado cumprindo sentença de prisão em regime fechado ou semiaberto;
- h) *Salário-família*, pago ao segurado de baixa renda, trabalhando em profissão de empregado doméstico ou autônomo, levando em consideração o número de filhos;
- i) *Salário-maternidade*, pago ao segurado no caso do nascimento ou adoção de uma criança.

Dentre as principais fontes de arrecadação estão as contribuições, que podem ser dos empregados formais, dos empregadores sobre a folha de pagamento, bem como dos trabalhadores autônomos e dos produtores rurais. Também compõe a sua arrecadação alguns tributos, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, dentre outros.

O valor das aposentadorias são calculados a partir da média aritmética dos 80% (oitenta por cento) dos maiores salários sobre os quais os indivíduos contribuíram ao longo de

sua vida ativa no mercado de trabalho, a contar de julho de 1994. As contribuições são realizadas pelos empregados e pelos empregadores, na seguinte forma: os empregados contribuem com a alíquota de 8% (para quem recebe até 1.693,72), 9% (para quem recebe de 1.693,73 a 2.822,90 reais) e 11% (para quem recebe de 2.822,91 até o teto de 5.645,80 reais); ao passo que a contribuição patronal fica em 20% sobre o total da folha de pagamento.

O número de beneficiários aumentou no período de 2014-2016, e neste último ano chegou a marca de aproximadamente 31,5 milhões de beneficiários da previdência social brasileira, segundo dados do AEPS (2016). Isso mostra que aproximadamente 15% da população brasileira encontra-se no rol de beneficiários do RGPS, que qualifica a previdência social brasileira como uma política de considerável relevância social e fiscal.

Por outro lado, os gastos públicos com a manutenção da previdência social vem crescendo a um nível constante ao longo dos anos, levando o Estado brasileiro a despender vultosas somas que, quando comparadas ao Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, a soma de todas os bens e serviços finais produzidos no país, revelam sua dimensão. Para falar apenas do RGPS, os “gastos passaram de 4,3% do PIB, em 1994, para 7,2% do PIB, em 2009, e hoje são o principal gasto do orçamento federal” (TAFNER e GIAMBIAGI, 2011, p. 116).

O aumento constante nos gastos previdenciários evidencia o pano de fundo para a discussão mais ampla, acerca da reforma da previdência. Isso porque uma série de indicadores futuros apontam para um crescimento ainda maior destes gastos. Ainda segundo TAFNER e GIAMBIAGI, algumas explicações podem ser dadas para esta expansão, sejam a existência de regras generosas para a concessão dos benefícios, a indexação destes ao salário-mínimo, que sofreu uma valorização acima da inflação, em especial entre 1995 e 2012, o baixo crescimento da economia e claro, as perspectivas e tendências demográficas do país para os próximos anos.

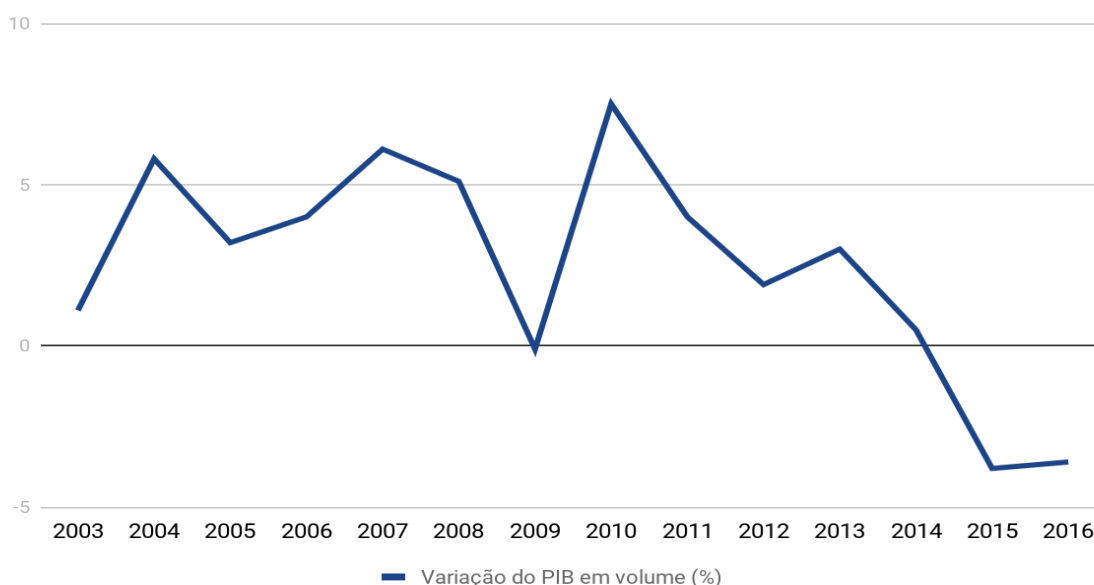
1.2 Deficit, Reforma e Transição Demográfica

É uma grande verdade que ao longo das últimas duas décadas, o Brasil experimentou um processo de crescimento econômico, interrompido, no entanto, há pelo menos 3 anos, e claro, esses dados terão impacto direto sobre a arrecadação do governo e

sobre as contas da previdência social.

Conforme apresentado na Figura 1, a variação do PIB seguia em valores positivos até 2013, atingido seu pico em 2010, quando o país atingiu um crescimento de 7,5% do PIB. A única ressalva é feita no ano de 2009, quando a crise internacional levou o país a registrar uma recessão de 0,1%. Essa situação, no entanto, se tornou habitual, com quedas de 3,8% e 3,6% em 2015 e 2016 respectivamente.

Figura 1 – Produto Interno Bruto, variação em volume, 2003-2016



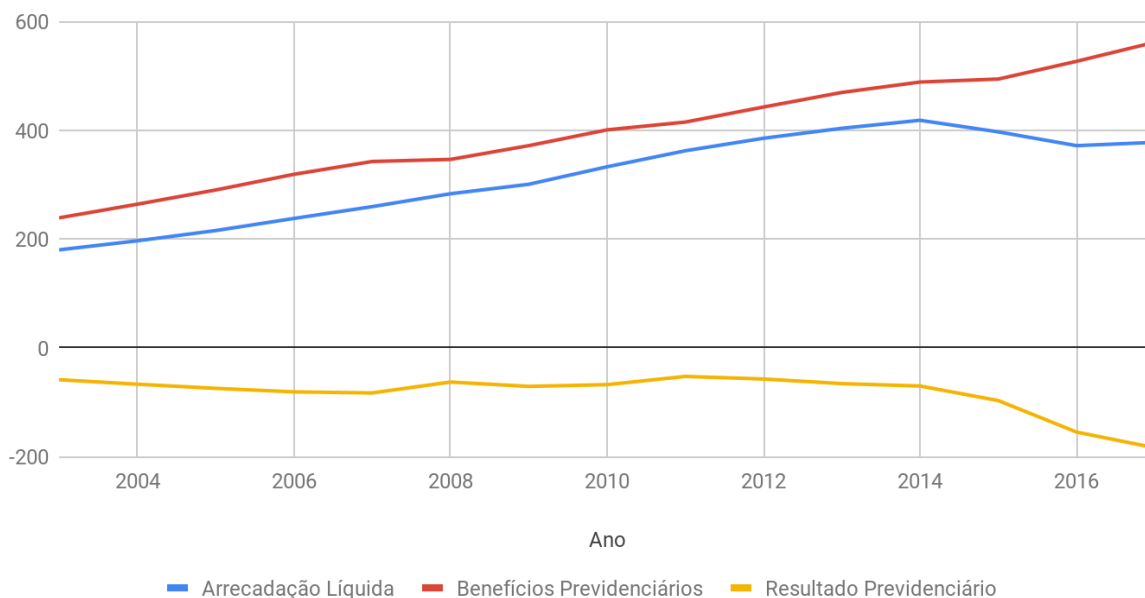
Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais.

Uma vez que os recursos do governo são oriundos da própria sociedade, o qual ele retira por meio de taxas, impostos e contribuições, é de se esperar que uma redução na atividade econômica representa também uma redução na arrecadação do Estado. E não obstante, nesses momentos de crise econômica, o desemprego e o crescimento da informalidade também retiram dos trabalhadores a oportunidade de contribuir com a previdência social, diminuindo ainda mais a sua possibilidade de arrecadação.

Tanto a arrecadação líquida quanto os gastos com o pagamento dos benefícios previdenciários cresceram ao longo do período analisado na Figura 2, com larga vantagem para este último em relação ao primeiro, mantendo-se um deficit constante, exceção feita aos

dados apresentados a partir de 2015, que mostram uma queda na arrecadação frente a um contínuo aumento da despesa, e um aprofundamento do saldo negativo.

Figura 2 – Resultado Previdenciário, RGPS, 2003-2017, em bilhões, a preços de 2017



Fonte: Fluxo de Caixa INSS; Informar/DATAPREV.

Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>.

Acesso em: 25.10.2018. Valores corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A arrecadação saltou de 180 bilhões de reais em 2003 para 377,6 bilhões de reais em 2017, ao passo em que o gasto com o pagamento de benefícios passou de 238,8 para 561,6 bilhões de reais. Esses números trazem à tona uma série de debates ao setor público, na medida em que o deficit é considerável para um país ainda relativamente jovem, e as perspectivas de envelhecimento demográfico para as próximas décadas ensejam reformas na previdência social brasileira.

Ao longo do século XX, o Brasil experimenta uma série de fenômenos demográficos; se no início do século a população brasileira era caracterizada por uma ampla parcela de jovens e adultos ativos no mercado de trabalho, ao final deste o quadro começa a se alterar. Conforme apontam TAFNER e GIAMBIAGI (2011), houve uma redução acentuada da taxa de fecundidade, ao passo em que houve um aumento expressivo da expectativa de vida da população.

E, estando o RGPS fundamentado em um sistema de repartição, o equilíbrio entre o número de pessoas jovens e ativas no mercado de trabalho impacta diretamente nos benefícios previdenciários pagos, uma vez que as contribuições das primeiras é responsável diretamente por financiar as aposentadorias e pensões dos últimos. Seja uma reforma ampla ou apenas a mudança em algumas regras de forma mais simples, a discussão sobre a reforma tem marcado a agenda pública, não apenas brasileira, mas de outros países que já tem perspectivas próximas de envelhecimento populacional, ou que já apresentam saldo negativo em suas contas previdenciárias.

Nos anos de 1980 e 1990, a América Latina passou a enfrentar um problema que os países desenvolvidos já têm debatido há algum tempo: a necessidade de promover reformas no sistema previdenciário. No Brasil, o crescente déficit fiscal – em parte causado pelos benefícios incorporados à Constituição de 1988 –, a diminuição na taxa de crescimento populacional e o aumento da expectativa de vida, entre outros fatores, vêm contribuindo para que a reforma previdenciária ocupe o centro da agenda política no país. Da mesma forma, a estabilidade macroeconômica e o fim do imposto inflacionário¹ fizeram com que os gastos previdenciários crescessem continuamente a partir de 1994 (NAKAHODO e SAVOIA, 2008, p. 45).

Conclui o estudo de COSTANZI e SIDONE (2018), após análise da tendência de reformas previdenciárias em países ao redor do globo, a partir das alterações promovidas por estes na sua respectiva legislação, que há um quadro geral “[...] de aumento da despesa com previdência, que em um quadro de elevado endividamento público e cargas tributárias altas implicam a necessidade de contenção do ritmo de crescimento dos gastos públicos”.

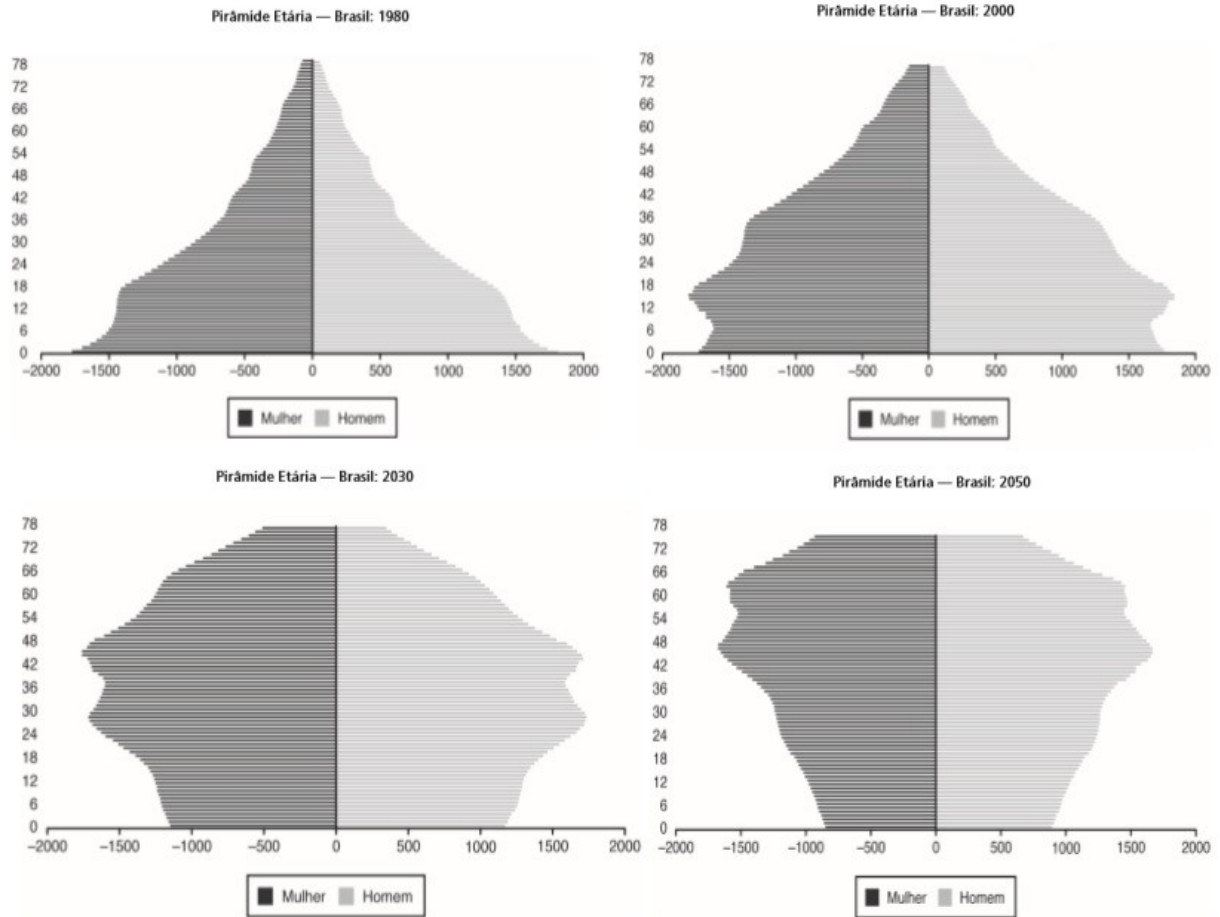
Esse quadro também pode ser identificado no caso brasileiro, onde as perspectivas de envelhecimento populacional ficam ainda mais claras quando analisamos as pirâmides etárias bem como as projeções populacionais produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pouco a pouco, o número de pessoas em idade ativa diminui ao passo em que o número de pessoas aptas a receberem os benefícios previdenciários aumenta.

É perceptível, portanto, que as perspectivas futuras são claras quanto a um aumento do envelhecimento demográfico, conforme aponta a Figura 3. A população idosa vem crescendo de forma contínua ao longo dos anos, saltando de 19,3 milhões no início dos

1 Por imposto inflacionário entende-se a emissão de papel-moeda pela autoridade governamental, com a finalidade em se custear a dívida pública, repassando-se assim o custo para a sociedade de forma indireta. Ao jogar mais papel-moeda no mercado, o governo impõe a sociedade uma perda de valor da mesma.

anos 2010 para aproximadamente 64 milhões em projeções para 2050, conforme apontam TAFNER e GIAMBIAGI (2011, p. 127).

Figura 3 – Pirâmides Etárias, Brasil, 1980, 2000, 2030 e 2050



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (projetos demográficos 2008) apud TAFNER e GIAMBIAGI (2011). As pirâmides foram truncadas na idade de 79 anos.

Na tentativa de atuar para resolver o problema previdenciário, alguns países migram do regime de repartição para o regime de capitalização, ou partem já inicialmente para a elevação da idade de aposentadoria e a instituição de uma idade mínima, conforme apontam COSTANZI e SIDONE (2018). No Brasil, no entanto, existe a figura das aposentadorias por idade e as aposentadorias por tempo de serviço. No caso dos benefícios por idade, é exigido 65 anos para os homens e 60 para as mulheres, bem como 15 anos de contribuição. Para o caso dos trabalhadores rurais a exigência para a idade é 5 anos menor.

Para as aposentadorias por tempo de contribuição são necessários 35 anos para os homens e 30 para as mulheres. É importante ressaltar, também, que “2/3 dos benefícios

previdenciários e assistenciais estão indexados ao salário-mínimo, o que representa mais de 40% do total do gasto previdenciário e assistencial, um aumento real de 1% produz elevação da despesa previdenciária de 0,4%” (TAFNER e GIAMBIAGI, 2011, p.146).

Ainda assim, uma série de medidas foram tomadas ao longo das últimas décadas no intuito de reduzir o número de aposentadorias precoces e diminuir o número de benefícios que não estejam vinculados a contribuição anterior, de forma a dar maior sustentabilidade ao sistema. Dentre estas, salientamos algumas, a começar pela Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998 e o fator previdenciário.

A Emenda Constitucional nº 20 traz algumas alterações relativas ao RGPS como a exigência do tempo de contribuição para requerer o benefício, e a inserção da previdência complementar com caráter facultativo. Quanto aos servidores públicos, os funcionários ativos passariam a cumprir a idade mínima de 48 e 53 anos para mulheres e homens respectivamente, enquanto os novos cumpririam 55 e 60 anos.

Tendo como motivação básica a necessidade de estancar o crescimento do deficit da previdência e de garantir o seu futuro equilíbrio financeiro e atuarial, a reforma compreende dois tipos de medidas: o estreitamento do vínculo entre benefícios e contribuição e o corte de benefícios a grupos específicos, especialmente funcionários públicos, cujos custos são arcados pelo sistema como um todo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998b, p. 69).

Destaca-se também a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que instituiu o chamado fator previdenciário. Visando desestimular os casos de aposentadorias precoces, o fator determinava que o cálculo do benefício dar-se-ia partir da junção de dois componentes: a média dos maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 e o segundo é o coeficiente entre o tempo de contribuição, a idade de aposentadoria e a expectativa de sobrevida do indivíduo.

Posteriormente, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que incidiu especialmente sobre os servidores públicos, e dentre suas principais medidas estão: a taxação dos rendimentos dos inativos em 11% do valor excedente ao teto, fixação de um teto igual ao do RGPS para aqueles que vierem ingressar após a sua aprovação e que disponham também de previdência complementar, e impôr uma redução do valor das pensões, em 30% sobre o valor em que exceder o teto do INSS. Segundo apontam

MELO e ANASTASIA (2005, p.308), dentre as principais medidas implementadas por esta emenda estão:

a) a definição de requisitos, no caso dos atuais servidores, para a obtenção de aposentadoria integral; b) o fim da integralidade e estabelecimento de um valor máximo a ser pago [...] àqueles que ingressarem após a promulgação da emenda, deixando aos que quiserem obter um benefício maior a possibilidade de recorrer a fundos de previdência complementares fechadas; c) a diferenciação nos reajustes de ativos e inativos para os futuros servidores e a manutenção da paridade, no caso dos atuais, apenas para aqueles que obtiverem a aposentadoria integral; d) o fim da aposentadoria proporcional e instituição de um redutor [...] para aqueles que desejarem se aposentar antes da idade mínima; e) a instituição da cobrança de contribuição aos inativos [...]; f) o desconto de 30% no valor das pensões concedidas após a promulgação da reforma; g) a definição da maior remuneração de um ministro do Supremo Tribunal Federal – STF como teto salarial para o funcionalismo federal.

Conforme GIAMBIAGI (2006), durante este período também foi implementada a taxação dos servidores inativos, em 11% da parcela do valor que excede um mínimo de isenção, sendo este igual ao teto de contribuição, bem como a idade mínima de 55 anos para as mulheres e 60 para os homens e o aumento do teto de contribuição do INSS. Em resumo, ao longo do tempo, diversas ações foram tomadas no intuito de fortalecer a sustentabilidade da previdência social.

1.3 As pensões por morte e o auxílio-doença

As pensões por morte são benefícios pagos aos dependentes dos segurados da previdência social caso estes últimos venham a falecer. Ela está regulamentada pela Lei nº 8.213/1991, que por sua vez trata dos Planos de Benefícios da Previdência Social, na forma de seus artigos 74 a 79, e pelo Decreto nº 3.048/1999, que trata do Regulamento da Previdência Social, na forma de seus artigos 105 a 115.

São considerados os dependentes do segurado e com direito a pensão por morte: o cônjuge, os filhos menores de 21 anos ou que possuam algum tipo de invalidez, os irmãos nos mesmos termos, os pais, e ou pessoa tutelada, menor de 21 anos ou maior de 60 anos, ou que também possua algum tipo de invalidez. A pensão por morte pode extinguir-se pela morte do beneficiário, pela emancipação dos filhos ou irmãos ao completarem 21 anos de idade e para o pensionista que possua algum tipo de invalidez, cessando-se essa limitação.

A legislação não permite o recebimento de mais de uma pensão por cônjuge, salvo quando o beneficiário opte pelo benefício que lhe confira maior vantagem. Até as alterações promovidas pela Lei nº 13.135/2015, eram bastante flexíveis as regras para concessão das pensões por morte, não havendo sequer a exigência de tempo de carência para a concessão do benefício.

Ou seja, não há tempo mínimo de contribuição, sendo preciso apenas que o óbito tenha ocorrido enquanto o trabalhador mantinha a qualidade de segurado. Caso o óbito venha a ocorrer após a perda desta qualidade, os dependentes terão direito a pensão, desde que o falecido tenha cumprido, até o óbito, os requisitos para obtenção de aposentadoria (por idade ou tempo de contribuição) ou que fique reconhecido seu direito à aposentadoria por invalidez – no período de manutenção da qualidade do segurado (ANSILIERO et. al, 2014, p. 96).

Por outro lado, o auxílio-doença é um benefício concedido pela previdência social para os seus beneficiários que comprovem, mediante a realização de exames e perícia médica, a incapacidade temporária para exercer sua atividade de trabalho; difere-se portanto da aposentadoria por invalidez, que nutre as necessidades daqueles que comprovarem incapacidade permanente para trabalhar.

O número de beneficiários ativos das pensões por morte no Brasil atingiu os mais de 5,2 milhões em 2016 nas áreas urbanas, e 2,3 milhões nas áreas rurais (vide Tabela 2). “Cerca de 70% dos pensionistas recebem benefícios originários de trabalhadores envolvidos em atividades urbanas, proporção que permaneceu relativamente estável na última década” (ANSILIERO et al., 2014). O número de auxílios-doença por sua vez atingiu 1,2 milhão em 2016 em regiões urbanas e 0,2 milhão nas áreas rurais.

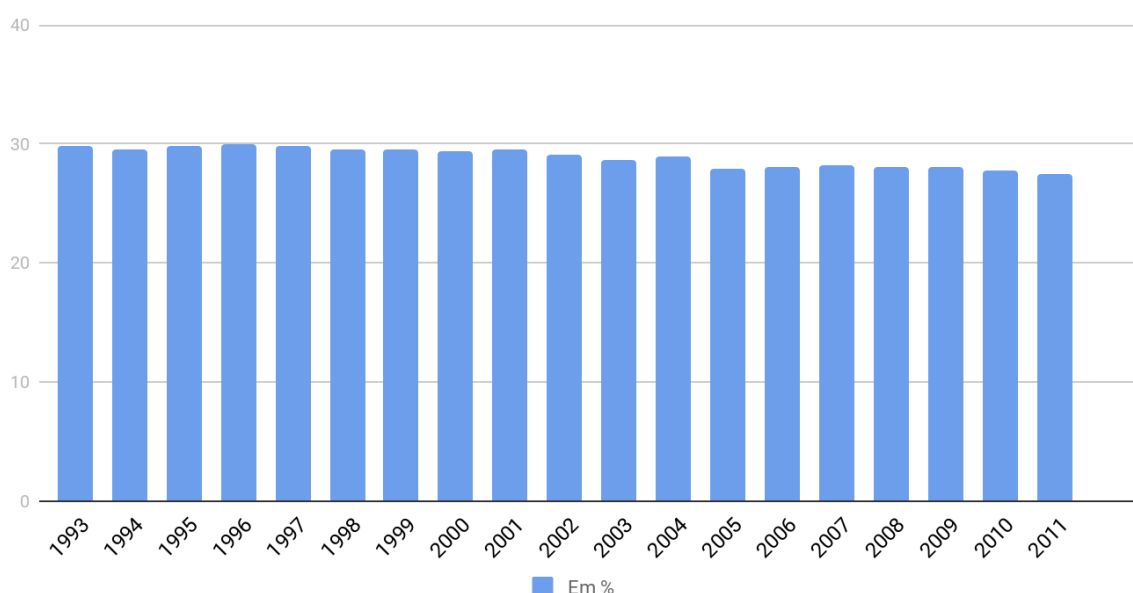
Tabela 1 – Benefícios Ativos: pensões por morte e auxílio-doença, 2014-2016

Ano	Benefícios Ativos			
	Pensão por morte		Auxílio-doença	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2014	5.018.901	2.305.020	1.294.022	189.151
2015	5.101.580	2.328.243	1.268.717	189.556
2016	5.214.324	2.350.498	1.279.419	207.086

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS (2016).

A maior parte dos beneficiários das pensões por morte são mulheres, segundo ANSILIERO et al. (2014), e chegaram a somar 86,2% dos benefícios concedidos em 2011, pontuando os autores que tal resultado pode se dar seja por sua grande presença como dependentes de segurados do sexo masculino, ou por sua maior expectativa de vida em relação aos homens, uma vez que acabam por viver e receber o benefício por um tempo maior.

Figura 4 – Proporção de pensões no total de benefícios previdenciários, Brasil, 1993-2011



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS apud ANSILIERO et al. (2014).

No que tange o total de benefícios previdenciários, a proporção das pensões por morte diminuiu ao longo do tempo, saltando da proporção de 29,8% do total em 1993 para 27,5% em 2011. Apesar da diminuição, de um modo geral a proporção se manteve próxima aos 28%. Logo, compõe um grupo relevante dentre os rol de beneficiários da previdência social e estão inclusos no contexto de reformas e de sustentabilidade do sistema. Apesar da possibilidade de acumulação das pensões por morte com outros benefícios, ANSILIERO et al. (2014) vão sustentar que o grande problema parte, na verdade, das regras pouco exigentes para a concessão dos benefícios, bem como a sua duração.

Em outros termos, o problema não seria tanto a acumulação, mas sim a combinação deste direito com regras excessivamente brandas que regulam a concessão e a manutenção da PPM [pensão por morte] no Brasil; uma situação perigosa que resulta em muitos benefícios sendo pagos por períodos bastante longos – e,

frequentemente, para os quais se contribuiu menos que o necessário para financiá-los (ANSILIERO et. al, 2014, p. 111).

Nesse contexto, em 2014 o governo federal editou a Medida Provisória nº 664/2014, posteriormente convertida na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, visando justamente alterar as regras para concessão dos benefícios de pensão por morte e auxílio-doença, e em especial quanto à primeira, de modo a estabelecer um período de carência para a obtenção do benefício e regras para sua duração.

1.4 As alterações promovidas pela lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015

Dentre as suas disposições, a Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015 altera em especial as pensões por morte concedida aos servidores civis em nível federal e aos segurados do RGPS, não inclusos por consequência, os militares bem como os segurados dos regimes próprios. Ressalta-se que as mudanças nas regras afetam apenas os benefícios concedidos após o início de sua vigência, não afetando portanto aqueles que já adquiriram o direito a recebê-lo. Dentre as alterações produzidas pela lei estão:

a) *Período de carência para concessão da pensão por morte*: a legislação passa a exigir a comprovação de 24 meses de contribuição para a concessão do benefício. Essa medida visa inibir “o comportamento oportunista de alguns dependentes de segurados do INSS que possam vir a inscrevê-lo na Previdência Social em momento próximo ao seu falecimento com o intuito de se beneficiar do recebimento de uma pensão governamental” (CAETANO et. al, 2015). Outra exigência é o tempo mínimo dos mesmos 24 meses de casamento ou de união estável para a concessão do benefício. Nos casos em que o prazo de carência não for cumprido, a Lei estabelece que o dependente receba o benefício por apenas 4 meses, a contar da data do óbito do segurado, salvos os casos em que o óbito decorrer por algum acidente, independentemente de sua natureza.

b) *Tempo de duração da pensão por morte*: para além do prazo de carência, o benefício passa a ser temporário para os dependentes e a sua duração passa a ser definida de acordo com a idade deste. Segundo o CAETANO et. al (2015), algumas razões explicam a adoção desse dispositivo, uma vez que a baixa idade do beneficiário não justifica uma longa duração da pensão, na medida em que ainda espaço para sua inserção no mercado de trabalho,

bem como visa “desestimular casamentos oportunistas intergerações cujo intuito seja receber renda do governo de modo perene, sem contrapartida de trabalho algum”. Assim, conforme aponta a Tabela 3, a duração dos benefícios passa a ser estabelecida da seguinte forma:

Tabela 2 – Tempo de Duração do Benefício da Pensão por Morte após a Lei nº 13.135/2015

Idade do Dependente	Duração do Benefício
Menores de 21 anos	3 anos
Entre 21 e 26 anos	6 anos
Entre 27 e 29 anos	10 anos
Entre 30 e 40 anos	15 anos
Entre 41 e 43 anos	20 anos
A partir de 44 anos	Vitalícia

Fonte: BRASIL (2015).

Quanto às alterações no auxílio-doença: a legislação estabelece ao benefício uma carência de 12 contribuições mensais, salvos os casos de invalidez decorrente de acidente de trabalho ou em outros casos previstos em lei. Determina também que o valor do benefício não poderá exceder a média dos 12 últimos salários do beneficiário, estado o piso, claro, fixado em um salário-mínimo, conforme regra no sistema previdenciário brasileiro.

As alterações produzidas pela Lei nº 13.135/2015 são fruto de uma medida provisória, e por mais que tenham inaugurado regras importantes para a concessão de um grupo de benefícios previdenciários, são pontuais, não trazendo grandes alterações ao geral. Isso pode ser aferido até mesmo pelo mecanismo utilizado pelo Poder Executivo, uma medida provisória convertida em lei, e não uma Emenda Constitucional, o que para além de limitar os impactos da reforma, também reduz os custos políticos, conforme será discutido no capítulo seguinte.

“Naturalmente que os limites impostos na MP têm repercussões positivas para as contas públicas, mas se direcionam fundamentalmente à correção de distorções que fazem do Brasil um ponto fora da curva nas regras internacionais” (CAETANO et. al, 2015). Em conclusão, as medidas adotadas foram importantes, porém ainda insuficientes para se pensar o

sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas no longo prazo, ainda assim, tais discussões permanecerão por muito tempo na agenda pública nacional.

Ao longo deste capítulo, atualizou-se sobre a previdência social, passando de forma breve pelo seu histórico, por alguns conceitos importantes como repartição, capitalização, regimes próprios e regime geral. Passamos também por algumas características do sistema, pelo pano de fundo da discussão sobre reforma da previdência, o deficit e a transição demográfica que aguarda no país no futuro.

Terminamos este capítulo tratando das pensões por morte e o auxílio-doença, e os impactos da Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015 sobre estes benefícios. No próximo capítulo serão discutidos, a partir da literatura, conceitos atinentes ao comportamento político, e que serão importantes para analisar, ao final deste trabalho, o comportamento dos parlamentares ao longo do processo de aprovação da referida lei.

2 PROCESSO POLÍTICO E DECISÓRIO

Em um regime democrático, a produção de uma política pública passa por um processo decisório no interior de instituições às quais é conferido algum grau de legitimidade, nesse caso aferida pela delegação da vontade popular majoritária. Logo, qualquer tipo de reforma no sistema previdenciário, conforme abordado no capítulo anterior, passa pela tramitação de matéria específica no interior do Poder Legislativo.

A elaboração da Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015 deu-se a partir da conversão da Medida Provisória nº 664/2014. A Constituição Federal de 1988 foi promulgada no contexto de redemocratização, após duas décadas da ditadura militar, e ao longo de seu texto procurou devolver ao Poder Legislativo as competências que lhe haviam sido restringidas, sem ao mesmo tempo privar o Poder Executivo de alguma força. É nesse contexto que surgem as Medidas Provisórias (MP).

Conforme destacam AMORIM NETO e TAFNER (2002), estas adaptaram “o antigo decreto-lei, instituto legal incorporado à Constituição outorgada de 1967, que concedia ao presidente o poder de, em casos de urgência e relevância para o interesse público, emitir decretos com força de lei [...]”. Os decretos-lei deveriam ser apreciados pelo legislativo em até 60 dias a partir de sua edição, e eram aprovados mesmo caso não houvesse apreciação por parte dos parlamentares.

No caso das medidas provisórias, o art. 62 da Constituição de 1988 dá ao Presidente da República o poder de editá-las verificados os critérios de “relevância e urgência”. No entanto, tais exigências tornam-se, na prática, inócuas já que, conforme destacam AMORIM NETO e TAFNER (2002), “na imprecisão constitucional, cabe ao chefe de governo julgar unilateralmente as condições particulares que se adaptem à exigência legal definida”.

A tramitação das MPs está regulamentada na Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional. Ela estabelece que as medidas devem ser apreciadas pelo parlamento em até 30 dias a contar da data de sua publicação, e ao contrário dos decretos-lei, perdem o efeito em caso de não apreciação. Ainda assim o Poder Executivo poderá reeditá-las caso verifique a

necessidade. Uma vez iniciada a tramitação, a MP deverá ser convertida em lei ou arquivada no prazo de até 60 dias, podendo este prazo ser prorrogado pelo mesmo período caso sua votação ainda não tenha sido encerrada.

A tramitação tem seu início na Câmara dos Deputados, e o quórum para votação bem como para a aprovação é o da maioria simples (metade mais um dos votos). Porquanto de sua tramitação, a medida ganha a alcunha de projeto de lei de conversão (PLV). Este, se aprovado, torna a medida provisória lei, estando sujeita a sanção presidencial apenas nos casos em que houver, ao longo de sua tramitação no legislativo, emendas que provoquem alguma alteração no mérito.

AMORIM NETO e TAFNER (2002) mostram, no entanto, que grande parte das medidas provisórias que tramitaram ao longo do período analisado em seu estudo foi aprovada, e a grande maioria abrangeu temas econômicos, como orçamento público, impostos e regulamentação. Ou por outra, a análise empírica mostra que é alto o grau de aprovação de MPs e que os temas referem-se não apenas aos casos de urgência, mas também a questões cotidianas do governo. Para entendermos esse fenômeno, algumas ponderações merecem ser feitas quanto ao sistema de governo adotado no Brasil a partir de 1988.

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão” [...]. (ABRANCHES, 1988, p. 21-22, aspas do autor).

Se por um lado o presidencialismo ancora-se na capacidade do Executivo em fazer sua agenda ser aprovada no Legislativo, o sistema proporcional favorece a representação de um número maior de partidos e segmentos sociais. Nesse sentido, os governos brasileiros têm sido formados e mantidos segundo a sua capacidade em manter amplas coalizões de apoio no Congresso Nacional. Um governo que não consiga manter esses arranjos, supõe-se, não teria estabilidade suficiente ou condições de governabilidade.

Logo, também não é difícil supor que há uma preponderância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, e nesse sentido, o primeiro conta com alguns instrumentos fornecidos pela carta magna, conforme destacam FIGUEIREDO e LIMONGI (1998a), uma

vez que a partir dela há relativa ampliação dos poderes legislativos do Presidente da República, bem como é alto o poder detido pelos líderes partidários, graças ao regimento interno de ambas as casas legislativas (Câmara e Senado), que os dispõe de grande influência sobre seus pares.

Dessa forma, estes dois aspectos garantem ao Poder Executivo, primeiro, um certo grau de influência sobre a agenda legislativa e, segundo, a oportunidade de negociar o apoio majoritário as suas proposições junto às lideranças partidárias. Estas, por sua vez, detém recursos para conseguir manter a disciplina de suas bancadas e honrar os acordos e avanços firmados, refletindo esse apoio ao longo das votações.

2.1 Atores, Instituições e Poder de Veto

Antes de continuarmos, é necessário fazer a seguinte reflexão: ao longo do processo de tramitação da MP 664/2014 para se tornar a Lei nº 13.135/2015, quais eram os atores interessados e que participaram ativamente do processo? Para responder a esta pergunta podemos pensar em alguns atores, a começar:

- a) *O Governo Federal*: por óbvio, o autor da medida provisória, terá interesse em sua aprovação, pelos motivos que a editou, ou seja, promover uma reforma nas regras de acesso aos benefícios de pensão por morte e auxílio-doença;
- b) *O Congresso Nacional*: de várias formas, primeira, do ponto de vista institucional, uma vez que a MP tramita em seu interior, numa perspectiva institucionalista, as regras importam, ao impor ou retirar visibilidade, como veremos mais à frente, ao ditar os trâmites, ao restringir ou permitir debates, etc.;
- c) *As coalizões partidárias*: na medida em que os partidos mais próximos do governo terão o interesse e os incentivos para votar a favor da medida;
- d) *E os trabalhadores e as lideranças sindicais*: representantes dos trabalhadores segurados do INSS, que tenderão a se colocar de forma contrária a colocação de regras mais rígidas para a concessão dos benefícios.

Podemos citar também, em alguma medida, as organizações não-governamentais, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada, os veículos de comunicação, o

judiciário, dentre outras. Ao analisar o comportamento destes atores, primeiro recorremos a TSEBELIS (1995), que em sua definição sobre os atores com poder de veto (*veto players*), ou seja, aqueles cujo apoio é fundamental para a tomada de decisão em uma política pública, identificando inicialmente dois tipos distintos: os institucionais, ou as regras e as instituições, os mecanismos especificados na legislação; e os partidários, que são os partidos que compõem as coalizões dentro do parlamento.

O autor ainda ressalta uma diferença básica entre ambos os tipos de *veto players*: as regras instituições, ressalta-se, são condições que devem ser atendidas para a aprovação de uma política pública, ao passo que o apoio político e partidário é condição necessária, porém insuficiente. Ou por outra, apenas o apoio político não é capaz de aprovar uma reforma sem que os requisitos institucionais sejam atendidos.

Destaca TSEBELIS (1995) que o número de veto players institucionais depende daquilo que está especificado pela própria estrutura e pelas regras institucionais, seja estipulado na Constituição ou em outros regimentos e leis, ao passo que o número de veto players partidários depende do quão homogêneo ou não é a coalizão, o sistema partidário ou do número de partidos envolvidos no processo.

Não podemos considerar, no entanto, que as regras institucionais exigidas para a aprovação de uma MP teriam possibilidade em constituir um veto player institucional. A aprovação da medida passa por critérios pouco exigentes se compararmos com outros tipos de legislação, como Projetos de Emenda à Constituição (PEC). Se por um lado uma medida provisória demanda apenas maioria simples e quórum de metade mais um dos parlamentares, uma PEC demanda três quintos de parlamentares presentes e de votos para a sua aprovação, em dois turnos por ambas as câmaras.

Assim como não é visível, dada a força do presidencialismo de coalizão, que partidos consigam representar algum tipo de veto player partidário. FIGUEIREDO e LIMONGI (1998a), ao longo de seu estudo apontam que não há evidências de indisciplina que acarrete na colocação de partidos políticos como veto players partidários, e tão pouco veem nas regras e na atuação do parlamento a emergência de um veto player institucional, mas sim a “forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe

a cooperar e vota de maneira disciplinada”.

No entanto, TSEBELIS (1995) ressalta também que outros atores podem também se apresentar como veto players ao longo do processo de tramitação de uma política pública, “por exemplo, nos grandes grupos de interesse como um desses atores, pelo menos nas áreas de política que lhes dizem respeito”. Por exemplo, o Poder Judiciário pode ser acionado por grupos opositores, de forma a se produzir algum tipo de veto ou atraso em um projeto que por ventura obtenha sucesso.

Mesmo dentro do legislativo, existem bancadas e frentes parlamentares suprapartidárias fortemente vinculadas a grupos políticos e da sociedade civil, como a bancada sindical, ou mesmo a bancada empresarial, que poderiam representar algum tipo veto dentro das coalizões. Essas duas bancadas, em especial, já tiveram algum papel importante nas grandes reformas produzidas em 1998 e 2003. De um lado, centrais sindicais fortemente ligadas à defesa dos interesses dos trabalhadores, em especial de categorias profissionais historicamente forte e organizadas como os servidores públicos podem constituir importante polo de influência.

Em contrapartida, a classe empresarial, talvez o grupo que mais apoiou as reformas dentre os setores da sociedade civil, mobilizou-se em favor das reformas propostas por ambos os governos, motivados pela possibilidade de oferecer serviços financeiros para os portadores de planos de pensões individuais, ao mesmo tempo em que esperavam que a expansão dos fundos de pensão gerasse liquidez, a qual supostamente deveria estimular o mercado de capitais. (NAKAHODO e SAVOIA, 2008, p. 50).

Ainda assim, é provável que a força dessas bancadas se faça sentir nos momentos de maior fragilidade e fragmentação da coalizão de governo, ou mesmo naqueles nos quais a exigência de critérios qualificados demandem um apoio próximo ao limite do tamanho da coalizão, tornando necessária não apenas a sua disciplina, mas também a sua coesão. Mas, antes de prosseguirmos, é preciso adentrar em ambos os conceitos.

2.2 Disciplina e Coesão Partidária

Primeiro, debate-se como o governo e os líderes partidários consegue, em alguma medida, manter controle sobre a agenda legislativa demanda debater primeiro a capacidade

das lideranças em conseguir arregimentar os seus liderados às suas posições, ou por sua vez, a **disciplina partidária**, conforme definido por FIGUEIREDO e LIMONGI (1998a). Espera-se, portanto, que quanto maior for a disciplina dos parlamentares junto aos líderes partidários, maior também será a capacidade do governo em manter um apoio majoritário no parlamento.

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no interior do Congresso, tendo por base os seus poderes institucionais, têm efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998a, p. 102).

Podemos observar, a partir de estruturas mantidas pelos regimentos internos tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado, que a distribuição de poder acaba por reforçar o papel das lideranças partidárias. Um exemplo disso é a indicação dos parlamentares para a composição das comissões, que é feita pelos líderes. Também há o Colégio de Líderes, que junto com a Presidência de cada câmara consegue manter forte influência sobre a agenda do plenário.

Assim, reforçam FIGUEIREDO e LIMONGI (1998a), “a ação dos líderes direciona os trabalhos legislativos para o plenário, que se constitui, desta forma, no principal locus decisório”. Ou seja, dadas as prerrogativas das quais dispõe, as lideranças partidárias possuem forte influência sobre seus liderados e são capazes de fazê-los votar disciplinadamente.

Mas, o que esperar de um Poder Legislativo pulverizado, cuja representação popular é exercida por mais de duas dezenas de partidos políticos? Que o grau de comprometimento ideológico dos parlamentares para com seus partidos seja menor, estando estes reduzidos a meros cartórios para registro de candidaturas. Ou o contrário, o número de partidos consegue captar e representar as divergências, mesmo dentro de uma corrente ideológica.

Quanto menor a diferença entre a ideologia e as preferências dos parlamentares, segundo FIGUEIREDO e LIMONGI (1998a) maior a **coesão partidária**, em suma o que se espera é que quanto mais homogêneas forem as preferências dos parlamentares filiados a um determinado partido, tanto maior a coesão.

Assim, espera-se também que quanto maior a coesão dentro de um partido político, também maior a possibilidade das lideranças partidárias conseguir manter a disciplina de seus membros, uma vez que nesse caso estes partilha de pontos de vista parecidos. Nos últimos no entanto, a imagem percebida é a de que os partidos não refletem necessariamente a posição ideológica dos parlamentares, mas sim os arranjos construídos no momento eleitoral.

Para FIGUEIREDO e LIMONGI (1998a), no entanto, o que se verifica no comportamento dentro do Congresso Nacional é que “membros de um mesmo partido têm preferências políticas similares e relativamente bem definidas”, o que segundo os autores ajuda também a explicar a estabilidade das lideranças partidárias. Uma vez que as lideranças partidárias devem congrega um conjunto de interesses e ideias, pode-se presumir que quanto mais distantes forem estas, torna-se difícil o surgimento de uma liderança estável.

Vimos até aqui alguns aspectos que ajudam a explicar a lógica do processo decisório no interior do legislativo. A força do governo na montagem das coalizões, das lideranças partidárias para conseguir manter a disciplina dos membros de sua legenda, etc. No entanto, existem outros aspectos que também precisam ser abordados.

Numa democracia, eleições importam, logo os representantes também se preocupam com a percepção do eleitorado sobre determinada política pública. E no caso da previdência social, este é um aspecto importante, dada a polêmica em torno do tema, e o embate entre a amplitude dos direitos sociais garantidos por ela, a justiça na concessão dos benefícios e a sustentabilidade do sistema face às mudanças demográficas e sociais.

2.3 Visibilidade e Percepção Eleitoral

Pensando no interior das instituições, é pressuposto que quanto maior for a difusão de poder político, maior a dificuldade em se promover alterações, bem como o contrário. Mas, como já abordados, por mais que a concentração de poder em lideranças e as prerrogativas legislativas presentes nas mãos do Presidente da República ensejem concentração, esta nem sempre vai representar uma facilidade na aprovação de mudanças, e em uma reforma previdenciária isso pode ficar mais explícito.

Tendo em vista que as políticas de reformas de sistemas de bem-estar impõe perdas tangíveis e certas no presente a grupos concentrados de eleitores em troca de ganhos futuros difusos e incertos, a concentração de autoridade pode não produzir os efeitos que dela normalmente se esperam. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998b, p. 65).

Assim, argumentam FIGUEIREDO e LIMONGI (1998b) que há uma correlação entre dois conceitos: a concentração de poder e a concentração de responsabilidade. Por concentração de poder, entendemos o que já foi abordado, ou seja, a atribuição das decisões em um número restrito de atores. Por outro lado, a concentração de responsabilidade refere-se a maneira como a sociedade, em especial os eleitores, atribuem a um determinado grupo a autoria de determinadas mudanças e decisões.

Na medida em que a concentração de poder diminui a possibilidade do surgimento de atores com poder de veto e amplia a possibilidade de alteração do status quo, por outro lado os eleitores conseguem identificar claramente o responsável por estas mudanças. O que no caso de mudanças em áreas como a previdência social traz alguns aspectos especiais, afinal a sua implementação “é condicionada por fortes resistências da parte de grupos de interesses e burocracias constituídos em torno dos programas existentes e pelo apoio popular a determinados programas” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998b).

Portanto, nessa linha de raciocínio, a aprovação de uma mudança no sistema previdenciário depende também da possibilidade dos eleitores identificarem os atores políticos responsáveis por estas. Ou por outra, quanto maior for a capacidade dos eleitores em identificar os responsáveis pela reforma, menor a possibilidade de que os parlamentares votem no sentido de aprová-la.

Sendo assim, “os proponentes das reformas procurarão favorecer processos decisórios que impeçam a identificação da contribuição individual dos parlamentares para a decisão final”(FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998b). Por outro lado, se a exigência de critérios rigorosos para a aprovação de uma medida tende a favorecer a presença de veto players institucionais, ela também tende a criar uma maior visibilidade para esta.

No caso da aprovação de uma PEC, que envolve a exigência de maioria qualificada, que passa por votação em dois turnos em ambas as câmaras, fica evidente a

possibilidade maior de envolvimento dos mais diversos atores, o que também aumenta o interesse e o foco da sociedade e dos veículos de imprensa sobre aquela matéria. Por outro lado, os critérios nem tão qualificados exigidos para a aprovação de uma MP tendem a, em teoria, diminuir a possibilidade de envolvimento dos atores políticos, bem como diminuir a sua visibilidade em torno do tema em questão.

É fato que os governos vêm lançando mão destas medidas não apenas para questões de “relevância e urgência” como prega o art. 62 da carta magna, mas também para outras questões de ordem administrativa e cotidiana do governo, raramente enfrentando questionamento por parte do legislativo quanto a sua admissibilidade. Conforme apontam FIGUEIREDO e LIMONGI (1997) a edição, desde a redemocratização, de um grande número de MPs “de cunho administrativo e social mostra que este instrumento foi utilizado de forma bem mais ampla do que poderia ter sido antecipado, ou desejado, pelos constituintes ao delegarem esse poder”.

Ao se deparar com a necessidade em se promover uma reforma previdenciária que atacasse, principalmente, as regras sobre a concessão do benefício de pensão por morte aos beneficiários do regime geral, visando estabelecer critérios de elegibilidade e de duração do benefício, até então inexistentes, o governo federal lançou mão da MP como recurso para instituir tais mudanças, aproveitando-se também de que estas medidas não exigiam qualquer tipo de alteração constitucional. É importante colocar por último que, “dado o custo de rejeição de uma MP, a sua aprovação pode passar a ser preferida pelos parlamentares, tendo em vista os efeitos já produzidos em sua vigência” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998a).

Assim, ao longo deste capítulo procurou-se levantar uma série de conceitos que ajudam a explicar o comportamento parlamentar, e que serão úteis para entender os resultados que serão apresentados no seguinte. No início do capítulo vimos que ao longo do processo decisório podemos verificar alguns tipos veto players. Do ponto de vista do *veto players* institucional vimos que, dadas as regras para a aprovação de uma MP não parecem constituir um a possibilidade de uma restrição institucional importante, como a maioria qualificada exigida por uma PEC.

Depois, prosseguiu-se a discutir a força do governo na construção de uma forte

coalizão governamental, bem como a dos líderes partidários em conseguir manter a disciplina de seus pares, que constituem uma base interna relativamente coesa. E por último vimos que a concentração de poder pode não ser tão efetiva no caso da aprovação de uma reforma da previdência.

Se por um lado o menor número de atores com poder decisório diminui os custos de decidir, por outro aumenta a visibilidade do eleitor sobre a responsabilidade por sua aprovação, o que em teoria diminui a viabilidade de sua aprovação. Assim, ao longo do próximo capítulo serão observados e analisados estes elementos ao longo da aprovação do PLV que deu origem a Lei nº 13.135 de 17 de junho de 2015, debruçando-se sobre a votação da matéria.

3 A VOTAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO

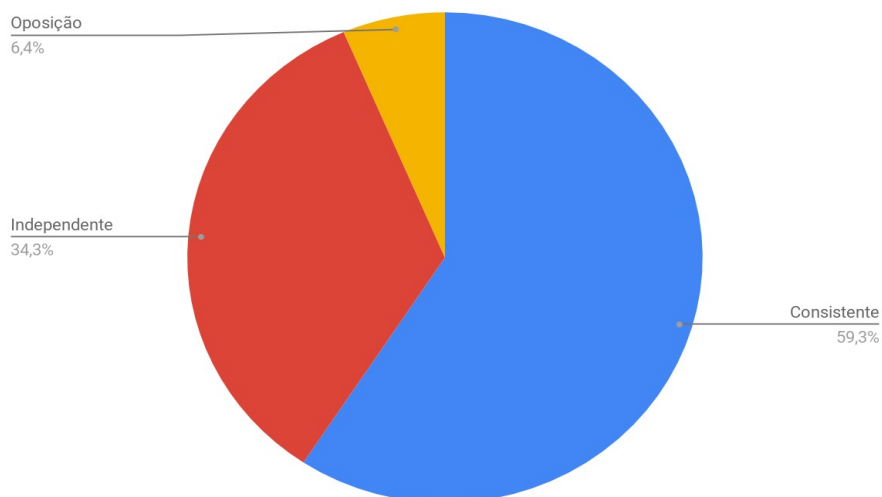
Em um contexto de regras bastante generosas para a concessão de benefícios como a pensão por morte e o auxílio-doença, o governo Dilma Rousseff editou a MP 664/2014 com o objetivo de assegurar que instituíssem um período de carência e estabelecessem um tempo de duração para o benefício. Como a pequena reforma a que se pretendia caminhar não dependia de alterações muito profundas, o governo fez uso da medida provisória como ferramenta para tal. A medida entrou então em vigor após a sua publicação, em dezembro do ano de 2014, logo após as eleições, e foi apreciada apenas no ano seguinte, pela legislatura eleita naquela oportunidade.

A quinquagésima quinta legislatura foi então formada, mantendo o quadro de grande fragmentação partidária, na qual 28 partidos conseguiram manter representação no Congresso Nacional. O pleito também marcou algum grau de renovação em relação a legislatura anterior, conforme aponta o DIAP (2014): as 513 vagas em disputa na Câmara dos Deputados, 46,59% foi preenchida por novos parlamentares em relação a legislatura anterior, ao passo que no Senado, onde 1/3 das vagas estava em disputa, a renovação foi de 81%. No plano do Poder Executivo, Dilma Rousseff foi reeleita e manteve o Partido dos Trabalhadores (PT) no poder, enquanto que a oposição passou a ser liderada pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).

Conforme apontam os gráficos abaixo, o governo reeleito conseguiu construir uma ampla base de apoio dentro do Congresso Nacional, seguindo a lógica do presidencialismo de coalizão. Na Câmara dos Deputados, a coalizão de 9 partidos que dava sustentação ao governo elegeu 304 deputados, ou conforme mostra a Figura 6, somavam 59,3% do total de cadeiras, ao passo em que os opositores somavam 176 e os independentes 33 deputados, ou 34,3% e 6,4% do total respectivamente.

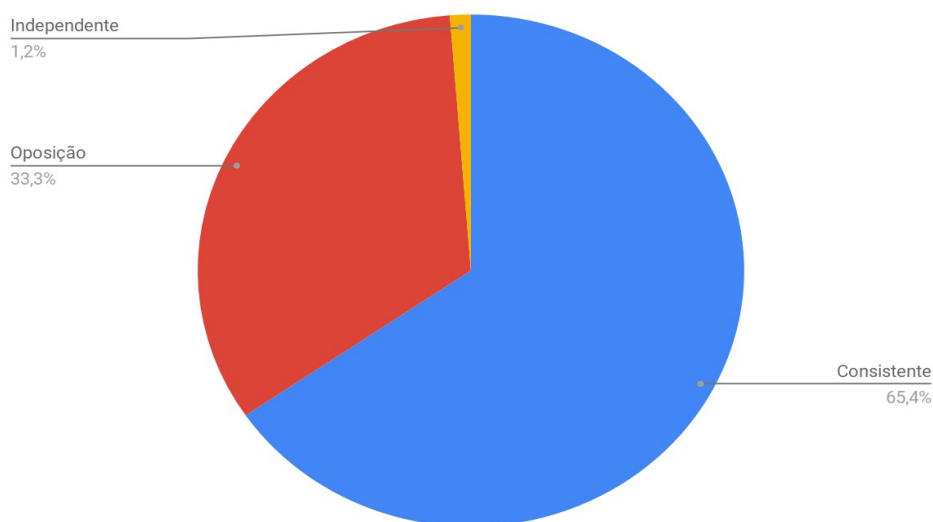
No Senado, os números também davam vantagem ao governo, e 53 senadores encontravam-se em partidos de sua base de sustentação, somando 65,4% das cadeiras, enquanto os 27 opositores e 1 senador se colocava como independente, ou 33,3% e 1,2% do total respectivamente. Em ambos os casos, o governo conseguiu eleger e construir maioria legislativa capaz de levar a frente a aprovação de medida provisória.

Figura 5 – Base de Apoio ao Governo na Câmara dos Deputados, eleitos em 2014



Fonte: DIAP (2014).

Figura 6 – Base de Apoio ao Governo no Senado, eleitos em 2014



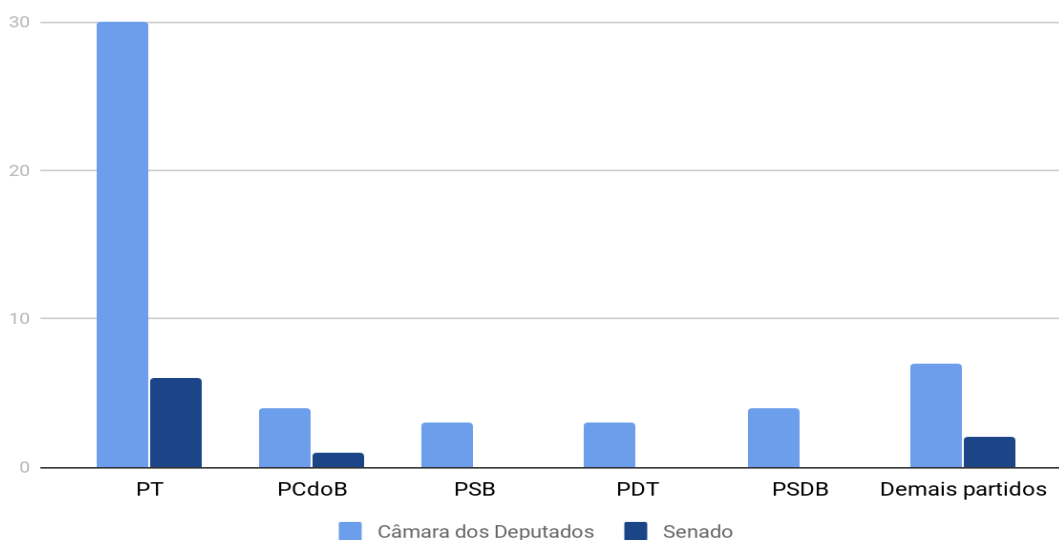
Fonte: DIAP (2014).

Resta observar, portanto, correspondeu a hipótese levantada anteriormente, de que o apoio foi maior quanto mais próximo era o parlamentar em relação ao governo. Em um primeiro momento analisa-se a composição da coalizão de governo, da oposição e dos partidos independentes, bem como o tamanho de sua representação em ambas as câmaras do Congresso Nacional.

A citar também que é comum o surgimento de bancadas no interior do legislativo, geralmente formadas por parlamentares oriundos dos diversos partidos com representação congressual, e que se destinam a defesa de grupos e pautas bem específicas, a exemplo da bancada do agronegócio, a bancada evangélica ou mesmo a bancada empresarial. Em geral aderem a estas bancadas parlamentares que possuem algum histórico na representação destas bandeiras em especial, ou mesmo que possuam em sua base eleitoral expressivas parcelas de grupos os quais estas se propõe a representar.

Para efeitos deste trabalho, pareceu interessante observar como se comportou a bancada sindical na votação da conversão da MP 664/2014. Esta bancada é composta por parlamentares em geral muito próximos as bandeiras trabalhistas e aos sindicatos, e tem como “função principal dar sustentação e fazer a defesa dos direitos e interesses dos trabalhadores, aposentados e servidores públicos no Congresso Nacional, além de intermediar demandas e mediar conflitos entre esses e o governo e/ou empregadores” (DIAP, 2014).

Figura 7 – Composição da Bancada Sindical, por partidos, 2014



Fonte: DIAP (2014).

Ao todo, conforme ilustrado na Figura 7, a bancada sindical conseguiu eleger 51 deputados e 9 senadores nas eleições de 2014 para a legislatura que se iniciaria no ano seguinte, os quais estão distribuídos entre vários partidos, mas com destaque especial para o PT, que é também o principal partido da coalizão de governo e o partido da Presidente da

República. Pelo menos em tese há certa coesão ideológica entre os membros da bancada. Os dados do DIAP (2014) também mostram que a bancada sindical está posicionada da seguinte forma: dos 51 deputados que a compõe, 39 estão vinculados a base de apoio ao governo, 11 a oposição e 1 a partido independente. No Senado, por sua vez, todos estão em partidos identificados com o governo.

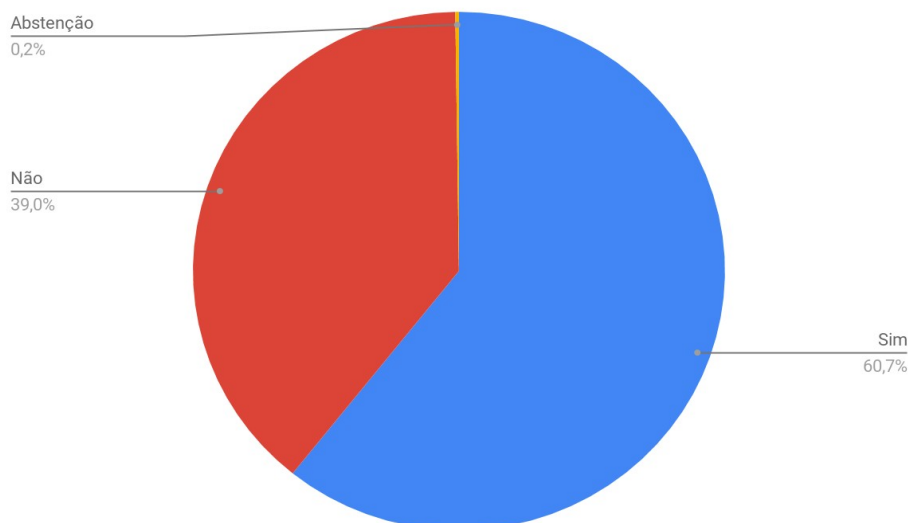
O esperado é que a bancada sindical se comporte de forma contrária às medidas de reforma do sistema previdenciário e também em relação a conversão da referida MP em lei, uma vez o seu objetivo era restringir a generosidade que até então imperava na concessão dos benefícios de pensão por morte e auxílio-doença. Ainda que os dados mostram a necessidade em se reformar as regras previdenciárias, e também sobre estes benefícios, o papel da bancada é defender o interesse dos trabalhadores, dentre eles os segurados do RGPS e os seus dependentes e possíveis pensionistas.

A votação da medida na Câmara dos Deputados ocorreu em sessão no dia 15 de maio de 2015, e posteriormente no Senado, onde então é aprovada, sendo a votação nominal em ambas as câmaras. Por se tratar de lei de conversão, ou seja, ter sofrido alterações a partir da publicação do Poder Executivo, a proposta ainda passaria pela Presidência da República, onde foi sancionada com veto parcial (íntegra vide Anexo I).

Os resultados apresentados no Figura 8 mostram que o projeto de lei de conversão foi aprovado na Câmara por uma larga margem, e os números são: 60,7% votaram a favor da medida, 39,0% votaram de forma contrária e 0,2% se abstiveram. O quórum foi de 456 presentes à sessão, de um total de 513 deputados federais. O resultado apresentou uma vantagem ainda maior em favor da medida em relação à câmara baixa (Figura 9).

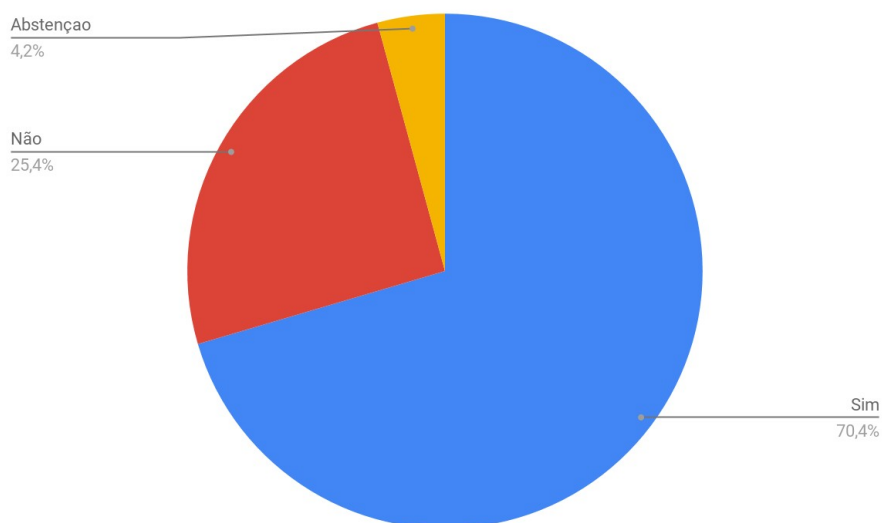
Para um quórum de 71 senadores presentes, de um total de 81, 70,4% votaram a favor, 24,4% votaram contra e 4,2% se abstiveram. Se compararmos estes dados com o tamanho da bancada de apoio ao governo, que foi o proponente e o maior patrocinador da MP, os resultados superaram o tamanho da própria base aliada.

Figura 8 – Resultado da Votação, Câmara dos Deputados



Fonte: CENIN – Coordenação do Sistema Eletrônico de Votação.

Figura 9 – Resultado da Votação, Senado



Fonte: CENIN – Coordenação do Sistema Eletrônico de Votação.

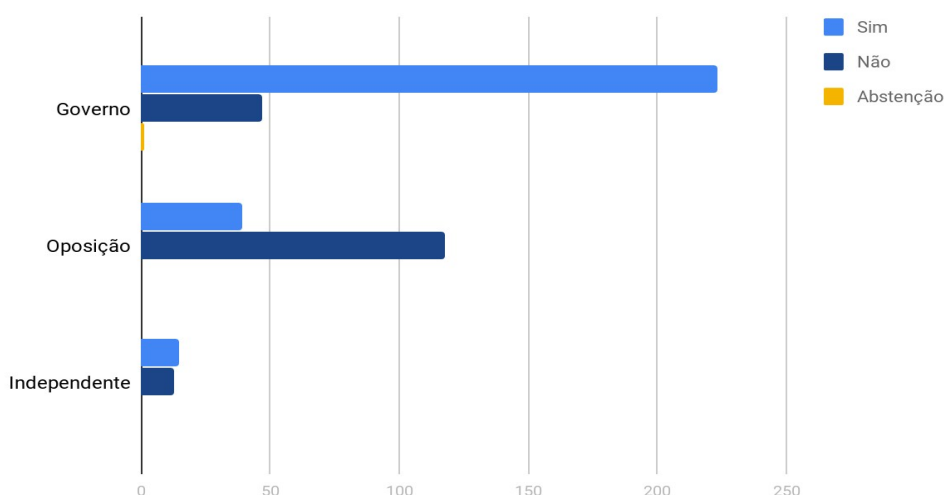
3.1 Base Aliada, Oposição e Bancada Sindical

A partir daqui, portanto, serão comparados os resultados individuais da votação – como votou cada parlamentar – e seu respectivo partido com a sua posição na coalizão dentro do parlamento, se mais próximo ou mais distante da base aliada do governo. Também serão comparados os dados de votação dos parlamentares identificados pelo relatório do DIAP (2014) como componentes da bancada sindical, conforme exposto ao longo das próximas páginas.

Em linhas gerais, podemos perceber a partir das figuras abaixo, ao menos na câmara baixa, os resultados mostram sim relativa disciplina partidária. Os parlamentares vinculados ao governo votaram majoritariamente a favor de converter a MP em lei, ao passo em o contrário foi verdade dentre os parlamentares vinculados à oposição, e dentre os independentes, os valores permaneceram parecidos.

Em números, 82% dos parlamentares da base votaram a favor da medida e 17% contra; na oposição 25% a favor e 75% contra, e; dentre os independentes 54% a 46% respectivamente. As indisciplinas, no entanto, rondavam os 20%, o que mostra que apesar da tendência e perspectiva geral de disciplina, há um percentual relevante de parlamentares que não seguiram a orientação de suas lideranças partidárias, pelo menos na Câmara dos Deputados.

Figura 10 – Resultado da Votação, por Coalizão, Câmara dos Deputados

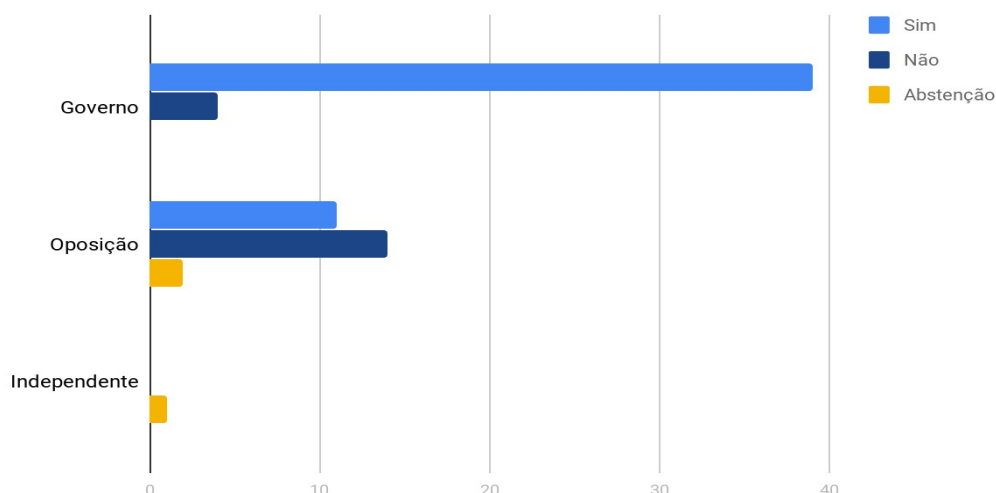


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CENIN – Coordenação do Sistema Eletrônico de Votação e do DIAP (2014).

Por outro lado, na câmara alta, os resultados se apresentaram da seguinte forma: 91% dos senadores vinculados ao governo votaram a favor e 9% contra; ao passo que na oposição 41% votaram a favor, 52% contra e 7% se abstiveram; entre os independentes, todos se abstiveram. Nesse caso, pelo menos na base aliada foi forte a disciplina em relação a votar em favor da proposição do governo, mas entre a oposição não. Quase metade dos

parlamentares da oposição votou com o governo em favor da conversão da MP 664/2014

Figura 11 – Resultado da Votação, por Coalizão, Senado

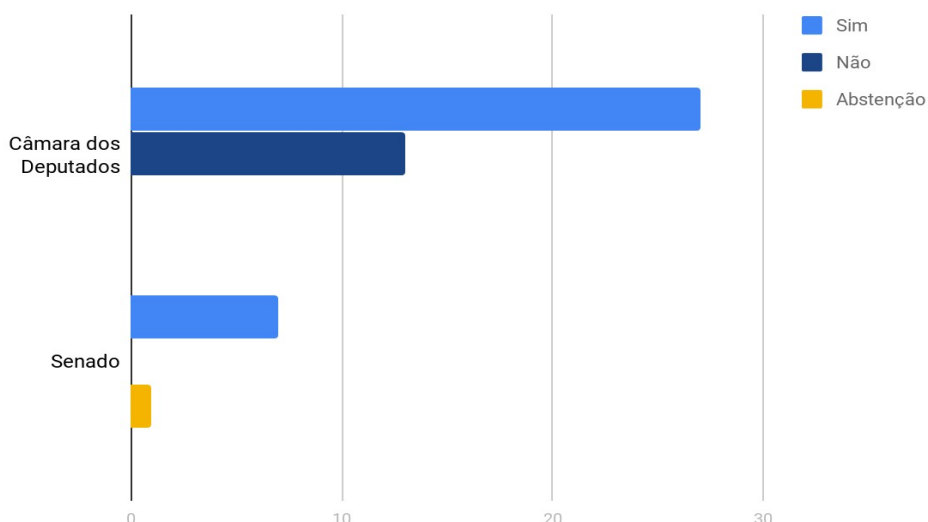


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CENIN – Coordenação do Sistema Eletrônico de Votação e do DIAP (2014).

A bancada sindical é composta por 51 deputados e 9 senadores espalhados pelos mais diversos partidos, ainda que, como vimos anteriormente, a maioria esteja vinculada ou ao PT, partido do governo, ou a partidos próximos a ele. Por se tratar de uma frente parlamentar fortemente ligada aos sindicatos e aos trabalhadores, partimos anteriormente da hipótese de que estes não se manterão disciplinados e votarão contrários a medida. Para efeitos de cálculo, foram comparados os resultados nominais da votação com os parlamentares identificados pelo DIAP (2014) como integrantes da bancada sindical.

Os resultados apresentados na Figura 12 mostram que, de modo geral, a bancada sindical votaram de forma favorável à medida, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado. Na câmara baixa, 27 dos deputados vinculados a bancada votaram favorável a medida e 13 de forma contrária. Na câmara alta, por sua vez, sete senadores se posicionaram de forma favorável e um se absteve.

Figura 12 – Resultado da Votação, Bancada Sindical, Câmara dos Deputados e Senado



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CENIN – Coordenação do Sistema Eletrônico de Votação e do DIAP (2014).

Em suma, os dados parecem indicar que o grau de aprovação da medida foi maior quanto maior também fosse a proximidade do parlamentar em relação ao governo e aos partidos de sua base de sustentação, confirmando assim a hipótese inicial. Em ambas as câmaras houve resistência de parlamentares da oposição, ainda que alguns destes tenham votado com o governo, em especial no Senado, onde aproximadamente metade destes aderiram a medida.

Os números da bancada sindical parecem refletir, em alguma medida, esta realidade. Na medida em que a maioria dos parlamentares desta pertencem a partidos próximo ao governo, estes demonstraram grande apoio ao projeto. Houve alguma resistência importante dentro da Câmara dos Deputados, mas insuficiente para indicar uma tendência.

De todo modo, o governo fez valer a sua força na aprovação da medida, com algumas ressalvas: a aprovação de uma MP, conforme já discutido, não exige tanto do governo, tampouco favorece uma maior visibilidade ou a emergência de atores com poder de veto. As alterações promovidas pela Lei nº 13.135/2015, ainda que muito importantes para assegurar algum equilíbrio e equidade na concessão de pensões por morte e auxílio-doença, é incapaz de resolver os problemas previdenciários, que demandam alterações mais profundas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência social, de fato, é um tema de grande relevância, dado o déficit registrado e a conjuntura de crise econômica que se instalou no país após 2014. De modo a criar regras que garantissem maior equilíbrio à concessão dos benefícios de pensão por morte e auxílio-doença, o governo Dilma Rousseff editou medida provisória, uma vez que as mudanças não exigiam grandes alterações além daquelas infraconstitucionais.

Conforme vimos ao longo deste trabalho, uma MP demanda maioria simples tanto para a sua apreciação, quanto para a sua aprovação, e sua vigência inicia-se na data de publicação, com o Congresso Nacional debruçando-se sobre ela após os seus efeitos. Essas características nos levam a considerar que não é possível identificar a emergência de algum *veto player* institucional.

Da mesma forma, o grau de visibilidade é menor, se considerarmos a aprovação de uma PEC, por exemplo, o que faz com que a capacidade dos eleitores em identificar os responsáveis seja menor, tornando-a mais viável em relação às mudanças intraconstitucionais. Ademais, a literatura mostra que no Brasil os governos tendem a se apoiar em sua capacidade de construir grandes coalizões de apoio.

Dadas as prerrogativas legislativas concedidas ao Presidente da República, e os poderes institucionais conferidos aos líderes legislativos, os parlamentares tendem a se manter disciplinados. Ou por outra, também podemos concluir que a resistência dos membros das coalizões em relação a conversão da MP tinha relação com o grau de proximidade em relação ao governo. O voto favorável dos parlamentares foi maior a medida em que estes encontravam-se em partidos dentro da coalizão de sustentação do governo. Este efeito repetiu-se também na bancada sindical, refletindo talvez o fato de que os parlamentares desta encontravam-se em sua maioria em partidos da base aliada.

De um modo geral, pode-se afirmar que o uso da MP para uma reforma em regras previdenciárias infraconstitucionais parece ter alguma vantagem: demanda apenas maioria simples para a sua aprovação e entra em vigor na data de sua edição e tem a sua apreciação por parte do legislativo posterior aos seus efeitos, o que pode gerar algum desconforto aos

parlamentares em revertê-la.

A aprovação de uma MP também parece não atrair para si grande visibilidade, pois sua tramitação é mais rápida e tranquila em comparação a uma PEC, o que também pode facilitar mudanças nas regras previdenciárias. E, dada a força da coalizão do Poder Executivo e da disciplina partidária demonstrada ao longo da votação da Lei nº 13.135/2015, e diante dos fatores já elencados, a reforma foi viabilizada com grande sucesso.

No entanto, não se pode aplicar essa mesma lógica para reformas mais complexas, como a que está atualmente em tramitação no Congresso Nacional (vide PEC 287/2016). Ao demandarem maiorias qualificadas, exigem um esforço maior da coalizão e da capacidade do governo e dos líderes partidários em manter a disciplina, em um contexto de alta visibilidade e forte pressão de grupos sociais.

De qualquer modo, esta é uma discussão essencial para os tempos atuais, e independentemente do governo ou da presença de condições favoráveis para a sua aprovação, dela dependem não apenas o equilíbrio das contas da seguridade social, mas também o equilíbrio do governo, em um país que necessita de cada vez mais investimentos, mas que mesmo ainda tendo uma população jovem, despende cada vez mais recursos com benefícios previdenciários.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34.

AFONSO, Luís Eduardo. Seguridade Social. In: BIDERMAN, Ciro; AVARTE, Paulo. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 10a reimpressão il.

ANSILIERO, Graziela; COSTANZI, Rogério Nagamine; PEREIRA, Eduardo da Silva. **A Pensão por Morte no Âmbito do Regime Geral de Previdência Social: Tendências e Perspectivas**. Planejamento e Políticas Públicas, PPP. n. 42. jan./jun. 2014.

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm. Acesso em: 25.10.2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003. **Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências**. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 25.10.2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 88 de 7 de maio de 2015. **Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc88.htm#art1. Acesso

em: 25.10.2018.

BRASIL. Decreto nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923. **Cria, em cada uma das empresas de estrada de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm. Acesso em: 25.10.2018.

BRASIL. Decreto nº 5.109 de 20 de dezembro de 1926. **Estende o regime do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923 a outras empresas.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>. Acesso em: 25.10.2018.

BRASIL. Lei nº 13.135 de 17 de junho de 2015. **Altera as Leis no 8.213, de 24 de julho de 1991, no 10.876, de 2 de junho de 2004, no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e no 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm. Acesso em: 25.10.2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social/AEPS.** 2016. Brasília: MF/DATAPREV. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/aeps2016.pdf>. Acesso em: 25.10.2018.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; CAMPOS, André Gambier; CHAVES, José Valente; CORSEUIL, Carlos Henrique; TOMELIN, Leon Faceira. **Os Reflexos das Medidas Provisórias 664 e 665 sobre as Pensões, o Abono Salarial e o Seguro-Desemprego em Suas Modalidades Defeso e Formal.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 9. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. 236p.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SIDONE, Otávio José Guerci. **Previdência: Tendências Internacionais das Reformas**. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Nota Técnica nº 49. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Junho, 2018. 28 p.

DIAP, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019** / Departamento Sindical de Assessoria Parlamentar. Brasília, DF. DIAP, 2014. 164 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?** Novos Estudos – CEBRAP, nº 57. Junho de 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova [online]. 1998a, n.44, pp.81-106.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Reforma da Previdência e Instituições Políticas**. Novos Estudos nº 51, 1998b.

GIAMBIAGI, Fábio. **Reforma da Previdência: O Encontro Marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. **A reforma da previdência em dois tempos**. Dados [online]. 2005, vol.48, n.2, pp.301-332.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. **A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**. Rev. bras. Cie. Soc. [online]. 2008, vol.23, n.66, pp.45-58.

OLIVEIRA, Jaime A. A.; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. **(Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petrópolis: Vozes/ABRASCO, 1986.

TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fábio. **Previdência Social: Uma agenda de reformas**. In: BACHA, Edmar Lisboa; SCHWARTZMAN, Simon (organizadores). **Brasil: a nova agenda social**. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

TSEBELIS, George. **Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. 1995.

ANEXO I

LEI Nº 13.135, DE 17 DE JUNHO DE 2015

Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.15.

.....
.....
.....

II - (VETADO):

....." (NR)

"Art. 16.

I – (VETADO);

.....

III – o irmão de qualquer condição menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, nos termos do regulamento;

....."

(NR)

"Art. 26.

.....

II – auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, atualizada a cada 3 (três) anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação, deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado;

....."

(NR)

"Art. 29.

.....

§ 10. O auxílio-doença não poderá exceder a média aritmética simples dos últimos 12 (doze) salários de contribuição, inclusive em caso de remuneração variável, ou, se não alcançado o número de 12 (doze), a média aritmética simples dos salários de contribuição existentes.

§ 11. (VETADO).

§ 12. (VETADO).

§ 13. (VETADO)." (NR)

"Art. 32. (VETADO)."

"Art. 60.

.....

§ 5º Nos casos de impossibilidade de realização de perícia médica pelo órgão ou setor próprio competente, assim como de efetiva incapacidade física ou técnica de implementação das atividades e de atendimento adequado à clientela da previdência social, o INSS poderá, sem ônus para os segurados, celebrar, nos termos do regulamento, convênios, termos de execução descentralizada, termos de fomento ou de colaboração, contratos não onerosos ou acordos de cooperação técnica para realização de perícia médica, por delegação ou simples cooperação técnica, sob sua coordenação e supervisão, com:

I – órgãos e entidades públicos ou que integrem o Sistema Único de Saúde (SUS);

II - (VETADO);

III - (VETADO).

§ 6º O segurado que durante o gozo do auxílio-doença vier a exercer atividade que lhe garanta subsistência poderá ter o benefício cancelado a partir do retorno à atividade. § 7º Na hipótese do § 6º, caso o segurado, durante o gozo do auxílio-doença, venha a exercer atividade diversa daquela que gerou o benefício, deverá ser verificada a incapacidade para cada uma das atividades exercidas." (NR)

"Art. 74.

.....

§ 1º Perde o direito à pensão por morte, após o trânsito em julgado, o condenado pela prática de crime de que tenha dolosamente resultado a morte do segurado.

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

"Art. 77.

.....

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

.....

II – para filho, pessoa a ele equiparada ou irmão, de ambos os sexos, ao completar 21 (vinte e um) anos de idade, salvo se for inválido ou com deficiência;

III – para filho ou irmão inválido, pela cessação da invalidez;

IV – para filho ou irmão que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, pelo afastamento da deficiência, nos termos do regulamento;

V – para cônjuge ou companheiro:

a) se inválido ou com deficiência, pela cessação da invalidez ou pelo afastamento da deficiência, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas “b” e “c”;

b) em 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do segurado;

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º-A. Serão aplicados, conforme o caso, a regra contida na alínea “a” ou os prazos previstos na alínea “c”, ambas do inciso V do § 2º, se o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, independentemente do recolhimento de 18 (dezoito) contribuições

mensais ou da comprovação de 2 (dois) anos de casamento ou de união estável.

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

.....
 § 4º (Revogado).

§ 5º O tempo de contribuição a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) será considerado na contagem das 18 (dezoito) contribuições mensais de que tratam as alíneas “b” e “c” do inciso V do § 2º." (NR)

“Art. 151. Até que seja elaborada a lista de doenças mencionada no inciso II do art. 26, independe de carência a concessão de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez ao segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido das seguintes doenças: tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, esclerose múltipla, hepatopatia grave, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica adquirida (aids) ou contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada.” (NR)

Art. 2º O art. 2º da Lei nº 10.876, de 2 junho de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º Compete aos ocupantes do cargo de Perito Médico da Previdência Social e, supletivamente, aos ocupantes do cargo de Supervisor Médico Pericial da carreira de que trata a Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e do Ministério da Previdência Social, o exercício das atividades médico periciais inerentes ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de que tratam as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), e nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e, em especial:

.....
 III – caracterização de invalidez para benefícios previdenciários e assistenciais;

IV – execução das demais atividades definidas em regulamento; e V – supervisão da perícia médica de que trata o § 5º do art. 60 da Lei nº 8.213, de 24

de julho de 1991, na forma estabelecida pelo Ministério da Previdência Social.

....." (NR)

Art. 3º A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 215. Por morte do servidor, os dependentes, nas hipóteses legais, fazem jus à pensão a partir da data de óbito, observado o limite estabelecido no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.” (NR)

"Art. 217.

I – o cônjuge;

a) (Revogada);

b) (Revogada);

c) (Revogada);

d) (Revogada);

e) (Revogada);

II – o cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato, com percepção de pensão alimentícia estabelecida judicialmente;

a) (Revogada);

b) (Revogada);

c) Revogada);

d) (Revogada);

III – o companheiro ou companheira que comprove união estável como entidade familiar; IV – o filho de qualquer condição que atenda a um dos seguintes requisitos: a) seja menor de 21 (vinte e um) anos; b) seja inválido;

c) tenha deficiência grave; ou

d) tenha deficiência intelectual ou mental, nos termos do regulamento;

V – a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; e

VI – o irmão de qualquer condição que comprove dependência econômica do servidor e atenda a um dos requisitos previstos no inciso IV.

§ 1º A concessão de pensão aos beneficiários de que tratam os incisos I a IV do caput exclui os beneficiários referidos nos incisos V e VI.

§ 2º A concessão de pensão aos beneficiários de que trata o inciso V do caput exclui o beneficiário referido no inciso VI.

§ 3º O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do servidor e desde que comprovada dependência econômica, na forma estabelecida em regulamento." (NR)

"Art. 218. Ocorrendo habilitação de vários titulares à pensão, o seu valor será distribuído em partes iguais entre os beneficiários habilitados.

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado)." (NR)

"Art. 220. Perde o direito à pensão por morte:

I – após o trânsito em julgado, o beneficiário condenado pela prática de crime de que tenha dolosamente resultado a morte do servidor;

II – o cônjuge, o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial no qual será assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa." (NR)

"Art. 222.

.....

III – a cessação da invalidez, em se tratando de beneficiário inválido, o afastamento da deficiência, em se tratando de beneficiário com deficiência, ou o levantamento da interdição, em se tratando de beneficiário com deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas “a” e “b” do inciso VII; I

V – o implemento da idade de 21 (vinte e um) anos, pelo filho ou irmão;

.....

VI – a renúncia expressa; e

VII – em relação aos beneficiários de que tratam os incisos I a III do caput do art. 217:

a) o decurso de 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o servidor tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do servidor;

b) o decurso dos seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do pensionista na data de óbito do servidor, depois de vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável:

- 1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;
- 2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;
- 3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;
- 4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;
- 5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;
- 6) vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.

§ 1º A critério da administração, o beneficiário de pensão cuja preservação seja motivada por invalidez, por incapacidade ou por deficiência poderá ser convocado a qualquer momento para avaliação das referidas condições.

§ 2º Serão aplicados, conforme o caso, a regra contida no inciso III ou os prazos previstos na alínea “b” do inciso VII, ambos do caput, se o óbito do servidor decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, independentemente do recolhimento de 18 (dezoito) contribuições mensais ou da comprovação de 2 (dois) anos de casamento ou de união estável.

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

§ 4º O tempo de contribuição a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ou ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) será considerado na contagem das 18 (dezoito) contribuições mensais referidas nas alíneas “a” e “b” do inciso VII do caput." (NR)

"Art. 223. Por morte ou perda da qualidade de beneficiário, a respectiva cota reverterá para os cobeneficiários.

I - (Revogado);

II - (Revogado)." (NR)

“Art. 225. Ressalvado o direito de opção, é vedada a percepção cumulativa de pensão deixada por mais de um cônjuge ou companheiro ou companheira e de mais de 2 (duas) pensões.” (NR)

"Art. 229.

.....

§ 3º Ressalvado o disposto neste artigo, o auxílio-reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à

prisão." (NR)

Art. 4º O art. 12 da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 12. Para fins de compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os regimes instituidores apresentarão aos regimes de origem os dados relativos aos benefícios em manutenção em 5 de maio de 1999 concedidos a partir de 5 de outubro de 1988.”
(NR)

Art. 5º Os atos praticados com base em dispositivos da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, serão revistos e adaptados ao disposto nesta Lei.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor em:

I – 180 (cento e oitenta) dias a partir de sua publicação, quanto à inclusão de pessoas com deficiência grave entre os dependentes dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) previstos na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II – 2 (dois) anos para a nova redação:

a) do art. 16, incisos I e III, e do art. 77, § 2º, inciso IV, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, em relação às pessoas com deficiência intelectual ou mental;

b) do art. 217, inciso IV, alínea "c", da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

III – na data de sua publicação, para os demais dispositivos.

Art. 7º Revogam-se:

I – os seguintes dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990:

a) o art. 216;

b) os §§ 1º a 3º do art. 218; e

II – os seguintes dispositivos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991:

a) o § 2º do art. 17;

b) o § 4º do art. 77.

Brasília, 17 de junho de 2015; 194º da Independência e 127º da República.

DILMA ROUSSEFF

Joaquim Vieira Ferreira Levy

Nelson Barbosa Carlos Eduardo Gabas

Miguel Rossetto