



O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE LIMITAÇÃO ESTATAL NO ÂMBITO DAS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS

THE PRINCIPLE OF PROHIBITION OF SOCIAL REGRESSION AS AN INSTRUMENT OF STATE LIMITATION IN THE SCOPE OF SOCIAL SECURITY REFORMS

Lucas Rodrigues da Costa¹

RESUMO: O artigo aborda reforma previdenciária no Brasil (Emenda Constitucional nº 103/2019) e os reflexos no Estado de Alagoas (Lei Complementar nº 52/2019). É utilizada metodologia dedutiva e abordagem qualitativa, incluindo levantamento de legislação, revisão bibliográfica e estudo de caso para construir um pensamento sobre a questão previdenciária no contexto brasileiro. Concluiu-se que as novas legislações não efetivaram as garantias constitucionais, ocasionando restrição ao mínimo essencial (econômico, financeiro e social) dos beneficiários dos regimes previdenciários vigentes.

PALAVRAS-CHAVE: previdência social; fundos de pensão; proibição do retrocesso social; interpretação constitucional; reformas previdenciárias.

ABSTRACT: The article addresses pension reform in Brazil (Constitutional Amendment nº 103/2019) and the repercussions in the State of Alagoas (Complementary Law nº 52/2019). A deductive methodology and qualitative approach are used, including a survey of legislation, a bibliographical review and a case study to construct a thought on the social security issue in the Brazilian context. It was concluded that the new legislation did not implement constitutional guarantees, causing restrictions on the essential minimum (economic, financial and social) of beneficiaries of current social security regimes.

KEYWORDS: social security; pension funds; prohibition of social retrogression; constitutional interpretation; pension reforms.

¹ Mestrando em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Especialista em Direito Previdenciário pelo Centro Universitário Tiradentes de Alagoas (UNIT/AL). E-mail: lucasrdct@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A previdência social desponta, na conjuntura da Constituição Federal de 1988, como um dos pilares fundamentais na consecução e fortalecimento de direitos sociais, capaz de garantir os preceitos determinantes da justiça social, igualdade material, dignidade humana e melhoria da qualidade de vida dos segurados e beneficiários vinculados aos regimes de previdência.

Nos últimos anos, ocorreu um fortalecimento de discursos, objetivando a legitimar referidas propostas de reformas em diferentes níveis federativos. Após a ratificação da Emenda Constitucional nº 103/2019, no qual reformulou o regime geral (RGPS) e próprio da União (RPPS) de previdência social, os demais entes federativos empreenderam esforços para modernizar seus ordenamentos jurídicos previdenciários, argumentando sobre a necessidade de harmonização normativa com as modificações promovidas pela legislação federal. No Estado de Alagoas, tal iniciativa materializou-se por meio da Lei Complementar nº 52/2019, a qual instaurou transformações de considerável impacto na sua estrutura de proteção sociojurídica.

O presente artigo aborda como o princípio da proibição do retrocesso social se evidencia mediante as novas reformas legislativas previdenciárias, com foco nos reflexos observados no Estado de Alagoas a partir da reforma nacional de 2019. Esse tema se insere em um constante debate sobre a proteção de direitos sociais garantidos por intermédio de lutas de classes, reivindicações e conquistas dos trabalhadores.

A análise realizada nesse trabalho se desenvolve no espaço jurídico e social, considerando as implicações dessas novas reformas no cotidiano dos cidadãos e no cenário mais amplo do ordenamento jurídico brasileiro. A partir da interpretação de institutos jurídicos e categorias sociais, busca-se compreender como as mudanças legislativas impactam diretamente a vida das pessoas vinculadas e como a dinâmica legiferante pode limitar a efetivação dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988.

A questão principal que norteia esse trabalho se apresenta como: de que forma tais alterações previdenciárias, em consonância com o princípio da proibição do retrocesso social, impactaram os direitos previdenciários dos cidadãos? A partir dessa indagação, pretende-se analisar criticamente as alterações normativas e suas consequências para garantir os valores inerentes à justiça social, no contexto específico do tema abordado.

O primeiro tópico discute a história (a partir de 1988) e as transformações dos direitos previdenciários no contexto brasileiro, destacando-o como uma conquista da classe

trabalhadora e uma resposta à necessidade de proteção contra riscos sociais. É abordado como a Carta Política estabeleceu um marco de proteção significativo, abrangendo princípios inerentes à seguridade social.

Em prosseguimento, será situada a conjuntura político-social, com ênfase na reforma previdenciária implementada por intermédio da Emenda Constitucional nº 103/2019, observando seus principais argumentos e revelando as fundamentais mudanças normativas. Também será realizada uma análise crítica da reforma da previdência do Estado de Alagoas, que se deu pela Lei Complementar nº 52/2019, observando as principais mudanças materiais ocorridas, destacando-se a criação de uma contribuição previdenciária compulsória de 14% sobre os proventos de aposentadorias e pensões dos beneficiários que recebessem a partir de um salário mínimo e a consequente extinção do auxílio-reclusão. É analisado como a participação cidadã promoveu um avanço sobre o tema, embora ainda de forma limitada.

O terceiro tópico destaca a importância do princípio da proibição do retrocesso social como garantia de proteção aos direitos sociais conquistados, apresentando-se como um ponto de partida hermenêutico para assegurar as conquistas já atingidas, servindo de orientação na aplicabilidade da evolução normativa para a garantia do aprimoramento contínuo dos direitos sociais em todas as esferas de poder. Ele se apresenta como uma cobertura fundamental para a manutenção e progresso dos direitos sociais, impedindo que mudanças regressivas sejam adotadas pelo legislador ordinário.

O último tópico destaca a importância da interpretação da Carta Política nas esferas políticas e sociais, evidenciando a necessidade de sua observância para garantir os direitos fundamentais sociais. Destaca-se como a interpretação constitucional deve considerar a pluralidade de contextos variados, devendo incidir sobre as reais camadas sociais, disciplinando eventos e comportamentos a serem comprometidos pelo legislador. Além disso, evidencia-se como a interpretação deve ser realizada em conformidade com os princípios e diretrizes advindas do legislador originário, ao mesmo tempo, em que deve ser sensível às demandas e necessidades da sociedade, buscando promover a justiça social e proteção dos direitos fundamentais.

A fim de satisfazer esses objetivos, para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se, de início e para explicação do tema, a metodologia descritiva, a partir do levantamento das novas legislações previdenciárias relacionadas com o objeto do estudo. Entre as fontes primárias jurídico-formais fundamentais para a pesquisa bibliográfica e documental, incluem-se a doutrina, normas constitucionais e infraconstitucionais, documentos, informações e dados públicos. Foi adotado o método dedutivo, através da revisão bibliográfica, doutrinária e Revista da ESMAL, Maceió, n. 09/2024.

normativa, a fim de construir o pensamento lógico por meio do estudo de caso. A problemática investigada é descrita por meio de uma abordagem qualitativa, obtendo-se informações detalhadas sobre a realidade em análise aplicada aos conceitos doutrinários, fonte de um processo de construção e aplicabilidade no âmbito jurídico.

2 O MARCO CONSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 1988

A história da previdência social é uma história de luta da classe trabalhadora. Identificar as deficiências da formação da estrutura atual demanda uma análise sobre a sua formação, desenvolvimento, dicotomias e transformações. No processo de mutação da sociedade e da natureza do trabalho, o ser social é exposto a riscos, tanto coletivos quanto individuais, inerentes à imperatividade de sua subsistência. Dessa forma, a proteção contra a exposição de tais situações configura-se como condição básica e fundamental à existência humana, a qual, por força de circunstâncias externas ou inerentes à sua natureza social, encontrou-se impedido de desfrutar, com serenidade, esses períodos de fragilidade.

A promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 foi realizada no contexto de redemocratização no país, marcado por amplos movimentos sociais. Nesse contexto, Vita (1989, p. 63) destaca que a Assembleia Constituinte despontou em um cenário de transição política delicada, que moldou os procedimentos normativos da nova Constituição. Diversas forças sociais e políticas, incluindo os que detinham ampla hegemonia (como militares, líderes empresariais e os partidos políticos protagonistas naquele momento da história), estavam empenhadas em prosseguir com uma estratégia de abertura controlada de direitos, escolhidos “de cima para baixo”, agindo rapidamente para restringir a autonomia da Assembleia Constituinte. No entanto, a convocação para uma Assembleia exclusiva, independente e soberana recebeu apoio significativo de amplos segmentos da sociedade civil.

O advento da seguridade social, além de representar uma conquista significativa dos movimentos organizados da sociedade, instituiu uma nova orientação para reger a política de proteção social no âmbito nacional, pautada na universalização do acesso aos direitos inerentes à saúde, previdência social e assistência social. Tal abordagem contrariava a tendência observada nos países do capitalismo desenvolvido e mais avançado, nos quais a reestruturação produtiva, aliada à revisão das atribuições estatais e à crescente “financeirização” do capital, implicava na desmontagem dos sistemas de proteção social, promovendo uma intensa mercantilização desses serviços de proteção (Silva, 2011, p. 195).

Impulsionada pelos princípios do bem-estar social e da justiça distributiva, a Constituição de 1988 estabeleceu uma série de diretrizes com o intuito de estruturar o sistema de seguridade social, incumbindo ao Poder Público a sua efetiva observância. Destacam-se, dentre essas diretrizes, a concepção de universalidade da cobertura e do atendimento, assegurando o acesso amplo e equitativo à seguridade social, independentemente de contribuições prévias ou da condição jurídica do indivíduo, por meio de iniciativas estatais voltadas à promoção, proteção, recuperação e mitigação de riscos nas esferas da saúde, previdência e assistência social, direcionando a responsabilidade ao Estado para garantir um patamar mínimo de dignidade aos cidadãos.

Nessa perspectiva, é patente observar que, embora a seguridade social se destine a todos os indivíduos, há uma distinção específica em sua aplicação: nas áreas de assistência social e saúde, o acesso é, de fato, universal, não estando sujeito a qualquer contrapartida financeira por parte do beneficiário, permitindo que todos tenham acesso aos programas e serviços, independentemente de nacionalidade ou outro requisito, exigindo-se apenas a vontade (saúde) ou necessidade (assistência social) de intervenção estatal por parte do indivíduo. Por outro lado, no âmbito da previdência social, em regra, apenas os contribuintes do sistema (e seus respectivos dependentes) fazem jus aos benefícios e serviços correlatos. Em outras palavras, a elegibilidade para receber os benefícios e serviços previdenciários está condicionada à contribuição prévia para o sistema em questão.

Para além dessa finalidade, a Carta Política de 1988 estabeleceu outras orientações a serem seguidas: a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais, cujo objetivo é garantir um tratamento isonômico aos trabalhadores, com benefícios idênticos decorrentes da exposição aos mesmos riscos sociais; a seletividade e distributividade na concessão dos benefícios e serviços, implicando na concessão de benefícios apenas àqueles que realmente necessitam, com o intuito de promover a justiça social na distribuição de renda; a irredutibilidade do valor dos benefícios, proibindo qualquer redução nominal e garantindo ajustes periódicos para manter seu valor real; a equidade na forma de participação e custeio na contribuição e no financiamento, buscando assegurar proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade social por meio de contribuições proporcionais à sua capacidade econômica, estabelecendo que as fontes empresariais contribuam com uma parcela maior em termos percentuais para a manutenção do sistema; o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, trabalhadores, empresários e aposentados, observando que a administração de recursos, execuções de programas, elaboração de planos, prestação de serviços e

Revista da ESMAL, Maceió, n. 09/2024.

implementação de ações no âmbito da seguridade devem ser conduzidas por meio de diálogo direto com a sociedade, em todos os níveis governamentais; e, por fim, a diversidade das fontes de financiamento, reconhecendo que a receita da seguridade social deve ser proveniente de múltiplas fontes de contribuição, não se limitando apenas às contribuições diretas dos trabalhadores e empregadores.

É notável destacar que a promulgação da Constituição de 1988 representou um marco fundamental na definição da estrutura, organização e amplitude da proteção previdenciária no Brasil. No entanto, a Carta Política não se apresentou como uma efetiva barreira sólida, que a fizesse resistir a possíveis ataques que objetivassem a diminuição dos direitos previdenciários dos cidadãos.

Não se pode ignorar que, logo após a promulgação do texto constitucional, se iniciou um processo contínuo de reorganização estrutural do sistema previdenciário, estabelecido a partir da década de 1990. Esse processo demonstra que está longe de ser concluído, revelando-se de forma clara a intenção de redução dos direitos, através de medidas de reformas e ajustes nas políticas previdenciárias, com o propósito declarado de redução de garantias conquistadas ao longo do tempo. Nesse sentido, a história da previdência social brasileira se mostra marcada não apenas pela retirada de direitos, mas também por um constante embate entre suas garantias e as demandas por reformas.

3 OS CORTES DE DIREITOS E O NIVELAMENTO POR BAIXO: A REFORMA DE 2019 E OS REFLEXOS NO ESTADO DE ALAGOAS

O governo Bolsonaro, que teve início em janeiro de 2019, prosseguiu com a mesma lógica adotada por governos anteriores. Sob a liderança do então Ministro da Economia, Paulo Guedes, a reforma da previdência social se revelou como uma das principais iniciativas emblemáticas do novo governo, dando início ao seu processo legislativo na Câmara dos Deputados já em fevereiro do referido ano. Esta reforma abarcou tanto o regime geral da previdência social (RGPS) quanto o regime próprio da União (RPPS/União).

A Exposição de Motivos apresentada pelo Governo Federal elencou como determinantes para a aprovação da nova reforma uma série de fatores internos e externos à dinâmica social contemporânea, cujos impactos refletiam tanto no âmbito nacional quanto internacional. Foi apontada, primeiramente, a conjuntura global marcada pelo fenômeno da transição demográfica e o consequente envelhecimento populacional, fenômeno este que foi julgado como um desafio urgente em muitos países ao redor do mundo; a gradual mudança na Revista da ESMAL, Maceió, n. 09/2024.

estrutura etária da população brasileira, com o aumento da proporção de indivíduos idosos, que impôs como reflexão as políticas de proteção social, especialmente no que concerne aos sistemas de saúde e previdência, demandando a possível adequação destes para assegurar a manutenção do padrão de vida frente à redução da capacidade laboral e à crescente demanda por benefícios previdenciários; o déficit atuarial nos sistemas de arrecadação de recursos previdenciários; os novos padrões sociais, como transformações no mercado de trabalho, diversificação das novas relações familiares, mudanças nos valores individuais e sociais, a maior inserção da mulher no mercado laboral, além da revolução tecnológica e suas implicações na reconfiguração dos atuais postos de trabalho; as alterações demográficas no contexto do país, marcadas pela ampliação da expectativa de vida e pelo aumento da proporção de idosos na sociedade atual, corroborando uma necessidade de revisão e reformulação dos sistemas previdenciários, a fim de garantir sua sustentabilidade e eficácia ao longo do tempo; a diminuição progressiva da participação da população em idade ativa com o sistema previdenciário; a crescente prevalência de “aposentadorias precoces”, caracterizadas pela concessão de benefícios previdenciários com base no tempo de contribuição, sem a exigência do requisito etário mínimo para sua obtenção; à redução na taxa de fecundidade e o aumento na expectativa de vida; além da deterioração das interações entre contribuintes e beneficiários (Ministério da Economia, 2019).

Embora os veículos de comunicação jornalísticos e midiáticos tenham apresentado o aumento do critério etário mínimo para elegibilidade das aposentadorias como o maior fator determinante de modificação dessa reforma, é importante ressaltar que foram implementadas diversas medidas de natureza mais drásticas para os beneficiários.

Observou-se a extinção da espécie “aposentadoria por tempo de contribuição” e da “aposentadoria por idade”, iniciando uma nova classe, chamada “aposentadoria programada”, criando uma nova forma híbrida entre as duas categorias, exigindo um tempo mínimo de contribuição de 20 anos com a junção do critério etário de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. Para os professores, a idade mínima manteve reduzida proporcionalmente em cinco anos. Quanto ao cálculo da renda mensal inicial (RMI), agora passou a considerar 100% de todas as contribuições do segurado (e não mais 80% das maiores contribuições, ocasionando diretamente uma redução, tendo em vista que ficou ausente o descarte das 20% menores contribuições). Foi estabelecido uma base salarial de 60% sobre o tempo mínimo de contribuição (diferente para homens e para mulheres) com acréscimo de 2% sobre cada ano adicional de trabalho.

Quanto à “aposentadoria especial” (destinadas a quem exerce trabalho permanente exposto a agentes nocivos à saúde), a EC 103/2019 alterou a forma de cálculo da RMI. Antes da reforma, o cálculo do salário de benefício considerava 80% dos maiores salários de contribuição desde julho de 1994, resultando em uma base de 100% sobre o salário de benefício, não havendo necessidade de porcentagem adicional para atingir tal percentual. No entanto, com a introdução da nova legislação, o cálculo passou a considerar 100% dos salários de contribuição para atingir o mínimo de 60% do salário do benefício, com acréscimo de 2% para cada ano que excedesse 20 anos de contribuição, além de requerer idade mínima para essa modalidade de aposentadoria. Outra alteração relevante foi a proibição de conversão dos períodos laborados em exposição aos agentes nocivos em tempo comum. Na prática, esse modelo de aposentadoria, que anteriormente era mais benéfica devido à exposição à insalubridade do segurado, perdeu quase todas as suas vantagens.

Importa destacar que essa nova metodologia de cálculo da RMI não se restringiu a referida aposentadoria especial, mas se estendeu a todas as demais modalidades. No que tange a pensão por morte, anteriormente à reforma, o montante recebido pelo dependente correspondia a 100% sobre o valor da aposentadoria do falecido ou da qual teria direito caso fosse aposentado por invalidez na data do óbito, distribuído em cotas iguais entre os dependentes, se houvesse mais de um. Após as alterações, o montante do benefício passou a ser equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por cada dependente, até o limite de 100%. Nesse sentido, caso exista somente um dependente, a pensão seria equivalente a 60% (50% + 10%) do valor da aposentadoria.

A “aposentadoria por invalidez” passou a ser reconhecida como “aposentadoria por incapacidade permanente”, mantendo-se inalterados os critérios de sua admissibilidade. Entretanto, no que diz respeito ao cálculo do benefício, o valor a ser recebido será de 60% do salário de benefício, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos para homens ou 15 anos para mulheres. Em relação a invalidez decorrente de acidente de trabalho, doenças profissionais ou doenças do trabalho, o percentual permaneceu em 100% do salário de benefício, com base na média de todas as contribuições ao sistema. Quanto ao auxílio-reclusão, o valor de benefício foi determinado nos mesmos requisitos da pensão por morte, com a limitação deste benefício a um salário mínimo.

Foram instituídas cinco regras de transições para a nova legislação: uma baseada no sistema de pontos; uma considerando a idade para obter a aposentadoria programada; uma

Revista da ESMAL, Maceió, n. 09/2024.

com fator previdenciário e pedágio de 50%; uma com idade mínima e pedágio de 100%; e, uma sobre a aposentadoria por idade, cujo período de contribuição foi aumentado.

Além dessas mudanças, foram introduzidas restrições quanto à acumulação de mais de um benefício previdenciário, estabelecendo que tal acumulação foi parcialmente permitida, desde que o beneficiário receba integralmente o valor do benefício mais vantajoso, enquanto o outro benefício será percebido apenas de uma parte proporcional (e não mais integral, como antes), apurada cumulativamente de acordo com as faixas estabelecidas. Sobre a pensão por morte, foi vedada a acumulação de mais de uma pensão deixada pelo cônjuge ou companheiro no âmbito do mesmo regime de previdência, ressalvadas as pensões provenientes do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do artigo 37 da Constituição Federal. Também foram introduzidas novas alíquotas para a contribuição dos segurados empregados e avulsos, variando de 7,5% a 14% até o limite do teto do RGPS, além de outras mudanças que impactaram diretamente a estrutura protetiva dos beneficiários dos regimes vinculados.

Diante da nova realidade normativa imposta pela EC 103/2019 em cenário nacional, os entes federativos dotados de sistema previdenciário próprio destinado aos seus servidores públicos prontamente se organizaram em uma empreitada na busca da alteração de suas disposições normativas², almejando estabelecer uma possível uniformização e equivalência entre suas legislações e as diretrizes recém-aprovadas em escopo nacional.

No Estado de Alagoas, as alterações normativas no regime próprio de previdência social (RPPS/AL) se deu por intermédio da Lei Complementar nº 52/2019, suscitando debates sobre suas principais modificações materiais³ da novel legislação aprovada em âmbito estadual, se demonstra em um forte movimento de diminuição de direitos sociais que foram conquistados ao longo dos anos, afetando a proibição do retrocesso social por estipular uma contribuição obrigatória não existente e extinguindo benefício que é assegurado expressamente pela Constituição Federal e Estadual de Alagoas.

No bojo da Lei Complementar nº 52/2019 do referido ente federativo, é possível identificar a disposição contida no artigo 14, inciso II, a qual estabeleceu a criação de uma

² Diversos Estados agiram rapidamente para promover as alterações necessárias em suas legislações, de modo a torná-las mais compatíveis com as novas regras do regime geral de previdência (RGPS). A título de exemplos, na região Nordeste (NE) do país, os entes federativos tramitaram suas propostas durante o seguinte lapso temporal: Alagoas (AL), em 2019; Maranhão (MA), em 2019; Piauí (PI), entre 2019 e 2020; Ceará (CE), em 2019; Paraíba (PB), em 2020; Rio Grande do Norte (RN), em 2022; Sergipe (SE), em 2022 e Pernambuco (PE) também em 2022.

³ Também é discutido o procedimento formal estabelecido com a referida reforma estadual. Contudo, não vamos abordar nesse trabalho, tendo em vista que não faz parte da proposta desse artigo.

contribuição previdenciária obrigatória de 14% para os beneficiários cujos rendimentos superem do valor de um salário mínimo, até o limite máximo determinado pelo regime geral da previdência social (Alagoas, 2019, p. 09).

Em virtude dessa modificação legislativa, os aposentados e pensionistas, previamente isentos de quaisquer ônus previdenciários incidentes sobre seus proventos, passaram a ser sujeitos de uma nova disposição que estabeleceu uma dedução de natureza contributiva, no intuito de sanar as deficiências econômicas do sistema previdenciário estadual.

É relevante ressaltar que o artigo 149, §1º-A, da Constituição Federal estabeleceu a possibilidade de instituir uma contribuição ordinária a ser descontada exclusivamente dos aposentados e pensionistas quando houver comprovação de déficit atuarial no regime próprio de previdência. No entanto, o Poder Executivo Estadual, no âmbito da proposição da mencionada lei complementar, deixou de apresentar qualquer estudo ou elemento probatório que atestasse a existência de tal situação deficitária no âmbito do regime previdenciário próprio em questão. Tal omissão torna evidente a ausência de embasamento técnico-financeiro que justificasse a imposição da nova contribuição compulsória, suscitando questionamentos quanto à sua legalidade e conformidade com as disposições constitucionais vigentes.

Nesse sentido, com a imposição ordinária da referida contribuição, o Estado criou uma distinção jurídica que resulta em tratamento desigual entre indivíduos submetidos aos mesmos riscos sociais, o que é contrário aos preceitos constitucionais vigentes. Essa contribuição compulsória não estabelecia qualquer distinção com base nas condições financeiras entre os segurados do regime geral de previdência social (RGPS) e os vinculados ao regime próprio estadual (RPPS/AL). A imposição ocorreu de forma geral, sem considerar critérios de rendimentos superiores ao teto estabelecido pelo RGPS. A desigualdade de tratamento entre beneficiários que estão submetidos aos mesmos riscos sócio-econômicos se manifesta diante do tratamento diferenciado nas circunstâncias idênticas a que ambos os grupos são submetidos.

Além disso, a legislação do Estado de Alagoas resultou na extinção do auxílio-reclusão do rol de benefícios previdenciários, ocasionando a sua supressão no âmbito estadual. Esse benefício é destinado aos dependentes do segurado que foram recolhidos à prisão em regime de reclusão, desde que em situação de vulnerabilidade econômico-social (baixa renda). Embora esteja previsto como um benefício que pressupõe contribuição ao respectivo regime previdenciário no qual o servidor esteja vinculado, convém destacar que sua natureza é essencialmente assistencial, uma vez que sua concessão é baseada em critérios socioeconômicos e na constatação da desproteção social dos beneficiários.

Apesar de prévia existência de disposições legais acerca do auxílio-reclusão no ordenamento jurídico brasileiro, foi somente a partir do ano de 1988 que tal benefício alcançou previsão constitucional. A redação original do artigo 201 da Constituição Federal estabelecia que o sistema de previdência social devesse prover cobertura para uma série de eventos e riscos, tais como doença, invalidez, morte, acidentes de trabalho, velhice e reclusão, nos termos da legislação vigente à época (Brasil, 1988).

Entretanto, por meio da Emenda Constitucional nº 20/1998, que efetuou a primeira reforma previdenciária após a redemocratização, foram introduzidas alterações na redação do referido artigo. Nesse contexto, o auxílio-reclusão foi removido do rol de benefícios previstos no inciso I e passou a figurar no inciso VI, configurando-se como um benefício devido aos segurados de baixa renda, em conjunto com o salário-família.

No âmbito da legislação de Alagoas, ainda que esse benefício também estivesse previsto na Constituição do Estado em seu artigo 194, inciso I, somente foi implementado aos servidores públicos vinculados ao ente federativo através da Lei nº 7.114/2009, que reestruturou o regime próprio de previdência de seus servidores públicos. Nessa ocasião, o auxílio-reclusão foi expressamente positivado no artigo 41, inciso II, alínea “c”, estabelecendo a previsão para concessão do benefício aos dependentes do segurado que se encontrar em regime de reclusão.

3.1 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA: UMA BREVE EXPOSIÇÃO DOS CONFLITOS E DOS AVANÇOS

Na perspectiva liberal, a condição de cidadão era definida pela liberdade, entendida como uma dimensão negativa, caracterizada pela ausência de interferência ou imposição por parte de terceiros. Em contrapartida, na concepção republicana, que se contrapõe a esse entendimento, o indivíduo (na qualidade de cidadão) é considerado livre na medida em que dispõe dos recursos e meios instrumentais necessários para determinar seus próprios projetos de vida (Queiroz, 2006, p. 20). Assim, cidadão é quem detém para si o poder de exercer suas escolhas com respaldo na própria liberdade.

Dessa forma, os cidadãos são considerados agentes políticos independentes em uma comunidade composta por indivíduos livres e iguais. A razão de ser do Estado não repousa unicamente na proteção de direitos subjetivos idênticos, mas sim na asseguuração de um processo inclusivo de construção de opinião e vontade (Cambi, 2011, p. 367).

No cenário que o cidadão brasileiro se encontra nos dias atuais, vislumbra-se a necessidade de uma democracia de cunho mais direto e participativo como a única via capaz de confrontar a fragilidade dos partidos políticos e dos governos eleitos, os quais padecem constantemente de cooptação por interesses econômicos e corporativistas (Krell; Silva, 2021, p. 120).

Devido ao novo regramento imposto pelo Estado de Alagoas, surge a necessidade de uma análise do contexto social após a reforma previdenciária de 2019, que engajou a mobilização popular dos servidores públicos para enfrentar as novas medidas governamentais. No âmbito do ente federativo, por meio da participação ativa do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas (SINTEAL) no qual representa uma parcela dos servidores públicos estaduais, foi aprovada pela Assembleia Legislativa e posterior sanção do Poder Executivo, a Lei Complementar nº 54/2021, adquirindo plena força normativa.

O escopo principal dessa medida normativa reside na temática relacionada ao Regime de Previdência Complementar (RPC) destinado aos seus beneficiários, possibilitando também aos municípios do Estado de Alagoas, desprovidos desse sistema de regime, a possibilidade de adesão, mediante a correspondente contribuição previdenciária para fomento e manutenção.

No bojo desse projeto, encontra-se a previsão da alteração do inciso II, art. 14 da Lei Complementar nº 52/2019, que estabelecia a incidência da contribuição previdenciária compulsória de 14% sobre as aposentadorias e pensões. Por meio dessa mudança normativa, suprimiu-se a referência ao salário mínimo, passando a nova redação a determinar que essa contribuição somente incida sobre os benefícios concedidos que ultrapassem o teto estabelecido pelo regime geral de previdência social (Alagoas, 2021).

Em decorrência dessa alteração legislativa, evidenciam-se avanços significativos no ordenamento jurídico alagoano, no qual proporcionam uma maior tutela aos servidores públicos estaduais (e, por conseguinte, aos municipais que optarem por aderir ao sistema de previdência complementar), ao tempo em que extinguiu com a previsão de uma contribuição de caráter abusivo e inconstitucional, cuja implementação não deveria ter ocorrido. Entretanto, apesar de ser notável o movimento de aprimoramento de proteção e justiça social ladeadas com essa nova legislação, nada dispõe acerca da supressão do benefício de auxílio-reclusão estadual, o que representa uma limitação fundamental ao progresso dessa modificação normativa. Neste contexto, persiste a lacuna jurídica de uma proteção social equivalente a anterior, se distanciando dos conceitos fundamentais que respaldam o princípio da proibição ao retrocesso social.

Nesse sentido, a perspectiva equânime promovida por essa alteração revelou ser notavelmente limitada, uma vez que os valores contribuídos compulsoriamente pelos vinculados ao regime próprio de previdência de Alagoas (RPPS/AL) após a entrada em vigor da lei de 2019 não foram ressarcidos em relação a obrigação contributiva imposta, fazendo com que a administração pública admitisse de forma simplória seu erro que enfraqueceu a segurança social dos beneficiários afetados.

4 O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL COMO LIMITE CONSTITUCIONAL NO ESTADO DE DIREITO

Derbli (2008, p. 343) destaca que a atual Constituição inaugurou um modelo de Estado que se caracteriza pela sua natureza Social e Democrática de Direito, destinado a promoção progressiva de um projeto de igualdade material, ainda que relativa. O texto constitucional de 1988 atribuiu ao Estado um protagonismo na busca e realização da justiça social, atribuindo-lhe a responsabilidade da formulação e promoção de políticas públicas destinadas à progressiva redução das desigualdades. Nesse sentido, pode-se afirmar que a Constituição estabeleceu para o poder político um imperativo de realizar a justiça social como desígnio a ser perseguido.

Nesse sentido, a função atribuída ao legislador reveste-se de suma importância, uma vez que é por intermédio de sua atividade legislativa que os direitos sociais estabelecidos constitucionalmente podem adquirir uma densidade normativa indispensável para efetivamente conferir direitos subjetivos aos indivíduos (*Ibid.*). Dessa forma, a incumbência conferida ao legislador, cuja atividade central repousa na formatação e concepção de novas legislações, encarregou-lhe a responsabilidade de observar com zelo o arcabouço jurídico vigente no processo de elaboração de qualquer nova normativa. Essa tarefa implica discernir criteriosamente aquilo que está sendo legislativamente estabelecido, a fim de assegurar que tais atos normativos não se colidam com os alicerces básicos do Estado Constitucional Democrático, no qual é acolhido pela Constituição de 1988.

As expressões “Estado de Direito” e “Estado Social” não possuem definições juridicamente delimitadas. Seu enriquecimento axiológico é produto da interação com outras disciplinas, e no contexto jurídico, elas se apresentam como ideias-forças, das quais emanam teorias que buscam conferir caráter normativo a valores morais e ideológicos a elas associados, mediante uma argumentação presumidamente lógica, que procuram fundamentar a origem dessas configurações do Estado contemporâneo. Nessa perspectiva, a proibição ao

Revista da ESMAL, Maceió, n. 09/2024.

retrocesso social surge como uma formulação teórica que passa a assumir a qualidade de princípio jurídico vinculante aos poderes constituídos, especialmente ao Poder Legislativo (Quintiliano, 2019, p. 79-80).

Com o fito de efetivar os propósitos delineados na Carta Política, torna-se imprescindível preservar e consolidar, no mínimo, os patamares de proteção social estipulados pela Constituição, onde quer que sejam alcançados. Tal cuidado estende-se por diversas esferas e níveis de concentração de poder, abrangendo a segurança social e a proteção dos direitos sociais em sua plenitude, inclusive como pressuposto essencial para a funcionalidade do próprio regime democrático e a subsistência do Estado Constitucional (Sarlet, 2009, p. 120).

Diante dessa perspectiva de interpretação do ordenamento jurídico à luz da Constituição, o legislador se encontra atrelado aos escopos fundamentais das diretrizes constitucionais, os quais são expressos, sobretudo, por meio de seus princípios. Desse modo, não lhe é permitido dispor de modo adverso ao que tais princípios determinam (Barcellos, 2011, p. 87), tendo em vista que estes constituem imperativos inafastáveis a serem observados e praticados.

A vedação do retrocesso, em sua concepção mais ampla, encontra seu fundamento, sobretudo, na premissa de que tal princípio decorre do dever de progressividade dos direitos sociais. Nesse sentido oposto, reside a ideia de que o Estado está impedido de promulgar atos que reduzam a efetividade dos direitos fundamentais ou diminuam os direitos prestacionais sociais já conquistados (Quintiliano, 2019, p. 134). Em verdade, caso um direito social tenha atingido um patamar mínimo de proteção essencial, é proibida a sua eliminação ou redução dentro desses parâmetros, em virtude da fundamentação axiológica desse princípio consagrado no ordenamento jurídico brasileiro.

Além disso, ele se evidencia por ser uma garantia constitucional implícita, que tem o propósito de coibir medidas regressivas adotadas pelo legislador por meio da revogação ou alteração da legislação infraconstitucional, representando uma forma de intervenção nos direitos sociais. Quando essa intervenção desconstitui ou afeta gravemente o grau de concretização já atribuído a um determinado direito fundamental e social já posto à disposição, configura-se uma violação direta à própria Constituição Federal (Sarlet; 2018, p. 1051-1052).

Com base nessa concepção, o conteúdo da cláusula que proíbe o retrocesso social deve ser utilizado como ponto de partida hermenêutico para alcançar novas conquistas. Esse princípio vai além dos limites materiais, sejam eles implícitos ou explícitos e deve guiar

Revista da ESMAL, Maceió, n. 09/2024.

qualquer processo de reforma constitucional (Streck, 2018, p. 552) ou de elaboração de leis infraconstitucionais em todo o ordenamento jurídico brasileiro, no âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. Em resumo, esse postulado representa uma salvaguarda fundamental, orientando a evolução normativa para a garantia e aprimoramento contínuo dos direitos sociais, sem prejuízo de sua abrangência e alcance em todas as esferas de poder.

As consumadas reformas previdenciárias – tanto no âmbito nacional, quanto no estadual de Alagoas – é flagrantemente ofensiva aos principais fundamentos que originam a seguridade social, atingindo de forma direta o princípio da proibição ao retrocesso social em todas as suas ramificações: seja no sentido de preservar a progressividade de direitos sociais inerentes às marcantes lutas de classes; seja no ato limitador da atividade legiferante, restringindo-o à observação do ordenamento jurídico posto, preservados os princípios da dignidade da pessoa humana, da segurança jurídica e da máxima efetividade dos direitos fundamentais sociais.

Nesse sentido, cabe ainda destacar que em determinadas circunstâncias, o Poder Constituinte Originário estabeleceu limitações à liberdade legislativa, de forma explícita ou implícita, justamente para resguardar direitos considerados como mais fundamentais das manobras de conveniência política democrática. Isso ocorre quando, por questões sociais, políticas e econômicas, a maioria representada (povo) pode ser subjugada pelos interesses da minoria representante (políticos). Essas imposições constitucionais acarretam dois efeitos fundamentais: a) os poderes constituídos estão vedados de suprimir ou reduzir o núcleo essencial desses direitos; e b) o Poder Legislativo assume a obrigação de criar as condições indispensáveis para a efetivação desses direitos (Quintiliano, 2019, p. 136).

Nesse contexto, essa vedação impede que, sob o pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado revogue ou anule o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo sem uma adequada contrapartida. Esse núcleo essencial corresponde ao chamado mínimo existencial, que consiste no conjunto de bens materiais e imateriais indispensáveis para uma existência digna (Lewandowski, 2018).

Assim, os poderes instituídos na República devem observar o alicerce fundamental para que cada indivíduo consiga viver com dignidade, impedindo a supressão arbitrária ou desproporcional de direitos alcançados sob justificativas meramente econômicas (reserva do possível), sobretudo quando não há provas concretas (ausência de transparência, com falta de elementos físicos como estudos, pareceres, entre outros) das limitações orçamentárias impostas.

5 A INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO NOS ESPECTROS POLÍTICOS E SOCIAIS

A decisão deliberada e consciente por parte do legislador em aplicar materialmente atos normativos já amplamente debatidos e que suscita, desde sua primeira aplicação, questionamentos sobre sua incompatibilidade concreta com os fundamentos jurídicos-materiais originais da Constituição evidencia a implementação de um mecanismo calculado e sistemático. Tal abordagem possibilita a concretização de modificações que se desviam das orientações delineadas pelo Constituinte Originário.

A superioridade da Constituição se evidencia em sua posição hierárquica mais elevada no âmbito do sistema jurídico, estruturado de forma escalonada em diversos patamares. Ela desempenha o papel fundamental de alicerce de validade para todas as demais normas jurídicas. Por força dessa primazia, nenhum ato jurídico, seja ele normativo ou legislativo, pode subsistir de maneira válida caso esteja em desacordo com as disposições constitucionais (Barroso, 2012, p. 23). Na qualidade de norma fundamental, a Lei Maior sem consolida como o núcleo central jurídico a partir do qual todos os demais atos normativos, em todas as esferas do poder, devem extrair seu fundamento, configurando como uma fonte condutora original.

Alguns aspectos transparecem de extrema relevância imediata na reflexão do intérprete acerca das normas constitucionais: Tais normas ostentam uma categoria hierárquica superior em relação às outras da legislação ordinária, tanto em virtude de sua natureza particular (constitucionalidade material), quanto em decorrência do instrumento ao qual se vinculam ou integram (constitucionalidade formal). O valor jurídico da distinção entre o aspecto formal e material não existe ou é completamente irrelevante nos sistemas constitucionais regidos pelo formalismo, uma vez que nestes sistemas, o grau de eficácia das normas constitucionais, sejam elas materialmente constitucionais ou formais, é idêntico. Nesse cenário, as normas contidas na Constituição, independentemente de serem consideradas materialmente constitucionais pela doutrina ou não, possuem a mesma positividade e o mesmo valor jurídico (Bonavides, 2004, p. 459-460).

Ao assumir a condição substancial e insuperável, a Lei Magna exerce o papel indispensável axiológico e principiológico que conduz a elaboração, interpretação e execução das demais normas jurídicas. Nesse cenário, a supremacia constitucional não apenas atesta, mas institui a subjugação de todas as instâncias de ordinárias de poder ao crivo estabelecido

pelas diretrizes traçadas na Carta Política, consolidando-a como a norma direcionadora do ordenamento jurídico.

As experiências indelévels do nazismo e do fascismo, bem como os horrores perpetrados em genocídios e outros crimes hediondos contra a humanidade, conferiram uma nova roupagem à estruturação da jurisdição constitucional. Transcendendo a sua natureza original de mero programa político, destinado a orientar o Legislativo e o Executivo, a Lei Suprema, revestida de um solene rol de direitos fundamentais, ascende à posição de epicentro do arcabouço normativo, cujas disposições de inegável carga axiológica são revestidas de imperatividade, demandando a sua estrita observância (Krell; Silva, 2021, p. 115). A adequação da Constituição não se restringe apenas a mera conformidade temporal histórico, exigindo também uma adaptação espacial coerente com as particularidades do contexto político e social em que é aplicada. Compreender plenamente a natureza e a estrutura do Estado é indispensável para uma interpretação e aplicação coerente e eficaz do texto constitucional (Bercovici, 2004, p. 22).

Os eventos históricos reavaliaram o papel da Constituição, refletindo sobre a necessidade de proteger os direitos fundamentais (sejam eles sociais ou individuais) contra abusos estatais e eventos semelhantes ao ocorrido no contexto histórico da humanidade.

No Brasil, a Constituição de 1988 foi fortemente influenciada pelas próprias experiências que moldaram a história do país. O último de grande destaque, o regime civil-militar (1964-1985), foi marcado por diversas e intensas violações aos direitos humanos e fortes restrições às liberdades individuais. A luta constante pela redemocratização, com o objetivo de construção de uma sociedade mais justa, solidária e pautada pela justiça social foi fundamental para diversificação do texto constitucional, disciplinado no comprometimento da promoção da dignidade humana, da liberdade, igualdade e valores sociais, concretizando bases para buscar uma democracia participativa e plural. Por tais razões, a identidade “analítica” constante se deu pela necessidade de proteção, do legislador originário, dos direitos e garantias individuais e coletivos dos cidadãos.

Nessa esteira, a Constituição se revela como um dispositivo que exerce a função de estabelecer limites ao poder. Ao disciplinar a estruturação e o exercício do poder político, se constituindo, assim, como um amparo de limitação e de vínculo à vontade da maioria (Cambi, 2011, p. 24). A validade e legitimidade da Constituição encontram-se profundamente enraizadas na sua aceitação e reconhecimento pela sociedade, que se apresenta como uma palpável e significativa dentro do corpo político social. Por conseguinte, a democracia não pode ser limitada unicamente ao seu aspecto procedimental de atuação e elaboração

legislativa, relegando-a a uma mera construção desprovida de relevância social (Bercovici, 2004, p. 23).

Os limites ao poder são manifestados com a definição de competências, responsabilidades e diretrizes conferidas aos diferentes órgãos estatais e entes federativos, delineando os parâmetros estabelecidos para cada autonomia própria. Entretanto, em que pese a Constituição Federal estabeleça traços formais e materiais a serem seguidos, o controle constitucional (conferido ao Legislativo e ao Executivo) sobre a mitigação de direitos fundamentais sociais podem não ser, de fato, intransponíveis para o exercício do poder, sobretudo quando aqueles agem dentro das formalidades previstas no processo legislativo.

Nesse cenário, é necessário destacar que a norma constitucional possui natureza política, uma vez que disciplina a estrutura fundamental do Estado, atribui competências aos poderes, estabelece direitos humanos fundamentais, determina o comportamento dos órgãos estatais e, em última análise, serve como guia para a atuação dos governos, pois no exercício de suas funções, eles não podem ignorá-las sob qualquer pretexto (Bonavides, 2004, p. 461). Nesse contexto, é imperativo ressaltar que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo, no exercício de suas competências para iniciar o processo legislativo em virtude das atribuições que lhes são conferidas pela Constituição, devem submeter suas proposições legislativas de maneira a atender plenamente aos princípios e orientações consignados na Constituição.

Diante dessa perspectiva, é fundamental destacar que as disposições inerentes ao plano superior do ordenamento jurídico, consubstanciadas na Constituição, exercem, em certa margem, uma influência determinante na formação das normas posicionadas em planos hierárquicos inferiores, ao mesmo tempo em que proporcionam certa margem de apreciação às autoridades competentes incumbidas de sua elaboração. A Carta Magna, exemplificativamente, impõe limites ao Legislador, conferindo-lhe, concomitantemente, a autoridade para tomar decisões, desde que estejam em conformidade com tais limitações (Souza Neto; Sarmiento, 2012, p. 396). Outrossim, é imperioso salientar que a Constituição demanda uma interpretação que abarque uma pluralidade de contextos extremamente variados. A atividade interpretativa se desenrola quando há uma incidência direta sobre a tessitura da realidade social, disciplinando eventos e comportamentos específicos. A efetiva aplicação da Constituição não se restringe exclusivamente aos âmbitos judiciais, se expandindo também para outras esferas, a exemplo da Administração Pública (*Ibid.*, p. 391).

O processo de reprodução e interpretação de uma norma de caráter não vinculativo em um cenário social e econômico heterogêneo, desconsiderando os antecedentes políticos, Revista da ESMAL, Maceió, n. 09/2024.

sociais, regionais e materiais específicos, pode, efetivamente, resultar em implicações suscetíveis de potenciais transgressões aos direitos fundamentais da região isoladamente considerada, tal como ilustrado pela prática observada no Estado de Alagoas.

Esse fenômeno eleva-se em virtude da dificultosa complexidade inerente à diversidade característica dos contextos sociais e econômicos, os quais, por conseguinte, devem exercer uma influência direta sobre a eficácia e adequação de seus próprios instrumentos normativos.

Na investigação do objeto desse trabalho, se constata que, além das alterações normativas repercutirem diretamente no texto expresso da Constituição Federal e Estadual, há um flagrante omissão em considerar as distintas condições de vida, estabelecidas por marcantes desigualdades e disparidades socioeconômicas, demográficas e regionais no âmbito da área de estudo. Essa ausência de consideração resulta em uma desarmonia total com as diretrizes constitucionais, ocasionando violações dos direitos previdenciários que foram ignorados, desconsiderados e negligenciados.

A concepção sobre a soberania do parlamento e a incontestabilidade e onipotência da legislação parlamentar, de forma irrevogável, cedeu espaço em prol da concepção da soberania e supremacia da Constituição, bem como da natureza constituída e subordinada do Poder Legislativo (Moreira, 1995). No tocante às reformas previdenciárias instituídas, evidencia-se uma clara insubordinação aos limites estabelecidos pela Constituição, que, por sua vez, representa uma afronta aos princípios fundamentais. Esse exercício de poder desmedido não apenas corrompe os fundamentos da democracia, mas também compromete a base normativa essencial, enfraquecendo e mitigando direitos historicamente construídos e conquistados em contextos sociais, culturais e históricos específicos.

As modificações normativas no âmbito previdenciário se materializaram como desdobramentos de notável expressividade no cenário estatal. Tais iniciativas objetivaram promover alterações fundamentais na perspectiva assecuratória da previdência social, resultando na supressão de direitos fundamentais sociais consagrados. Ao longo de todo esse processo, a implementação de medidas corretivas demonstrou ser manifestamente restrita, prejudicando também a instauração de salvaguardas destinadas a preservar o núcleo essencial desses direitos. Esse panorama se destaca como uma marcante usurpação na estrutura de proteção social, comprometendo a integridade do regime previdenciário.

A manifestação desse comportamento denota uma dinâmica abusiva de reprodução normativa, se alinhando aos outros interesses do Poder Político. Em decorrência dessa conjuntura, o controle exercido pelas instâncias locais dos entes federativos contradiz à Revista da ESMAL, Maceió, n. 09/2024.

própria prática neoconstitucional. Esse desfecho materializa um retrocesso de direitos, comprometendo de maneira substancial as conquistas alcançadas no âmbito dos direitos sociais.

A ruptura efetiva, por parte do Poder Público, dos preceitos constitucionais estabelecidos pelo legislador originário provoca, de forma imediata e direta, a desestabilização do ordenamento jurídico, haja vista que a Constituição se configura como a norma primordial, servindo de guia e referência para as demais normas infraconstitucionais. A transgressão desses preceitos instaura incertezas acerca da segurança, validade e eficácia do ordenamento jurídico, comprometendo a previsibilidade indispensável e apropriada para a tomada de decisões tanto por parte do Estado quanto por seus cidadãos.

A Constituição não apenas incide diretamente nas relações sociais, mas também atua como critério para o controle de constitucionalidade e como guia para a interpretação das demais normas jurídicas que compõem o sistema jurídico. De igual forma, a Carta Política passa a desempenhar um papel de maior destaque na vida nacional, inspirando a atuação dos agentes políticos e as demandas da cidadania, infiltrando-se nos debates travados no âmbito do espaço público (Souza Neto; Sarmento, 2012, p. 391).

Dessa forma, é notório que essas expressões que afrontam, sob uma abordagem normativa, os princípios fundamentais, proporcionam a instauração de uma problemática que remonta a períodos não tão contemporâneos. No momento em que se afasta do novo paradigma constitucional delineado a partir de ensinamentos históricos e da evolução social, surge de maneira iminente o risco de privação de sólidos fundamentos normativos para a própria manutenção da ordem jurídica. Essa atitude culmina na supressão das garantias sociais asseguradas, configurando, assim, em uma violação à dignidade humana, a igualdade material, a justiça social e a proibição ao retrocesso de direitos resultados de uma construção histórica-social que finalmente adquiram um nível de densidade normativa (solidez) suficientes para gerar direitos subjetivos concretos para os cidadãos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do texto, foi demonstrada a importância da proteção e garantia dos direitos previdenciários estabelecidos pela Constituição de 1988, ressaltando como o princípio da proibição ao retrocesso social é fundamental para manutenção e evolução desses direitos. Foram discutidas questões relacionadas a interpretação constitucional, hierarquia normativa e a necessidade de observância dos princípios constitucionais nos processos legislativos dos

Revista da ESMAL, Maceió, n. 09/2024.

variados entes federativos. Para isso, foi estudada a problemática das alterações legislativas em âmbito nacional, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019 e estadual pela Lei Complementar nº 52/2019. A análise concentrou em evidenciar se as ações reformistas respeitaram o princípio supracitado e se estavam, de fato, em conformidade com os preceitos constitucionais da justiça social.

A Carta Política, no Estado Constitucional Democrático, assume um papel central como fonte primordial de interpretação e aplicação do ordenamento jurídico pátrio, estabelecendo uma obrigação para o legislador ordinário de apresentar projetos de leis que respeitem os patamares mínimos dos direitos sociais conquistados, evidenciando a proibição do retrocesso como uma garantia constitucional implícita, impedindo que sejam feitas revogações ou alterações abusivas e desproporcionais, enraizando a proteção na progressividade dos direitos sociais, em virtude de uma proteção mínima para a existência digna.

Embora reformar seja necessário para uma atualização da legislação conforme os novos desafios sociais, econômicos e demográficos, tais modificações devem ser impostas mediante as limitações apresentadas pela Constituição. Tais regressões suscitaram questionamentos sobre o respeito ao princípio discutido, demonstrando que os Poderes instituídos não podem ignorá-lo, em decorrência de sua construção doutrinária ligada a progressividade dos direitos conquistados, impedindo sua involução. Nesse sentido, restou evidente que as novas legislações estabelecidas não efetivaram as garantias constitucionais, uma vez que diretamente impactaram em normas vinculadas à justiça social e dignidade humana, ocasionando restrição ao mínimo essencial (econômico, financeiro e social) dos beneficiários dos regimes previdenciários vigentes.

Nessa perspectiva, a aplicação e interpretação de acordo com as diretrizes constitucionais estabelecidas se apresentam como objeto de relevância central na aplicação do Direito, especialmente em decorrência do protagonismo contemporâneo do Direito Constitucional. No momento em que normas jurídicas contrariam princípios materiais estabelecidos, a Constituição deve se sobrepor, sendo o centro da hermenêutica nos Estados Constitucionais Democráticos, condicionado a produção, aplicação e interpretação de suas normas e orientando a atuação dos Entes Políticos, sendo fundamental para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais e a legitimidade das normas jurídicas.

REFERÊNCIAS

4 PONTOS para entender os protestos no Chile. **BBC NEWS**, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50130830>. Acesso em: 01 mar. de 2024.

ALAGOAS. **Lei complementar nº 52, de 30 de dezembro de 2019**. Alagoas: Gabinete do Governador, 2019. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1794/lei_complementar_no_52_al-previdencia_-sancionada_pelo_governadorde_30-12-19__1.pdf. Acesso em: 01 mar. de 2024.

ALAGOAS. **Lei complementar nº 54, de 12 de julho de 2021**. Alagoas: Gabinete do Governador, 2021. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/2280/lei_complementar_no_54_de_12_de_julho_de_2021.pdf. Acesso em: 01 mar. de 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 61, p. 5-24, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4dBzLJzmbWgmSFnJM8QRJ6m/?lang=pt>. Acesso em: 01 mar. de 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 mar. 2024.

BRASIL. Ministério Da Economia. **Exposição de motivos (EM) nº 00029/2019 ME**. Brasília, Ministério da Economia, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/00029.htm. Acesso em: 01 mar. de 2024.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CARAM, Bernardo. Propostade reforma da Previdência terá regime de capitalização, diz Guedes. **Folha De São Paulo**, 08 de jan. de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/proposta-de-reforma-da-previdencia-tera-regime-de-capitalizacao-diz-guedes.shtml>. Acesso em: 04 de mar. de 2024.

DERBLI, Felipe. A aplicabilidade do princípio da proibição de retrocesso social no Direito Brasileiro. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

KRELL, Andreas Joachim; SILVA, Carlos Henrique Gomes da. Por uma concepção neoconstitucional da cidadania: da cidadania política à cidadania social e jurídica. [S.l.]: **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 9, p. 103–135, 2021. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/880>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Proibição do retrocesso. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 1 de fev. de 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1117223.pdf>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

MOREIRA, Vital. Princípio da maioria e princípio da constitucionalidade: Legitimidade e Limites da Justiça Constitucional. **Tribunal Constitucional Portugal**, 1995. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/textos030212.html>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais sociais: Funções, âmbito, conteúdo, questões interpretativas e problemas de justiciabilidade**. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 2006.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Direitos sociais e vinculação do legislador: as reformas previdenciárias e seus limites constitucionais no Estado Social e de Direito**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 75, n. 3, jul./set. 2009. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/13602>. Acesso em: 01 de mar. de 2024.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. 2011. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional E Hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

VITA, Álvaro de. **Nossa Constituição**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1989.