

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**  
**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019**

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Delegado Marcelo Freitas

**VOTO EM SEPARADO**

**(PARLAMENTARES DO PARTIDO DOS TRABALHADORES)**

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte **para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social** e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. (Preâmbulo da Constituição – 1988)

**I. Tramitação e Relatório**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, doravante denominada, neste Voto, “PEC 6/2019”, enviada no dia 20 de fevereiro de 2019, pela Presidência da República altera dispositivos referentes aos regimes previdenciários inseridos na Constituição Federal, especificamente dos servidores públicos civis e dos trabalhadores em geral da iniciativa privada, com o nítido e assumido propósito de retirar do texto constitucional as regras asseguradoras do acesso ao exercício efetivo dos direitos que compõem a sistemática da Seguridade Social, remetendo-as a uma posterior legislação infraconstitucional, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Além disso, a proposta agrega disposições para instituir um novo regime de previdência, com modelo absolutamente distinto do

desenho de proteção social, a que denomina “capitalização individual”, que será obrigatório e irreversível para os vinculados.

A proposta modifica o caráter e as diretrizes de benefícios assistenciais pagos aos mais pobres, afastando seu atendimento a quem necessita para introduzir sua atenção a quem atender critérios de miserabilidade.

Também a proposta promove uma série de outras alterações em dispositivos constitucionais de natureza tributária, trabalhista, na incidência de competências de outros entes federados, de que tratar-se-á na análise a seguir.

Recebida nesta Comissão, a matéria foi alvo de requerimentos de autoria de parlamentares das diversas agremiações, visando, primordialmente, esclarecimentos e debates prévios, visando o aprofundamento e tentativa de compreensão da proposta que atinge de modo sistêmico a estrutura de proteção social instituída pela assembleia constituinte originária.

É notória a insuficiência de informações e dados necessários para que esta Comissão possa opinar sobre o cabimento e regularidade propositiva (admissibilidade) – posto que a proposta veio desacompanhada do estudo completo de impacto financeiro-orçamentário, inclusive da memória de cálculo (microdados) referente aos valores anunciados genericamente na justificativa que acompanha a PEC e que resultaria na demonstração do seu cabimento no Regime Fiscal vigente, conforme obrigam os comandos constitucionais criados pela Emenda Constitucional 95 (arts. 113 e 114, ADCT).

Daí justificados os pedidos de oitiva de representantes do governo-autor e de especialistas, em audiências públicas, para que não recaia sobre o Poder Legislativo a responsabilidade por analisar matéria sem os elementos fáticos e materiais necessários à formação segura do juízo de convencimento e formação do voto de cada parlamentar que visa o cumprimento da etapa inicial de tramitação da matéria na Câmara dos Deputados.

Realizadas as audiências, nos dias 03 e 04 de abril, estas levantaram inúmeras questões, infelizmente pouco aproveitadas no parecer do relator nesta CCJC que se restringiu a um mero descritivo na página 15 do seu relatório

Parecer esse, apresentado pelo relator que se dedica a um descritivo da matéria (nas 14 páginas iniciais), passando para o **seu conclusivo voto pela admissibilidade da PEC 6/2019**, na página 17, entendendo ter seu **cabimento pelos aspectos formais**, na medida em que são afastadas as condições de impedimento por esse viés (§§1º e 5º do art. 60, CF), bem como atendidas as condições de sua autoria, pela previsão expressa no inciso I do art. 60, da Magna Carta.

Quanto aos aspectos materiais da análise das condições de admissibilidade da PEC 6/2019, **o relator não vislumbra afronta às limitações dispostas no §4º do art. 60, de onde está originada a vedação de objeto de PEC no texto constitucional**, incumbência a que compete apenas à CCJC, na atual fase de tramitação. Teria o voto do relator encerrado seu propósito na página 17 se seu intuito não avançasse em apontar opiniões sobre a polêmica maior vivida no país que promove as análises sobre inconstitucionalidades presentes na proposta.

O que ocorre de fato, é que **o relator faz um desvio em seu voto, alegando tratar-se de comentários sobre inconstitucionalidades, quando em verdade visa disfarçar o enfrentamento que lhe compete, de fato, e à essa Comissão, em relação aos aspectos materiais dispostos no §4º do art. 60 que tornam inadmissível a PEC 6/2019 por vergastar cláusulas pétreas** estabelecidas pelo Constituinte de 1988.

Se o relator não identifica “nenhuma incompatibilidade entre as alterações pretendidas pelo Poder Executivo e os demais princípios e regras fundamentais que alicerçam a Constituição vigente” (p. 17 do voto), **é o presente voto em separado para evidenciar que a PEC 6/2019 é inadmissível, nos termos dos incisos I, II e IV do §4º do art. 60 da Constituição Federal, porque seu objeto é tendente a abolir:**

“Art. 60 .....

.....

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

.....

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.”

## II. Das inadmissibilidades – art. 60, §4º da Constituição Federal

Quanto aos elementos constitutivos de uma PEC para análise e deliberação de sua admissibilidade, o §4º do Art. 60 do texto constitucional elenca o conteúdo sobre o qual **está vedado o objeto de uma proposta de emenda**, entre eles, a ofensa a **direitos e garantias individuais, à forma federativa e à separação dos Poderes**.

Inicialmente, cumpre afastar uma pseudo controvérsia a respeito do reconhecimento do *status* de direitos fundamentais aos direitos sociais para fins de análise do juízo de admissibilidade de PEC pela CCJC. A extensão sistêmica da interpretação jurídica do inciso IV do §4º do art. 60 para alcançar as chamadas cláusulas pétreas dispostas em diversos artigos ao longo da Constituição é matéria amplamente admitida tanto nesta Comissão, quando por inúmeras vezes deixou de dar seguimento a PEC por infringir direitos fundamentais, de natureza vinculante da quaisquer esfera de tal fundamentalidade, mas também de toda a construção jurídico-teórica e mesmo jurisprudencial na máxima Corte judiciária brasileira, a respeito da leitura sistêmica do conteúdo essencial protegido pelo constituinte originário que não admitiria redução ou retrocesso de seu texto ou dos efeitos já garantidos.

Agregue-se a isso o argumento de que o § 2º do art. 5º da CF/88, ao dispor que os direitos e garantias listados no art. 5º não excluam outros decorrentes dos princípios adotados pela Constituição, inclusive daqueles alicerçados em instrumentos internacionais de que o Brasil se tornasse signatário:

“Art. 5º. ....

.....

§2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

A teoria constitucional, do mesmo modo, já consolidou o entendimento de que às emendas constitucionais, sob análise dos constituintes derivados, resta imposição de proibição para suprimir ou lesar princípios fundamentais, estendendo tal vedação para evitar um processo de erosão das

garantias constitucionais, por uma mera interpretação ortodoxa que acabe por romper o desenvolvimento decorrente da aplicação do texto constitucional legítimo.

É dessa lição do ilustre ministro Gilmar Mendes que se fulcra a construção da inadmissibilidade de PECs que deflagram um processo de *erosão* da Constituição:

(...) É que, nesse caso, a proibição atinge emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de *erosão* da própria Constituição. (...)

Ai reside o grande desafio da jurisdição constitucional: *não permitir a eliminação do núcleo essencial da Constituição, mediante decisão ou gradual processo de erosão, nem ensejar que uma interpretação ortodoxa acabe por colocar a ruptura como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo.* (MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*, S. Paulo: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 2000, p. 124-125).

A jurisprudência do STF: de igual modo, ao exercer o controle de constitucionalidade de normas constitucionais de reforma - decidido na ADIn 815 (Rel. Moreira Alves, DJ 10.05.1996, RTJ 163, p. 872) – serve para a fase atual de exercício do juízo de admissibilidade de PEC pela CCJC, para evitar que o Congresso dê seguimento a matérias que, posteriormente, sejam afastadas e inutilizadas por sua incompatibilidade com o sistema de justiça e proteção constitucional construído a partir do próprio texto da Constituição aprovada pelo Parlamento.

A construção do juízo de inadmissibilidade da PEC 6/2019 merece toda essa exposição jurídico-constitucional para alicerçar o posicionamento tomado pela Bancada do Partido dos Trabalhadores, por reconhecer a notória ofensa a princípios e garantia dos direitos sociais, portanto, por respeitar a primordialidade do sistema de proteção social instituído no art. 194, CF/88, ao desenhar nosso precioso sistema de Seguridade Social, primando pela universalidade, inclusão e distributividade na prestação dos serviços, como marca da solidariedade basilar presente nas ações de iniciativa do poder público e da

sociedade, para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e assistência social.

Os direitos sociais, o valor social do trabalho e a dignidade da pessoa humana constituem princípios fundamentais de nossa República Federativa do Brasil, conforme disposto no **art. 1º, II e IV e art. 6º** e nos demais dispositivos constantes do Título II (Da Ordem Social), mais especificamente do Capítulo II (Da Seguridade Social). Todo o acervo do Estado do bem-estar social teve atenção para a criação de garantias voltadas à proteção da classe trabalhadora quando envolvida em circunstâncias de vulnerabilidade ou afastamento das condições de prover a própria subsistência.

Nesses casos, além da positivação de direitos, o Estado é solicitado a abster-se de adoção de ações e iniciativas que fragilizem ou destruam as garantias definidas e, portanto, de não dispor de texto novo que imponha retrocesso - dissociação da conquistada materialização dos direitos individuais e sociais, como se verifica na PEC 6/2019 que apresenta uma precarização das normas atuais.

A hermenêutica constitucional contemporânea supera a divergência jurídica trazida antigamente, de fazer-se uma leitura restritiva do inciso IV do §4º do art. 60 a queria de ali excluir a incorporação, como cláusula pétrea, também os direitos sociais. Os direitos fundamentais sociais estão protegidos como cláusulas pétreas implícitas, como tem sido acompanhada tal definição por juristas como Paulo Bonavides e outros que seguiram:

“introduzida e positivada em grau máximo de intangibilidade no § 4º do art. 60, deve-se entender que a rigidez formal de proteção estabelecida em favor dos conteúdos ali introduzidos, nomeadamente os respeitantes às duas acepções ora examinadas, não abrange apenas o teor material dos direitos da primeira geração, herdados pelo constitucionalismo contemporâneo, senão que se estende por igual aos direitos da segunda dimensão, a saber, os direitos sociais” (Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 24ª. Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p. 579-590).

Todavia, para além desse sustentável entendimento, **há que se reconhecer que os direitos previdenciários e de acesso à Assistência Social, atingidos pela PEC 6/2019, tem em si uma dimensão subjetiva, individual**

**inquestionável**. O conceito do direito à seguridade social e a um padrão de vida adequado já constava na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 22 a 25), de 1948:

**Artigo 22**

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, em harmonia com a organização e os recursos de cada país.

**Artigo 25**

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social.

Também no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (que entrou em vigor em 1976), diz do direito às pessoas de acesso aos seguros sociais:

Artigo 9.º Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas à segurança social, incluindo os seguros sociais.

Nosso modelo de proteção social segue o exemplo da maioria dos países nos quais toda a sociedade, direta ou indiretamente, pessoas físicas e pessoas jurídicas, de forma solidária, financia seu custeio e define, para viabilidade da prestação dos serviços elencados no texto constitucional (arts. 40, 42, 142, 201, 203), conforme receitas dispostas em orçamento próprio da seguridade social, conforme estabelece o §1º do art. 195 da Constituição.

Portanto, a previsão constitucional implica na garantia de direitos para cada cidadã e cidadão, na dimensão da sua individualidade. Isso está no *Art. 201 da CF/88* ao definir que 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"*, alcançando direitos previdenciários daqueles que não possuem vinculação efetiva com um dos entes

estatais, já que esses possuem regimes próprios de Previdência (via concurso público), cuja normatização está prevista no *art. 40* da mesma CF/88.

Afirmado nosso paradigma, sobe o qual está assentado o entendimento de que a análise da admissibilidade da PEC deve ater-se tanto à dimensão social quanto individual da repercussão que o texto implica para os direitos das pessoas à previdência e à assistência social, as controvérsias entre o objeto desta PEC 6/2019 e o texto constitucional merecem ser apontadas separadamente, indicando a inadmissibilidade em relação a cada dispositivo que afronta garantias fundamentais. Nesse sentido, ao longo deste Voto, será evidenciada a inadmissibilidade da PEC 6/2019 no que diz respeito aos seguintes temas:

- I) iniciativa do Presidente da República em matéria previdenciária x violação à separação dos Poderes e ao princípio federativo;
  
- II) Alteração de competência da Justiça Federal e vedação à concessão de benefícios por decisão judicial x violação ao princípio da separação dos Poderes e à garantia de acesso à justiça;
  
- III) Violação à direitos fundamentais individuais e sociais assegurado por:
  - a) Princípio da segurança jurídica, da proteção da confiança, da reciprocidade contributiva (caráter sinalagmático) e do não retrocesso social em relação a:
    - 1. Desconstitucionalização das regras de acesso a direitos previdenciários;
    - 2. Redutibilidade do valor dos benefícios para segurados atuais do RGPS e do RPPS;
    - 3. Regras de transição e transitórias com exigências inalcançáveis para segurados atuais do RGPS que impedem o acesso à aposentadoria;
    - 4. Destruição do orçamento comum da Seguridade Social;

5. Extinção das regras de transição já estabelecidas em outras Emendas Constitucionais;
  6. Vedação de cumulação de benefícios entre distintos regimes.
- b) Violação ao direito adquirido e proteção da confiança em relação:
1. Exclusão da atualização dos valores dos benefícios no texto constitucional e da atualização dos valores dos salários-de-contribuição;
  2. Flexibilização do abono de permanência para o servidor público.
- c) Violação ao princípio da dignidade da pessoa e do não retrocesso social em relação a:
1. Aumento da idade e redução do valor no benefício de prestação continuada;
  2. Imposição da contribuição obrigatória para produtores familiares;
  3. Redução do valor da pensão por morte com desvinculação do salário-mínimo;
  4. Exigência de danos efetivos à saúde para aposentadoria especial das atividades em condições especiais e com risco à saúde e integridade;
  5. Obrigatoriedade de contribuição complementar para trabalhador que tenha remuneração laboral inferior ao piso, admitindo vínculos trabalhistas em condições de precariedade;
  6. Redução de acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão
  7. Restrição de acesso ao abono salarial.

d) Violação aos princípios da isonomia, da solidariedade e do não retrocesso social em relação a:

1. Aumento da idade mínima para mulheres em todos os regimes previdenciários;
2. Fixação de regime de capitalização individual para trabalhadores de mesmo setor e atividade e concomitância com regime de repartição solidária;
3. Dispensa de indenização em caso de rescisão contratual de aposentados.
4. previsão de contribuições extraordinárias para equacionamento de déficit no RPPS

#### **I- Iniciativa do Presidente da República em matéria previdenciária x violação à separação dos Poderes e ao princípio federativo**

Alguns dispositivos da PEC 6/2019 fazem referência à iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo para dispor sobre matéria previdenciária, mesmo quando o texto constitucional estabelece a prerrogativa comum da iniciativa também para o Poder Legislativo, violando, assim, o princípio da separação dos Poderes, que constitui cláusula pétrea – art. 2º da Constituição - **tornando inadmissível o conteúdo disposto na PEC, nos termos do inciso III do §4º do art. 60 (CF/88), mais precisamente em relação a: §§1º,7º e 10 do art. 201, art. 201-A, art. 115 da ADCT**, todos constantes do art. 1º da PEC 6/2019.

Em primeiro lugar, é notório que, na busca de permitir alterações futuras em matéria previdenciária sem ter de enfrentar a maioria qualificada exigida para o emendamento constitucional, a PEC nº 6/2019 propõe verdadeiro esvaziamento da estabilidade das regras do sistema previdenciário, retirando-as da Constituição e transferindo-as para a legislação complementar. E esta futura legislação complementar seria de exclusiva iniciativa do Poder Executivo.

Ocorre que o art. 22, inciso XXIII da CF prevê que a União tem competência privativa para legislar sobre “seguridade social”. O art. 61, § 1º, da Constituição Federal, com efeito, estabelece as matérias em relação às quais cabe

ao Presidente da República deflagrar o processo legiferante e entre suas disposições está como de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre “servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria” (Art. 61, §1º, II, c)).

Não se trata aqui de impedir, de forma genérica, a reserva de iniciativa ao Poder Executivo. Por óbvio, a iniciativa privativa governamental deve ter sempre uma *ratio*, um fundamento constitucionalmente aceitável, uma razão de ser. É justamente o que ocorre, como se vê no dispositivo acima referido, no caso das matérias ligadas à administração pública.

Para as demais leis atinentes à matéria previdenciária, é inconteste que o constituinte originário admite a iniciativa parlamentar, nos termos do Art. 22, XXIII, sendo afrontosa ao princípio da separação dos Poderes o quanto disposto na PEC 6/2019 ao pretender alterar os **§§1º, 7º e 10 do art. 201, criar art. 201-A e o art. 115 da ADCT** no texto da Constituição e **por consequência dispositivos em regras de transição e transitórias**, referindo-se à lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Nas democracias constitucionais, a colaboração e a harmonia entre os Poderes deve prevalecer. No caso brasileiro, ressalte-se, o Executivo jamais foi impedido de manejar o poder de iniciativa. Porém, merece registro o fato de que as Cartas brasileiras que vigoraram nos regimes políticos **autoritários** acabaram por conferir ao Poder Executivo um maior espaço no campo do monopólio da iniciativa legislativa. São exemplos a **Constituição do Estado Novo, de 1937** (art. 64), e a **Constituição do regime militar, de 1967/69** (art. 57).

CF/1937:

Art. 64 - A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa.

§ 1º - A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei.

A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal.

CF/1967/69:

Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I - disponham sobre matéria financeira;

II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV - disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios;

V - disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

VI - concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

Essa preponderância do Executivo no tocante à titularidade da iniciativa legislativa durante o período autoritário não passou despercebida por Luis Roberto Barroso<sup>1</sup>, que afirmou, referindo-se à Constituição de 1967:

*Traço marcante da nova Carta foi a concentração do poder, em sentido vertical e horizontal. [...] No âmbito da União, o Poder Executivo se hipertrofiava, notadamente pela subtração da iniciativa do processo legislativo ao Congresso em todas as matérias de relevância.*

Em que pese o perfil do atual governo inúmeras vezes arvorar-se na busca de referências e exaltação do período sombrio da ditadura inaugurada em 1964, a Constituição de 1988, como uma Carta democrática, não mais contemplou a iniciativa exclusiva do Poder Executivo em relação a leis sobre matéria financeira e previdenciária.

Desse modo, **fica claro o propósito da inovação pretendida pela PEC 6/2019, em afronta violenta ao princípio da separação dos poderes, sonhando ao Congresso Nacional o exercício do seu múnus constitucional no que diz respeito à matéria previdenciária.**

De igual modo, também o previsto nos **§4º do art. 201 e do § 3º do art. 40**, ambos alterados pelo Art. 1º da PEC 6/2019 e **art. 24, § 3º da PEC usurpam**

---

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p.34.

competência legislativa para dispor sobre alterações na idade de acesso aos benefícios previdenciários, criando uma autorização *a priori* para dispor sobre o aumento das idades de aposentação por mera incidência de dados de uma pesquisa.

Se a fixação de idade para acesso à aposentadoria é regra de lei, sua alteração também terá que ser definida por lei. Submeter a competência legislativa a mera aplicação burocrática de resultante de pesquisa eventual é usurpar competência do Poder Legislativo para exercer seu mister. São, portanto, inadmissíveis os dispositivos citados, à luz da vedação imposta pelo **inciso III do §4º do art. 60 (CF/88)**, que **veda objeto de PEC que ofenda separação dos Poderes**.

Além da usurpação da competência legislativa pelo Poder Executivo expressa nesta PEC 6/2019, outros dispositivos avançam também para a autoproclamação da iniciativa do Poder Executivo federal em dispor sobre regras previdenciárias dos demais entes federados, em **evidente afronta à forma federativa**, princípio este instalado no Art. 1º da Constituição Federal, tornando tais dispositivos desta PEC inadmissíveis à luz do inciso I do art. 60: **inciso XXI do art. 22; §§1º, 2º e 3º do art. 42; §1º, §1º-A, §1º-B, §1º-C, §1º-D do art. 149** todos alterados pelo Art. 1º e **os arts 15, 16 e 17 da PEC 6/2019**.

A PEC altera o inciso XXI do art. 22 da CF para a União legislar sobre disposições previdenciárias de policiais militares e bombeiros dos estados. A rigor, essa estratégia legislativa decorre do processo de desconstitucionalização do sistema previdenciário que transfere a definição das regras para a lei complementar de iniciativa privativa do Poder Executivo federal.

Modifica parágrafos do art. 42 da CF, inclusive normatizando sobre contratação de uma figura denominada “militares temporários” que poderá ter regras flexíveis e menos exigentes de qualificação para o exercício dessas funções, eliminando gradativamente a realização de concursos para efetivos dessas corporações. Interferência direta na organização da estrutura de segurança pública dos entes federados, inclusive do Legislativo estadual e do distrito federal de dispor sobre as proposições apresentadas pelo Executivo local em relação a essa matéria.

Já as alterações no art. 149 constantes da PEC propõe a elevação da contribuição ordinária dos servidores dos Estados, DF e Municípios ao regime próprio para 14%, com redutores e acréscimos por faixa salarial, aplicado imediatamente, até que entre em vigor a lei que altere o plano de custeio do regime próprio de previdência social da União. Ainda prevê uma progressividade das alíquotas impostas, que serão escalonadas entre 7,5% e 22%.

Nas regras transitórias, a PEC estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de 180 dias, adequar as alíquotas de contribuição devida por seus servidores ao respectivo regime próprio de previdência social, podendo adotar o escalonamento e a progressividade de apuração das alíquotas (entre 7,5% e 22%). Caso não o façam nesse período, a alíquota definida pela PEC será definitivamente aplicada aos respectivos servidores.

Sempre é importante repisar que vivemos em uma Federação - e não em um Estado unitário - e que isso é cláusula pétrea. Em outras palavras, os entes federados devem ter respeitadas e preservadas suas competências derivadas da autonomia política e administrativa. Um dos principais alicerces dessa autonomia é o exercício da competência legislativa e as tentativas de supressão dessa competência resultarão em violação ao princípio federativo.

Vale sempre lembrar que, atualmente, as matérias relacionadas aos direitos tributário e financeiro e à previdência social são de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. À União compete tão somente editar normas gerais, não exaustivas – as chamadas “leis-quadro”, que não descem a pormenores.

Sonegar aos Estados o exercício de competência suplementar no âmbito de tais matérias implica, a toda evidência, comprometimento de suas autonomias e, conseqüentemente, fragilização do sistema federativo. Assim, ainda que alguns Governadores de Estado – administradores detentores de mandato eletivo temporário – tenham manifestado concordância com tal supressão de competência legislativa, a inovação não pode lograr êxito em exame de admissibilidade constitucional.

Também se enquadra nesse padrão a proposta de redação do inciso V do § 1º do art. 40, cujo texto determina que lei complementar de iniciativa do

Presidente da República disporá sobre “medidas de prevenção, identificação e tratamento de riscos atuariais, incluídos aqueles relacionados com a **política de gestão de pessoal**”. Por óbvio, não pode o Poder Executivo federal se imiscuir na política de gestão de pessoal de entes federativos.

Deve caber aos Estados legislar sobre essa matéria, razão pela qual, **evidenciada a afronta à forma federativa**, também nesse ponto, tornando a PEC 6/2019 **inadmissível à luz do inciso I do art. 60, da CF/88**.

## II- **Vedação à concessão de benefícios por decisão judicial e Alteração de competência da Justiça Federal x violação ao princípio da separação dos Poderes e à garantia de acesso à justiça**

A Proposta de Emenda *sub examine*, ao modificar a redação do § 5º do art. 195, proscreeve a criação, majoração e extensão de qualquer benefício ou serviço da seguridade social, por ato administrativo, lei ou **decisão judicial**. Sucede que, ao tolher integralmente a liberdade decisória do magistrado, a regra vulnera, a um só tempo, o *núcleo essencial* de dois limites materiais encartados na Constituição de 1988: a **separação de poderes** (art. 2º) e a **garantia individual fundamental de acesso à justiça** (art. 5º, XXXV).

Convém, por oportuno, estabelecer as premissas teóricas sobre o conteúdo essencial dos postulados da separação de poderes e da garantia individual fundamental de acesso à justiça, enquanto *limites materiais* à atuação do constituinte reformador (*i.e.*, como cláusulas pétreas).

O princípio da separação de poderes, não obstante a variedade de sentidos a ele atribuída, possui alguns fundamentos substantivos, sem os quais se descaracteriza. Ao examinar o arquétipo constitucional pátrio, verifica-se que o Constituinte de 1988 conferiu algum grau de densidade semântica ao postulado da separação de poderes, ao estabelecer a *harmonia* e a *independência* entre os braços da República como seus predicados inarredáveis.

Importa, à presente análise, a independência do Poder Judiciário, que informa a necessidade de se instituir critérios para a salvaguarda de um Judiciário

independente, livrando-o de ingerências, pressões políticas e usurpação de suas funções por parte dos demais poderes.

Disso resulta que o amplo espaço de formação de convencimento decisória dos magistrados, desde que o façam dentro dos limites da Constituição e das leis, deve ser preservado pelas instâncias políticas majoritárias, sob pena de amesquinharem sua independência. Juízes e cortes devem ter independência em relação aos demais poderes para decidir com autonomia e realizarem justiça.

A propósito, se é correta a premissa de que o mister principal do Poder Judiciário em um Estado Democrático de Direito é a realização da justiça material, arranjos normativos que subtraíam ou limitem *substancialmente* a independência judicial, de maneira a subtrair de sua esfera decisória certos assuntos, comprometem-na sobremaneira. Não por outra razão, Carnelutti<sup>2</sup> apontava ser a independência do juiz uma garantia de justiça.

Com essas afirmações, as interações recíprocas entre os Poderes da República, salutares que são às instituições democráticas acontecem com instrumentos de *checks and counterchecks* que não podem, em hipótese alguma, vilipendiar a independência funcional dos pilares do Estado. E é precisamente o que se verifica com a disposição *sub examine*.

A presente alteração levada a efeito pela PEC nº 6/2019 interfere *substancialmente* nas atividades típicas do Poder Judiciário, qual seja, a função jurisdicional, na medida em que veda, em termos peremptórios, que os magistrados concedam, majorem ou estendam benefícios ou serviços de seguridade social. Trata-se, assim, de regramento que afeta o núcleo essencial da independência e autonomia judiciais.

Tal modelo representa indevida e odiosa ingerência nas funções típicas de um dos braços de autoridade do Estado, despida de qualquer *razão constitucional suficiente* para tal desiderato.

É que os magistrados, justamente por estarem em contato direto com a causa e suas especificidades, situam-se em uma posição institucional privilegiada para apurar, à luz das circunstâncias concretas, se os critérios erigidos pelo

---

2 Sistema di Diritto Processuale Civile. V. I. Padova: CEDAM, 1936. p. 647-651)

legislador para a concessão (majoração ou extensão) de certos benefícios conformam (ou não) a realidade social sobre a qual pretendem disciplinar.

Ao analisar, em cada momento histórico, a justeza da norma e estabelecer *distinções* que propiciem a evolução e o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, quando constatado o hiato entre legislação e o mundo dos fatos, eventual regime jurídico pode, sim, ficar defasado e não encontrar lastro na realidade dos fatos com o passar dos anos. E são os órgãos judiciais que, via de regra, fazem essa primeira análise.

Há exemplo contundente desse importante papel desempenhado pelo Judiciário de fomentar uma interpretação evolutiva em matéria assistencial: o aperfeiçoamento dos critérios para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). No julgamento conjunto da Reclamação nº 4.374 e Recurso Extraordinário nº 567.985<sup>3</sup>, o Supremo Tribunal Federal revisitou sua jurisprudência fixada na ADI nº 1.232-1/DF, ocasião em que assentara a constitucionalidade dos critérios para a concessão do Benefício de Prestação Continuada previstos na Lei 8.742/1993.

Esse aperfeiçoamento somente se revelou possível após um conjunto de decisões judiciais proferidas por tribunais e juízes de primeiro grau que não observavam os critérios objetivos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para a concessão do BPC, uma vez que, na argumentação dos pronunciamentos, não conseguiam avaliar, fielmente, o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou com deficiência.

Caso a disposição da PEC estivesse vigente à época dessas decisões judiciais, por certo não haveria a modificação de tais critérios, visto que os magistrados estariam manietados, impedidos de proceder à adequação dos parâmetros instituídos pelo legislador e que, inclusive, já haviam sido declarados constitucionais pelo próprio STF. Assim, centenas de milhares de legítimos beneficiários não seriam contemplados pelo BPC em flagrante injustiça.

---

3 STF – Plenário, Rcl nº 4.374, rel. Min. Gilmar Mendes e RE nº 567.985, rel. Min. Marco Aurélio, redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 18.04.2013.

Sob o aspecto da jurisdição constitucional, **o que a PEC faz é justamente retirar dos juízes a tarefa de fazerem um exame inicial acerca da ocorrência (ou não) de processo de *inconstitucionalização* por que passam alguns diplomas normativos** em decorrência da modificação do quadro empírico e fático sobre o qual incidem. No caso, insista-se, sem essa percepção da magistratura *a quo* e seu “*diálogo*” com o STF, dificilmente haveria a revisitação dos critérios objetivos fixados na LOAS.

Anote-se, ainda, que, em termos de modelagem institucional, a prevalecer o disposto na PEC, abre-se uma perigosa fresta para que seja subtraído do Poder Judiciário um conjunto de assuntos de interesse direto do Estado, comprometendo, bem por isso, a fruição de direitos e liberdades fundamentais. Imaginemos uma lei que obstasse os juízes e tribunais a conceder medicamentos e tratamentos essenciais à preservação da saúde e da vida dos cidadãos brasileiros, diante de dilemas concretos que lhe são postos diariamente, ao argumento de que eventuais provimentos possuem grave impacto no equilíbrio financeiro-orçamentário dos entes federativos!

Além disso, **a regra constante da PEC ultraja a garantia constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (ou acesso à justiça)**, prevista no art. 5º, inciso XXXV, do texto constitucional. Com efeito, a garantia da inafastabilidade jurisdicional se revela importante instrumento de implementação dos direitos fundamentais, sem o qual o exercício dos demais direitos assegurados pela Carta de 1988 restaria inviabilizado, ante a ausência de remédios jurídicos a efetivá-los.

A garantia de acesso ao Judiciário possui conteúdo amplo. De um lado, e sob o viés *formal*, significa a possibilidade de deflagrar a jurisdição pelos diversos atores da sociedade (*e.g.*, cidadãos, entidades da sociedade civil, Ministério Público, entes políticos etc.); de outro lado, sob o prisma *material*, consagra a necessidade de salvaguarda de um processo justo e efetivo, com prazos

razoáveis, pronunciamentos sem dilações indevidas e tratamento isonômico e imparcial dos postulantes<sup>4</sup>.

A nova redação § 5º do art. 195 da Constituição oferecida pela PEC 6/2019 veicula, a toda evidência, afronta a garantia de acesso à justiça que, por sua vez, preconiza que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito. Como se constata, a PEC caminha no sentido oposto ao da norma fundamental: **elide a possibilidade de as instâncias judiciais concederem, majorarem ou estenderem benefícios no bojo de controvérsias concretas.**

Dito de outro modo, tem-se aqui uma garantia individual fundamental que envolve não apenas a possibilidade dos cidadãos postularem em juízo seus direitos – ou evitar que lesões a esses direitos ocorram –, mas também a devida liberdade para que possam os órgãos do Poder Judiciário adjudicá-los, de forma efetiva, nos casos concretos. Imaginemos uma situação em que um cidadão deflagre uma ação judicial na qual requer um benefício assistencial que lhe fora erroneamente negado na esfera administrativa. Comprovados os requisitos de fruição, o Judiciário deve ficar míope e quedar-se inerte? A resposta, certamente, é negativa.

Não é novidade que são reconhecidas a morosidade e a ineficiência dos órgãos administrativos do Estado na análise dos documentos comprobatórios do direito a benefícios da Seguridade Social, de sorte que *fechar as portas do Judiciário* chancelará centenas de milhares – senão milhões – de injustiças a brasileiros que deles necessitam. Justamente por isso, parcela considerável dos cidadãos brasileiros dependentes desses benefícios de natureza alimentar recorrem à justiça para o devido respeito e consideração de obterem um *mínimo existencial* para uma vida digna.

Ainda no âmbito do acesso à justiça, as mudanças promovidas pela PEC 6/2019 ao art. 109 da CF/88, exclui a explícita previsão de serem processadas na justiça estadual, medida que facilita a vida dos segurados residentes do interior. Até que

---

<sup>4</sup> SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; e MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*, 2017, p. 779 e ss

se edite lei para autorizá-las a seguirem para a Justiça Federal, a justiça estadual processará e julgará as causas previdenciárias, acidentárias ou não, ajuizadas pelos segurados ou por seus dependentes, quando a comarca de domicílio do segurado distar mais de cem quilômetros da sede de vara do juízo federal.

Por essas razões, em respeito à separação dos poderes e aos direitos e garantias individuais, deve a **PEC nº 6/2019** receber **juízo de admissibilidade negativo** por parte desta Comissão, pela **vedação disposta nos incisos III e IV do art. 60 da CF**.

### **III- Violação a direitos fundamentais individuais e sociais**

A inovação legislativa aqui analisada marca um tempo de intensa dissociação da conquistada materialização dos direitos individuais e sociais desde a Constituinte de 1987-88. A seguir, serão elencadas as violações em detalhes, indicando um conjunto de direitos e garantias sustentados por princípios constitucionais que estão vergastados pela PEC 6/2019 e que justificam o presente Voto em Separado conclusivo da inadmissibilidade dos dispositivos da matéria analisada.

#### **a) Violações aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança, da reciprocidade contributiva (caráter sinalagmático) e do não retrocesso social**

##### **a.1. Desconstitucionalização das regras de acesso a direitos previdenciários**

A proposta retira da Constituição diversas regras que regulam a previdência dos regimes próprios e geral: **art. 40, § 1º** e **art. 201, § 1º** da CF, em novo texto constante do art. 1º da PEC 6/2019. Haverá uma Lei Complementar dispendo sobre a organização e funcionamento dos regimes, contemplando, entre outros aspectos, os critérios de acesso aos benefícios e seus requisitos para fruição, o modelo de financiamento, arrecadação, aplicação e utilização dos recursos e fiscalização.

A desconstitucionalização das regras atuais oferece insegurança jurídica para toda a sociedade, de repercussão intergeracional, mas fundamentalmente, atinge as pessoas que, individualmente, ao buscarem a concretização de seus direitos previdenciários, encontrará uma indefinição das regras, com variação mais facilmente executada, sem qualquer estabilidade que assegure a efetividade de direitos. Isso porque a lei complementar exige apenas maioria absoluta para aprovação (50% + 1 dos membros de cada casa), ao passo que a PEC exige 3/5 dos votos de cada Casa, em dois turnos de votação, tornando mais fluida as modificações ao longo do tempo.

Nesse processo de desconstitucionalização a granel – jamais visto no atual regime constitucional - a PEC define a lei complementar como a espécie normativa apta a dispor sobre regras previdenciárias, estabelecendo, de forma flagrantemente inadequada, iniciativa reservada do Poder Executivo para a matéria. **Tal inovação é inadmissível.**

Essa mudança representa nítido retrocesso social, posto que direitos fundamentais (aqui compreendidos os direitos sociais<sup>5</sup>) são tutelados no plano jurídico constitucional brasileiro e internacional pelo dever de progressividade.

A segurança jurídica encontra-se jungida à proteção da confiança. É o que nos esclarece o magistério de Canotilho<sup>6</sup>:

Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos

---

<sup>5</sup> Como dito antes, está pacificado o entendimento de que os direitos sociais devem ser compreendidos como direitos fundamentais, e conseqüentemente como Cláusulas Pétreas. Não só aqueles que estão previstos no Art. 5º de nossa Constituição, mas todos aqueles que são necessários para assegurar a liberdade, a vida em sociedade e a dignidade humana, aí entendendo-se os direitos sociais insculpidos em variados dispositivos que, no caso sob análise, são especificamente expressos nos arts. 6º e nos demais constantes do Título II (Da Ordem Social), mais especificamente no seu Capítulo II (Da Seguridade Social) da Carta Constitucional.

<sup>6</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. 11ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012.

indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos.

Na medida em que a PEC altera o marco legal que rege a previdência social no Brasil, mudando o status constitucional das regras de acesso e os valores dos benefícios previdenciários (em especial as aposentadorias e pensões) **afronta a segurança jurídica e o princípio da confiança** a que tem direito os indivíduos vinculados a um regime previdenciário e deixa de proteger o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

O próprio relator da PEC 6/2019 nesta CCJC admite que a condição de cláusula pétrea para os direitos sociais, inclusive lançando em seu voto trechos de julgados do Supremo Tribunal Federal nesse mesmo sentido. A divergência que temos em relação ao entendimento do relator é que o mesmo compreende que as alterações dispostas na PEC não deterioram *o núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege* (ADI 2024, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 3/5/2007, DJ 22/06/2007). Pois bem, **se os atuais dispositivos constituem o conjunto dos direitos alçados ao entendimento de cláusulas pétreas, sua exclusão é em si uma fragilização da sua essencialidade, portanto conduz a inadmissibilidade esta proposta**

Tanto é verídica a afirmação da segurança jurídica das regras de direito postas na PEC que o próprio autor da PEC 6/2019 quer inserir na Carta outras regras que disciplinam os critérios de elegibilidade ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) - atualmente previstas em legislação ordinária - exatamente para as quais se deseja maior estabilidade e dificuldade de alteração futura.

A desconstitucionalização das regras de acesso ao direito à aposentadoria no texto é ofensa ao núcleo de garantia de direitos individuais e sociais disponibilizados à sociedade brasileira, sendo profundo retrocesso a sua exclusão, além de ferir o princípio da confiança e da segurança jurídica. Assim os **art. 40, § 1º e art. 201, § 1º da CF, com redação constante do art. 1º da PEC 6/2019 e todos os demais dispositivos que a eles se referem são inadmissíveis.**

## **a.2. Redutibilidade do valor dos benefícios para segurados atuais do RGPS e do RPPS**

A PEC prevê regras com redução drástica no valor das aposentadorias nos regimes geral e próprios e isso alcançará todos os atuais segurados dos regimes previdenciários. O valor será 60% da média de todos os salário-de-contribuição, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar com 100% da média, os trabalhadores e servidores públicos devem contribuir durante 40 anos. Porém, no caso dos vinculados ao RGPS, em decorrência da informalidade e da alta rotatividade no mercado de trabalho brasileiro - que não são enfrentadas em nenhuma das medidas do atual governo – alcançar essa meta será inacessível para a maioria, condenando a classe trabalhadora ao empobrecimento, especialmente quando idosos e **para muitos impedindo o acesso ao direito de aposentar-se.**

Indaga-se: quais os limites impostos às alterações realizadas nos regimes jurídicos ao arbítrio estatal em casos de mudanças radicais em determinado estatuto jurídico em que o cidadão se sinta prejudicado a mercê do alvedrio dos governantes?

O valor do benefício não pode ser inferior a 1 salário mínimo (R\$ 998,00) ou superior ao Teto do INSS (em 2019 - R\$ 5.839,45). Ou seja, para manter o tempo mínimo de contribuição, o governo impõe uma alta penalidade, a redução do valor do benefício, o que causará um maior empobrecimento da classe trabalhadora.

Conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017, cerca de 52% dos trabalhadores se aposentavam por idade com a média de R\$ 1.119,22. Enquanto 41% dos aposentados recebem valor entre 2 e 3 pisos. Com essa proposta de alteração no valor das aposentadorias, a consequência será de aproximação de todos com achatamento da renda geral aproximada ao do piso.

Pelo que o princípio da reciprocidade contributiva, trata-se de uma expropriação do custeio realizado pelo servidor e segurado geral por meio de suas contribuições previdenciárias, as quais deveriam reverter-se integralmente no

benefício a que correspondem, fazendo *jus* ao caráter sinalagmático dessa relação entre o segurado-contribuinte previdenciário e o Estado.

Ocorre que **o inciso IV do parágrafo único art. 194 da CF, ao elencar os objetivos da seguridade social, impõe a irredutibilidade do valor dos benefícios.** Conforme as regras da PEC 6/2019 trata-se de injusta frustração da basilar e legítima expectativa de fruição do direito, decorrente de sua participação no sistema que fere também o princípio da proteção da confiança.

A PEC 6/2019 traz definição de 20 anos de tempo mínimo de contribuição associado a idade mínima para a aposentadoria para que o trabalhador alcance uma renda equivalente a apenas 60% do salário-de-contribuição. Isso inviabiliza, na prática, que a população tenha acesso aos benefícios quando de seu envelhecimento e ao acessar tenha uma redução importante de seu valor.

Isso sem alertar que tal mudança atingirá especialmente as mulheres, os trabalhadores rurais e a população de menor renda, mais suscetíveis à alta rotatividade no mercado de trabalho, o que dificulta a estabilidade contributiva para a Previdência Social. O regime pretendido pela PEC 6/2019 impossibilita que boa parte dos segurados contribuintes obtenha os requisitos necessários para aposentadoria e, conseqüentemente, recebam benefícios equivalentes.

É dever do Estado proceder com lealdade e guardar respeito à boa-fé objetiva. Tudo o que diferir disso é abuso de direito qualificado, eis que levado a efeito pelo poder público, que deveria zelar pela preservação dos valores da segurança jurídica e a proteção à confiança legítima como valores inarredáveis.

Uma simulação feita pelo DIEESE, aplicando as hipóteses de regras de transição de aposentadoria, demonstra o quanto a renda de segurado aposentado será reduzida:

### Critério de cálculo do valor da aposentadoria em 2022

	R\$	%
Salário em julho/1994	194,37	
Salário projetado para dezembro/2022	1.438,59	100%
Salário de benefício com média de 264 contribuições (80% do período)	1.329,57	92,4%
Salário de benefício com média de 330 contribuições (100% do período)	1.298,28	90,2%
Valor da aposentadoria pelas regras atuais	1.329,57	92,4%
Aposentadoria pela proposta A – pontos – aposenta-se em 2023	1.094,96	76,1%
Aposentadoria pela proposta B – idade – aposenta-se em 2023	1.094,96	76,1%
Aposentadoria pela proposta C – fator – aposenta-se em 2022 c/ SM	998,00	69,4%

Fonte: texto-síntese e comentários: PEC 06/2019 – DIEESE, 26/02/2019.

Não se verifica, na PEC nº 6/2019, um mínimo respeito à previsibilidade dos indivíduos, em verdade, o Governo atual faz pouco caso das legítimas expectativas do cidadão brasileiro.

A organização da previdência pressupõe o caráter contributivo dos segurados. O caráter sinalagmático da contribuição previdenciária – contribuiu e tem acesso a benefício – é estruturante dessa organização. A restituição dos valores decorrentes da contribuição com o pagamento dos benefícios devidos em razão do cumprimento dos requisitos e condições de acesso encerra a garantia constitucional que constitui o conjunto dos direitos fundamentais que não podem ser objeto de alteração constitucional pelo legislador ordinário.

Desse modo, os §§7º e 8º do art. 3º, §§3º e 5º do art. 4º, §§3º e 5º do art. 5º, §§4º e 6º do art. 6º, §§7º e 10 do art. 12, §4º do art. 18, §3º do art. 19, §4º do art 21, §2º do art. 24, §1º do art. 25 e art. 26 são inadmissíveis porque criam redutibilidade dos benefícios, o que ofende aos objetivos da seguridade social, dispostos no art. 194 e representa com isso ofensa ao caráter sinalagmático e da proteção da confiança que marca a retribuição contributiva a que tem direitos as pessoas vinculadas ao regime previdenciário.

### **a.3. Regras de transição e transitórias com exigências inalcançáveis para segurados atuais do RGPS que impedem o acesso à aposentadoria**

Quando a PEC sob análise dispõe que lei complementar irá definir as regras permanentes para acesso à aposentadoria e até que essa legislação seja aprovada determina a fixação da idade de acesso à aposentadoria e o aumento do tempo mínimo de contribuição, instituindo regras de transição para quem já é vinculado aos regimes vigentes e regras transitórias para quem se vincular ao regime geral no período entre a promulgação da Emenda e a edição da nova Lei, ofende ao princípio da dignidade dessas pessoas e à reserva do mínimo existencial, posto que as idades estabelecidas excluem, de forma indubitável, parte dos segurados do Regime Geral de Previdência Social.

As disposições transitórias estabelecem a idade mínima para a aposentadoria de 62 para mulheres e 65 para homens como regra geral, com contribuição obrigatória mínima de 20 anos. Na prática, a PEC acaba com a aposentadoria por tempo de contribuição (que valerá apenas nas regras de transição) e para se aposentar, o segurado deverá apresentar a idade mínima e comprovar o tempo mínimo de contribuição (com valor distinto, conforme cálculo do benefício que será tratado adiante).

Ao elevar de 15 para 20 anos a contribuição obrigatória mínima para que ter acesso à aposentadoria, a PEC agrava as desigualdades sociais. Isso porque a dificuldade para completar o tempo mínimo de contribuição de 20 anos deverá excluir muitos trabalhadores da Previdência, especialmente os de menores rendimentos, que são aqueles que mais sofrem com a informalidade e com a instabilidade no mercado de trabalho, agravados com a reforma trabalhista recentemente implantada.

Poucos trabalhadores conseguem alcançar o tempo de contribuição exigido quando chegam à idade mínima atual. Em 2014, mais de 60% dos trabalhadores urbanos que se aposentaram por idade não teriam direito à aposentadoria caso fossem exigidos 20 anos de contribuição<sup>7</sup>. Os dados da PNAD 2015 apontam que 9,1 milhões de brasileiros com 55 anos ou mais de idade não conseguem ocupar um posto de trabalho formal e não estão habilitadas para um

---

<sup>7</sup> Informações a partir de microdados do INSS/RGPS de 2014, elaborado pelo Boletim Legislativo 65, de junho de 2017, da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Autores: Joana Mostafa e Mário Theodoro.

benefício de aposentadoria porque não mantiveram constante sua contribuição. Desses, 8,0 milhões estão no meio urbano e 1,1 milhões estão no meio rural (o que representa 34,4% da população rural).

A Reforma Trabalhista incentiva o contrato intermitente ou em regime de tempo parcial que não pagam o salário mínimo mensal e a classe trabalhadora não terá capacidade de efetivar pagamento de contribuição previdenciária.

Além de não terem condições mínimas de subsistência ainda sofrerão severa exclusão na proteção social: ficarão sem previdência social e com isso sem o aparato mínimo de subsistência e com isso sem a efetividade do direito à vida digna em decorrência de sua vinculação e contribuição para o regime previdenciário.

**A exclusão aos benefícios do regime de Previdência Social – definidos no art. 201 da Constituição - será inafastável para quem não obedecer aos novos critérios de idade e tempo de contribuição. Ocorre que esses critérios inobservam a realidade brasileira.**

Não é demais recordar: transição é a “passagem de uma condição a outra”. Quem faz “transição” realiza travessia de um estado de coisas a outro e, no que concerne a alterações em regimes jurídicos, tal jornada deve ser cumprida com a devida segurança jurídica.

Qual a travessia proposta pelo arremedo de transição trazido pela PEC? A cruel ponte construída pelo Governo leva o cidadão brasileiro da segurança jurídica proporcionada pelas legítimas expectativas até a insegurança e o desassossego causados pela supressão de justos benefícios.

Desse modo, **é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem à exigência do tempo mínimo de 20 anos de contribuição, com idade mínima e da definição de novo método de cálculo do valor da aposentadoria e da pensão por morte inviabiliza o gozo do benefício de aposentadoria no limite de 100% do correspondente às contribuições vertidas ao respectivo regime previdenciário são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim**

**reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados no Art. 194, 195 e 201 da Constituição Federal.**

#### **a.4. Destruição do orçamento comum da Seguridade Social**

Outras disposições presentes na PEC 6/2019 ofendem também a segurança jurídica dos integrantes do sistema de seguridade social e representam retrocesso social refere-se à quebra da unidade do orçamento da seguridade.

A proposta modifica o art. 194 da CF para dizer que a Seguridade será organizada, entre outros, pelo princípio da “diversidade da base de financiamento, com segregação contábil dos orçamentos da saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social” (inciso VI, Parágrafo único, Art. 194).

A CF/1988 estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194), com orçamento próprio, de forma a não misturar as receitas e despesas da seguridade com as de outras áreas de governo. Não é por outro motivo que o Orçamento da União se divide em Orçamento Fiscal, de Investimentos e da Seguridade Social.

Os gastos sociais não podem ser vistos como inimigos do crescimento econômico, como pretendeu firmar entendimento o Fundo Monetário Internacional – FMI que, desde a década de 1970, criou mecanismos de ingerência nos Estados-nação, na perspectiva de desmobilizar os recursos voltados à seguridade social.

No caso brasileiro, a evidente associação entre os investimentos sociais de retirada da população da miséria e o desenvolvimento econômico associado às melhores condições sociais, protagonizado a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores, contribuiu para viabilizar o conjunto normativo constitucional concebido desde 1988.

É o sentido inverso que se verifica na PEC 6/2019 aqui sob análise. As marcas do passado de subordinação financista a um modelo de restrição da

fruição de direitos sociais – acima referido – retornam nessa proposta, numa flagrante ofensa ao princípio do não-retrocesso social.

Isso porque, na medida em que a PEC altera o marco legal que rege a seguridade social no Brasil na composição de um orçamento próprio. Não à toa, Ingo Sarlet<sup>8</sup> assevera que negar o princípio da vedação ao retrocesso equivale a admitir que o poder público tem o “poder de tomar livremente suas decisões mesmo em flagrante desrespeito à vontade expressa do Constituinte.”

A PEC funda uma previdência social sem qualquer critério de solidariedade, baseada apenas na capacidade contributiva e com segregação dos orçamentos, o que significará um imenso retrocesso e por isso **a alteração no parágrafo único do art.194 é inadmissível.**

#### **a.5. Extinção das regras de transição já estabelecidas em outras Emendas Constitucionais**

Nenhuma reforma da previdência, até hoje, ignorou as reformas anteriores. E por que assim procederam? Exatamente porque tais reformas respeitaram, minimamente, a segurança jurídica e a proteção da confiança. Os artífices da PEC nº 6/2019, decerto, alimentam opinião exacerbada sobre o poder sob o qual estão investidos, pois julgam estarem acima das regras já estabelecidas pelo povo brasileiro, por meio do Congresso Nacional. Cabe a essa Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania esclarecê-los de que não estão acima da Constituição Federal.

A revogação das regras de transição entre regimes previdenciários dos servidores públicos, previstas nas Emendas Constitucionais 41 e 47, e a fixação de nova regra que desconsidera os parâmetros instituídos por aquelas regras de transição, constituem outro caso de inadmissibilidade da PEC 287.

Com efeito, a circunstância de o servidor já encontrar-se no exercício do cargo por ocasião de uma alteração nas regras constitucionais previdenciárias deveria implicar, em atendimento ao princípio da equanimidade, na diferenciação entre essa situação funcional e aquela que será prevista para novos servidores;

---

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 5ª ed. Livraria do Advogado, 2003.

trata-se, conforme o brocardo jurídico, de “tratar desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade”, o que inclusive justifica o fato de as reformas previdenciárias anteriores, sem exceção, contemplarem um conjunto de normas de transição.

Por isso, a revogação dessas regras de transição pela PEC corresponde à frustração das legítimas expectativas que dezenas de milhares de servidores públicos têm quanto à estabilidade das regras constitucionais relativas a sua situação funcional.

Ressalte-se que, para os servidores públicos que ingressaram em momento anterior ao da instituição da previdência complementar em 2013, a contribuição previdenciária incide sobre a totalidade de seus rendimentos, não se lhes aplicando o teto contributivo vigente no regime geral para os demais trabalhadores; desse modo, a instituição de um limite máximo para aposentadoria e pensões fere o caráter sinalagmático da relação previdenciária entre o servidor e o Estado, caráter esse referente à necessária correspondência entre as prestações intercambiadas pelas partes integrantes do contrato: à contribuição vertida durante a vida ativa deve corresponder a uma fruição proporcional do benefício previdenciário.

Nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942), direitos adquiridos são aqueles “que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”. A proteção ao direito adquirido, a seu turno, foi estatuída no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República.

Frise-se, não se trata aqui de proteção ao direito adquirido: o imperativo é de respeito às expectativas legítimas acalentadas pelo trabalhador brasileiro. E como respeitar tais expectativas? Por meio de regras de transição reais e efetivas! Do contrário, pulularão as demandas judiciais visando à reparação de injustiças perpetradas pela PEC.

Nessa seara, o que faz a PEC em análise? Revoga expressamente todas as regras de transição instituídas pelo Congresso Nacional (EC nºs 20/98,

41/03 e 47/05), substituindo-as por normas que, do ponto de vista material, nem pode ser consideradas “de transição”. Eis a verdade: a “transição” proposta pela PEC não passa de vexaminoso simulacro, em agressão à segurança jurídica e à proteção da confiança.

O princípio da vedação ao retrocesso social - também chamado “princípio do não retorno da concretização dos direitos sociais” - consiste na impossibilidade de supressão de direitos sociais já outorgados pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, afirma o Professor José Joaquim Gomes Canotilho:<sup>9</sup>

O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial.

É o que se verifica no caso específico das **regras de transição extintas pela PEC 6/2019, o que a torna inadmissível** nesses termos.

#### **a.6. Vedação de acumulação de benefícios entre distintos regimes.**

A PEC nº 6/2019, ao prever as matérias a serem tratadas na Lei Complementar de iniciativa privativa do Presidente da República, que disporá sobre normas gerais para os RPPS e para o RGPS, estabelece que, entre elas, figurarão “as regras e condições para acumulação de benefícios previdenciários” (alínea “f” do § 1º do art. 40 e inciso VII do § 1º do art. 201 da Constituição).

Além disso, o § 10 do art. 12 e o art. 30 da PEC preveem, dentro das ditas disposições transitórias, as quais vigorarão até a edição das referidas leis complementares, disciplinando a proibição da acumulação de benefícios previdenciários, definindo seu alcance e exceções.

---

<sup>9</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. 11ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012.

Ressalvadas as acumulações que começaram antes da data da promulgação da Emenda Constitucional, que constituem direito adquirido, passa-se a vedar o recebimento conjunto de mais de uma aposentadoria à conta do RGPS ou de RPPS, salvo aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma prevista no art. 37 da Constituição.

Proíbe-se o recebimento de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro à conta de RPPS, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes dos cargos acumuláveis na forma prevista no art. 37 da Constituição ou de atividades militares. No RGPS, permite-se a acumulação de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro segurado daquele regime com: a) pensão por morte concedida por RPPS e b) aposentadoria paga pelo RGPS ou por RPPS.

No caso das acumulações permitidas, de duas pensões ou de uma pensão com um provento de aposentadoria, “será assegurado o direito de recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso” somado a apenas uma parte do outro benefício, que será apurada de forma cumulativa pelas seguintes faixas de renda: a) 80% do valor igual ou inferior a um salário-mínimo; b) 60% do valor que exceder um salário-mínimo, até o limite de dois salários mínimos; c) 40% do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos; e d) 20% do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos. Em todo caso, garante-se o pagamento de até dois salários mínimos para o cônjuge sobrevivente.

O que aqui se quer ressaltar são as restrições em relação às pensões e a possibilidade de cumulação desse benefício com a aposentadoria recebida pelo cônjuge ou companheiro/a viúvo/a, seja à conta de RPPS, seja à conta do RGPS.

Além disso, esses critérios de proibição e de restrição à acumulação de pensão e aposentadoria terão efeitos imediatos após eventual promulgação (a teor do § 11 do art. 12 e § 5º do art. 30 da PEC), **não havendo previsão de regra de transição quanto à cumulação de benefícios previdenciários.**

Muitos casais de idosos sofrerão, de imediato, os rigores desse novo conjunto de regras. Trata-se, contudo, de pessoas que, em razão da idade mais avançada, encontram-se em clara situação de vulnerabilidade.

A medida é extremamente injusta com as famílias brasileiras integradas por idosos que verão sua renda cair drasticamente se um dos cônjuges ou companheiros falecer após a promulgação da PEC, **violando o direito fundamental da segurança jurídica, pois a redução na renda familiar nesses casos poderá ultrapassar mais de 50%**.

Nesses casos, convém assinalar, não há como um idoso ou uma idosa, de súbito, reprogramar seu padrão de consumo e seus gastos familiares, que não são perfeitamente divisíveis por dois e nem sempre podem ser ajustados de um mês para o seguinte. Simplesmente, com a regra da PEC nº 6/2019, não haverá tempo suficiente para tanto.

Além disso, a capacidade de pessoas com idade mais avançada de reagirem a uma mudança tão drástica sobre seu planejamento financeiro doméstico é muito reduzida, quando não nula. Eles não têm, na grande maioria dos casos, capacidade de resposta, tais como voltar a desenvolver atividade remunerada ou acumular patrimônio nesse momento de suas trajetórias. E mais: em função das desigualdades salariais decorrentes da discriminação de gênero e do contexto socioeconômico das mulheres, é muito provável que elas sejam as maiores prejudicadas com essa alteração, pois, quando receberem aposentadorias próximas ao valor limite estipulado para o recebimento conjunto com a pensão, sofrerão, de uma hora para a outra, brusca perda de renda, o que contribuirá para o empobrecimento de cônjuges sobreviventes idosas.

Firmar no texto constitucional, como pretende a PEC, a impossibilidade da cumulação, por exemplo, de pensão por morte de um cônjuge com a própria aposentadoria, sabendo-se que para cada benefício foram vertidas contribuição ao regime de modo diverso, ou mesmo a cumulatividade de aposentadorias de uma mesma pessoa que contribuiu para dois distintos regimes e alcançou as condições para o usufruto de tal direito previdenciário, é uma

contrariedade ao conjunto de princípios e normas constitucionais assecuratórias dos direitos individuais e sociais.

A acumulação de benefícios de aposentadorias – por diferentes vínculos e natureza contributiva diversa - e de pensão é, portanto, não uma expectativa de direito, mas a legítima expectativa consolidada que decorre de direito materializado e de responsabilidade contratualizada com o regime previdenciário quando fez os devidos descontos em seu favor.

Os dispositivos da PEC que se referem ao impedimento da cumulatividade de benefícios são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios – em especial da proporcionalidade e da razoabilidade - e dos direitos tratados no Art. 40, 194, 195 e 201 da Constituição Federal.

O caráter sinalagmático da contribuição previdenciária - pagou e deixa benefício – é estruturante dessa organização. A restituição dos valores decorrentes da contribuição com o pagamento dos benefícios devidos em razão do cumprimento dos requisitos e condições de acesso encerra a garantia constitucional que constitui o conjunto dos direitos fundamentais que não podem ser objeto de alteração constitucional pelo legislador ordinário.

Se fosse para ser mantida essa opção normativa de restringir a acumulação de pensão com aposentadoria, deveria haver uma regra de transição e, como regra permanente, um período de adaptação, a permitir que a renda familiar diminua gradativamente e não de uma só vez, de forma que os viúvos e viúvas pudessem, em um período de tempo razoável, adequar-se à mudança de orçamento familiar ocasionada pela morte do companheiro ou companheira.

O Estado não pode assim proceder, atuando em completa subversão à segurança jurídica, às expectativas de direito e ao planejamento familiar dos idosos e das famílias. Não pode o poder público ser desleal dessa maneira com seus aposentados e pensionistas, com total desrespeito e quebra do princípio da proteção da confiança que os administrados depositam no Estado brasileiro.

É patente, portanto, que esse estado de coisas a ser gerado pela eventual aprovação do texto da PEC viola as mais básicas garantias e direitos

fundamentais dos idosos e das famílias do Brasil, **razão pela qual somos pela sua inadmissibilidade, com fundamento no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição**. Não há outra forma de enxergar o cenário de iniquidade criado pela regra em comento, senão como um manifesto retrocesso na proteção social brasileira.

#### **b) Violação ao direito adquirido e proteção da confiança**

Passa-se, neste ponto, à análise de dois pontos em que a PEC 6/2019 ofende direitos individuais – já adquiridos - e princípio constitucional da proteção de confiança, tornando a matéria eivada de inadmissibilidade que lhe impõe o arquivamento.

#### **b.1. Exclusão da atualização dos valores dos benefícios no texto constitucional e da atualização dos valores dos salários-de-contribuição**

Atualmente, a Constituição assegura o reajuste dos benefícios previdenciários com a finalidade de preservar seu valor real. Por exemplo, em 2018, houve reajuste de 3,43% nos benefícios acima de um salário mínimo, baseado no INPC. A PEC retira da Constituição esta regra, que passaria a ser definida por Lei Complementar.

A mudança poderá significar que todos os benefícios acima de 1 SM sequer serão reajustados para manter seu poder de compra. Em 20 anos, a ausência de reposição da inflação poderia causar uma perda superior a 50% no valor dos benefícios, prejudicando milhões de aposentados e pensionistas.

Isso atinge o direito adquirido dos atuais beneficiários da previdência social, ferindo tal garantia individual, tornando esse texto da PEC 6/2019, inadmissível, nos termos do inciso IV do §4º do art. 60 da CF, que proíbe proposta de emenda com conteúdo ofensivo a direitos e garantias individuais.

O ilustre Ministro Gilmar Ferreira Mendes, ao analisar limites da Administração de seus atos em relação ao cidadão, conceitua o Princípio da Proteção da Confiança aproveitando-se das palavras de Almiro do Couto e Silva, *in verbis*:

“[...] o princípio da possibilidade de anulamento foi substituído pelo da impossibilidade de anulamento, em homenagem à boa fé e a segurança jurídica. Informa ainda que a prevalência do princípio da legalidade sobre o da proteção da confiança só se dá quando a vantagem é obtida pelo destinatário por meios ilícitos por ele utilizados, com culpa sua, ou resulta de procedimento que gera sua responsabilidade” (STF – Pet nº 2.900/RS. Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJU 1/8/2003).

De forma semelhante, o Superior Tribunal de Justiça se pronunciou favoravelmente à estabilidade das relações jurídicas favoráveis ao administrado:

**ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. REVISÃO PELA ADMINISTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. PRINCÍPIO DA ESTABILIDADE DAS RELAÇÕES JURÍDICAS. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA.** 2. Esta Corte já se manifestou no sentido da prevalência do princípio da estabilidade das relações jurídicas entre a Administração e seus servidores ou administrados, conquanto o ato gere efeitos de interesses individuais a eles favoráveis” (STJ – EDAGA nº 428.116/RS. Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 1/12/2003)

Também a Constituição garante que na base de cálculo dos benefícios, os valores dos salário-de-contribuição sejam atualizados. Esse direito foi objeto de longa controvérsia judicial anterior à Constituinte que construiu como solução exata redação de garantia desse direito no texto constitucional.

A constitucionalização de uma garantia blindada a cidadania do Estado, por seu gestor de ocasião, atuar em sentido restritivo. O *status* constitucional da regra atual de atualização dos benefícios previdenciários, tanto do RPPS (art. 40), quanto do RGPS (§3º do art. 201) concede segurança jurídica aos segurados da previdência social.

Sobre esse princípio, o ilustre constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho ensina:

**“O homem necessita de uma certa segurança** para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se considerou como elementos constitutivos do Estado de direito o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão”[...]

“Os princípios da proteção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de

acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas. **Estes princípios apontam basicamente para:** (1) a proibição de leis retroactivas; (2) a inalterabilidade do caso julgado; (3) **a tendencial irrevogabilidade de actos administrativos constitutivos de direitos**” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra : Editora Almedina, 1996, 6ª edição, p. 371 ).

O entendimento que se tem construído sobre esses dois pontos específicos é de que ao excluir a explícita previsão do direito a atualização dos salários-de contribuição e do fim da reposição do valor da inflação sobre os benefícios pagos, atinge os atuais segurados da Previdência Social, inclusive aqueles em gozo de benefício,

## **b.2. Flexibilização do abono de permanência para o servidor público.**

Atualmente, o pagamento do abono pecuniário é concedido aos servidores que, reunindo os requisitos exigidos para a aposentadoria, continuam em atividade. A flexibilização do direito ao abono de permanência proposto pela PEC constitui frustração da legítima expectativa, na medida em que o exercício do direito pelo servidor – ou seja, a fruição, o gozo, o usufruto - seria alterado pela imposição da redução remuneratória.

Não se aplica a esse caso o resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105, que objetivava a interrupção da contribuição de aposentados e pensionistas, discutindo a imposição de tal encargo a quem já constituía o direito de perceber aposentadorias ou pensões.

A flexibilização do direito ao abono de permanência promovida pela PEC /2019 constitui afronta a direito adquirido, posto tratar-se de benefício já em fruição por servidores que optaram por permanecer em serviço mesmo tendo cumprido todas as exigências de acesso legítimo à aposentadoria.

Assim, uma vez introduzida a previsão de abono de permanência, a opção feita pelo servidor ocorreu nos termos estabelecidos pelo próprio texto constitucional, constituindo um direito individual que seria agora desrespeitado caso se concretize a alteração prevista na PEC 6/2019.

Ainda, tal alteração no curso da opção legitimamente exercida pelo servidor ofende a um dos principais princípios do Direito: o da boa-fé objetiva nas relações contratadas, muito pertinente ao âmbito das relações laborais e que deve vigorar também na relação entre os servidores e o Estado.

c) **Violação ao princípio da dignidade da pessoa, do mínimo existencial e do não retrocesso social**

Os dispositivos da PEC 6/2019 a seguir indicados e contextualizados ofendem a garantia de direitos às pessoas em relação ao padrão constitucional estabelecido para os serviços de Previdência Social. O exercício eficaz e o acesso a benefícios da Seguridade Social, sem retrocessos, está respaldado pela necessidade de o constituinte derivado assegurar a dignidade plena do indivíduo, das famílias com alicerce também no princípio do mínimo existencial.

Para o jurista Gonzalo Conde<sup>10</sup>, a constitucionalização de direitos sociais é uma garantia dos Estados Democráticos de agir em pacificação social, no qual a vida econômica e a vida social se complementam e que a economia sirva como instrumento contra a miséria social, nunca como sua correia de transmissão.

**c.1. Regras novas de aposentadoria: aumento da idade mínima e do tempo de contribuição**

Conforme as disposições transitórias, a PEC estabelece a idade mínima para a aposentadoria de 62 para mulheres e 65 para homens como regra geral, com contribuição obrigatória mínima de 20 anos.

O tempo de contribuição exigido excluirá sobretudo os trabalhadores mais pobres, de vínculo mais precário e maior rotatividade, já que eles não conseguirão alcançar 20 anos. Além disso, a PEC eleva caso consigam se aposentar, o tempo necessário de trabalho para 40 anos para ter aposentadoria

---

<sup>10</sup> Gonzalo Conde, Francisco M. Ortiz. La constiucionalización de la seguridade social: la experiência espanola e italiana em su 40 y 70 aniversario. Albacete (Espana): Bomarzo, 2017.

integral A reforma trabalhista piora o quadro aqui descrito, com estímulo a relações de trabalho mal remuneradas que não permitem contribuições à previdência (intermitente, parcial, pejotização)<sup>11</sup>.

Atualmente, é possível se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homem, 30 para mulher). Para que não incida o fator previdenciário (redução do valor), foi criada no governo Dilma a regra 85/95, elevada em 2019 para 86/96. A regra permite que o trabalhador se aposente com tempo de contribuição de 30 anos (mulher) ou 35 anos (homem) caso a soma da idade e tempo de contribuição seja de 85 pontos (mulher) ou 95 pontos (homem). Até 2027, a pontuação será 90/100.

Prever apenas aposentadoria com idade mínima prejudicará quem começa a trabalhar e a contribuir cedo, que precisará trabalhar por até mais 14 anos. Além disso, a proposta desconsidera a desigualdade de gênero, aproximando idade mínima da mulher (62 anos) e do homem (65 anos). A situação se torna ainda mais grave, em razão do curtíssimo tempo de transição (de 12 anos), que faz com que grande parte dos trabalhadores que já estão no mercado de trabalho tenha que se enquadrar nas novas regras. Para se ter uma ideia, a reforma da previdência de Temer, que já era muito draconiana, previa transição de vinte e um anos.

Com a definição da idade mínima para aposentação única para ambos os sexos, os objetivos de universalidade da cobertura, de atendimento da proteção social (**inciso I do par. único do Art. 194, CF**) e de distributividade na prestação dos benefícios (**inciso III**) deixam de ser assegurados.

Esse último direito é afrontado pelo simples fato de que o inumano regime pretendido pela PEC 6/2019 impossibilita a boa parte dos segurados contribuintes o cumprimento dos requisitos para a aposentação, de modo que, não obstante sua participação contributiva para o regime, não serão eles destinatários dos benefícios que deveriam ser distribuídos pelo regime, frustrando a basilar e legítima expectativa individual de fruição desse direito.

---

<sup>11</sup> Estima-se uma perda anual de R\$ 1,5 bilhão para o RGPS com a pejotização, demonstrando os efeitos negativos da reforma trabalhista sobre o RGPS.

As estatísticas nacionais evidenciam que a maioria da população brasileira não conseguirá atender ao requisito mínimo de 62/65 anos instituído pela PEC com os 20 anos mínimos de contribuição, o que a torna desprovida da mínima razoabilidade que deve nortear as ações e políticas públicas, especialmente quando trazem consequências tão decisivas para a vida de dezenas de milhões de brasileiros.

O que restará para esses contribuintes do regime que não alcançarem as condições determinadas e sem as condições de continuidade de prover suas contribuições, pelo desemprego que marca a faixa etária desse segmento populacional?

**Os efeitos da PEC 6/2019 são: impedimento da garantia do princípio do mínimo existencial e do respeito à dignidade humana, com flagrante imposição de retrocesso social. Razões tais que a tornam inadmissível, pelo afrontamento aos direitos e garantias individuais e sociais preservadas pelo inciso IV do §4º do art. 60 da CF/88.**

Assim, vinculado à própria dignidade da pessoa humana (valor fundante da República Federativa do Brasil) - a qual, por seu turno, relaciona-se à garantia de um mínimo existencial - o princípio da vedação do retrocesso social é de observância obrigatória pelo Estado brasileiro.

Fixada a premissa de impossibilidade de supressão dos direitos sociais - eis que tais direitos são, indubitavelmente, direitos fundamentais - releva dizer: cabe ao Estado brasileiro não apenas tutelar as prestações sociais já existentes, mas buscar sua plena efetividade. Não é outro o entendimento que emerge do art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), tratado internacional válido no Brasil desde 1992:

### CAPÍTULO III

#### Direitos Econômicos, **SOCIAIS** e Culturais

##### Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, **SOCIAIS** e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na

medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (grifou-se)

E o que faz a PEC nº 6/2019? Não apenas trabalha contra a progressiva efetividade dos direitos sociais, mas os arrebatada do ordenamento jurídico. No texto da Proposta, não são poucos os casos de retrocesso social e, portanto, de inconstitucionalidade material.

Desse modo, **é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem à fixação da idade mínima de 62/65 anos com 20 anos mínimos de contribuição são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados no Art. 194, 195 e 201 da Constituição Federal.**

### **c.2. Redução do valor no Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social**

A proposta retira da Constituição a referência ao benefício assistencial de um salário-mínimo (BPC), criando as seguintes modalidades de renda mínima para pessoas em situação de miserabilidade, vedada sua acumulação com outros benefícios assistenciais ou previdenciários:

- a) a pessoa idosa entre 60 e 69 anos terá assegurada renda mensal de R\$ 400 (regra transitória);
- b) a pessoa idosa com mais de 70 terá assegurada renda mensal de um salário mínimo (restringe a regra atual, que estipula a idade de 65 anos);
- c) a pessoa com deficiência submetida a avaliação biopsicossocial terá assegurada renda mensal de um salário mínimo.

As regras para recebimento do benefício foram endurecidas. Impõe a limitação no acesso aos benefícios assistenciais em razão do cálculo do valor da renda *per capita* mensal familiar que passará a considerar a integralidade de todas as fontes renda da família. Para pessoa com deficiência o BPC ficará suspenso quando sobrevier qualquer atividade remunerada (a LOAS já estabelece isso,

exceto para aprendiz por 2 anos), podendo receber 10% do benefício conforme situações a serem definidas em lei (§2º, art. 203, PEC).

Nas regras transitórias, até que sejam fixadas as condições da renda para a pessoa idosa miserável, a PEC cria uma renda de R\$400,00 para maiores de 60 anos de idade, nessas condições. Além disso, fixa algumas condições de miserabilidade, exigindo a comprovação de patrimônio familiar inferior a R\$ 98 mil e determinando que quaisquer fontes de renda dos membros do grupo familiar sejam computadas. Lista um rol reduzido para a composição familiar, se comparado aos termos da Lei Orgânica da Assistência Social LOA em vigor.

Importante: a desvinculação do salário mínimo dessa renda transitória, para os idosos com menos de 70 anos, deve ser entendida à luz de outra proposta, o aumento do tempo de contribuição mínimo para 20 anos, que gerará exclusão previdenciária em massa.

Dados do INSS mostram que entre o total das pessoas que se aposenta por idade, apenas cerca de 30% o faz com a idade mínima atual (60 anos para mulher, 65 para homem). Isto é, diante da imensa precariedade e rotatividade do mercado de trabalho, as pessoas (sobretudo os mais pobres) não conseguirão alcançar 20 anos de contribuição para aposentadoria, e menos ainda com idades avançadas.

Ou seja, com o aumento do tempo de contribuição para 20 anos, haverá forte exclusão previdenciária<sup>12</sup>. Diante dessa realidade, o que faz o governo? Aumenta as exigências para acesso à Assistência Social, o que jogará milhões de idosos e pessoas com deficiência miseráveis em situação de desproteção social.

Outra alteração proposta pela PEC a esse artigo da Constituição estabelece que a condição de miserabilidade consiste em “renda mensal integral

---

<sup>12</sup> O que é mais grave diante do quadro do mercado de trabalho brasileiro: a PNAD-Contínua (IBGE) referente ao trimestre que encerrou em janeiro/2019 indica taxa de desocupação que somado ao percentual de desalentados de 4,3% (27,5 milhões), à taxa de subutilização de 24,3% (27,5 milhões de pessoas) e ao contingente de 11,3 milhões de empregados sem carteira assinada mostram o retrato do mercado de trabalho desastroso em que vivemos. Acrescente-se que os dados dessa mesma pesquisa mostram o crescimento dos trabalhadores por conta própria que já alcançam 23,9 milhões de pessoas (Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/c660ec7241f55bb424d4be529bf7dc9d.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/c660ec7241f55bb424d4be529bf7dc9d.pdf))

per capita familiar inferior a um quarto do salário-mínimo e o patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei”, sendo que “o valor da renda mensal recebida a qualquer título por membro da família do requerente integrará a renda mensal integral per capita familiar”.

A concessão do BPC permite aos beneficiários a satisfação de suas necessidades mais básicas, dando-lhes segurança e um mínimo de dignidade, estando o benefício, portanto, conectado à preservação do mínimo existencial.

De fato, o BPC é responsável por resgatar parcela expressiva de pessoas da zona da pobreza e da extrema pobreza, além de contribuir efetivamente para a redução das desigualdades sociais e de renda no País.

Prova da miserabilidade dessa parcela da população (condição que a torna elegível ao BPC) é o fato de que a expectativa de sobrevida desses idosos, aos 65 anos, segundo estimativas, é aproximadamente metade da expectativa de sobrevida do restante da população na mesma faixa etária. Luciana de Barros Jaccoud, Ana Cleusa Serra Mesquita e Andrea Barreto de Paiva, em artigo publicado no ano de 2017<sup>13</sup>, constata que:

Um exercício com informações dos registros administrativos da Previdência Social indica, de forma aproximada, que **a expectativa de sobrevida dos beneficiários do BPC é inferior àquela considerada pela proposta de reforma**. Segundo dados do Anuário Estatístico de Previdência Social 2014, **a duração média deste benefício é de 7,9 anos, a idade média de concessão desse benefício foi aos 66,5 anos e cerca de 80% das cessações do BPC Idoso foram causadas por morte**. Desta forma, os dados sugerem **uma expectativa de sobrevida bem inferior (7,9 anos) desses idosos mais pobres face àquela expectativa de sobrevida das pessoas com 66 anos estimada pelo IBGE: 17,6 anos em 2014**. Não parece razoável, portanto, que, ao propor a elevação da idade mínima do BPC, a reforma apresentada considere apenas a expectativa de sobrevida dos idosos de forma geral, sem ponderar seu valor relativamente menor entre os mais pobres, em decorrência das suas condições socioeconômicas.

São vários os estudos que demonstram o efeito redistributivo do BPC, principalmente em razão de sua vinculação ao salário-mínimo. Não é demais

---

<sup>13</sup> O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da reforma da previdência. Disponível em <https://www.scielo.org/article/csc/2017.v22n11/3499-3504/pt/>. Acesso em 28-03-2019.

afirmar, portanto, que o BPC vem cumprindo com os objetos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade mais justa e solidária e de reduzir a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais (art. 3º, incisos I e III, da Constituição). Adicionalmente, essa renda mensal assistencial deu concretude a diversos outros comandos constitucionais, entre os quais destacamos aqueles que impõem ao Estado o dever de amparar pessoas idosas e com deficiência (art. 230, caput, e art. 227, inciso III, ambos da Constituição).

Diante disso, é inegável o retrocesso social que a PEC nº 6/2019 impõe à população coberta pelo BPC. A elevação da idade mínima, hoje fixada em 65 anos (desde a edição do art. 34 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, também conhecida como Estatuto do Idoso), para 70 anos, bem como a desvinculação do seu valor ao salário mínimo, para os beneficiários que possuem entre 65 e 69 anos, são medidas que atentam contra os mais elementares direitos fundamentais dos extratos mais pobres do País, devolvendo cruelmente milhões de pessoas para a zona da pobreza ou da extrema pobreza e, por conseguinte, colocando em xeque a própria sobrevivência e segurança alimentar desses cidadãos.

Notamos ainda que não há, para os idosos amparados pelo BPC, qualquer previsão de norma de transição, de maneira que, ato contínuo à promulgação da Emenda, poderiam ter o valor dos seus benefícios recalculados com base nas normas das disposições transitórias, que vigorarão até o advento da legislação que regulamentará as alterações constitucionais. **Esse quadro atenta contra a dignidade desses idosos, ferindo de morte a segurança jurídica dos beneficiários do BPC e colocando suas próprias sobrevivências em risco.**

Por tudo o que se expôs, julgamos ser o texto da PEC, em relação ao BPC, atentatório às mais básicas garantias e direitos fundamentais dos idosos pobres do País, razão pela qual **a proposta merece juízo negativo de inadmissibilidade, com fundamento no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição.** Trata-se, na verdade, de flagrante retrocesso no que diz respeito à proteção social do cidadão brasileiro.

### **c.3. Imposição da contribuição obrigatória para produtores familiares**

A PEC acabará com a aposentadoria especial de produtores familiares ao exigir a efetiva prova de contribuição para assegurar o direito de aposentadoria aos agricultores familiares, pescadores artesanais e extrativistas, cujo detalhamento será definido por lei complementar (CF, art. 195, §§ 8º e 8ºA, e art. 201, § 7º). Atualmente, o segurado precisa comprovar o tempo pela demonstração do efetivo exercício da atividade em regime de economia familiar, regra que a PEC pretende extinguir.

A proposta exige que seja recolhido um valor para a Previdência até completar 20 anos de contribuição para cada integrante da família para fazer jus ao benefício. A contribuição incidirá sobre a “comercialização da produção rural, observado o valor mínimo anual previsto em lei” e atenderá a todo o grupo familiar. Se não houver comercialização, cada segurado deverá recolher diretamente o valor das contribuições previdenciárias sob pena de perder a condição de segurado.

Como regra transitória, enquanto não for promulgada a Lei definindo o valor mínimo de contribuição do segurado especial, a PEC fixa em R\$ 600,00 por ano a contribuição do grupo familiar. Valor que pode ser de difícil obtenção em uma atividade de muito risco, onde rendas líquidas são mínimas. A PEC não prevê, por exemplo, regras para situações de calamidade.

O **§8º do artigo 195** atual da Constituição elenca as condições diferenciadas de inclusão desses segurados, inclusive as relativas à idade e ao tempo de contribuição, decorrentes do reconhecimento, pelo constituinte originário, das peculiaridades relativas as suas atividades laborais – o desgaste físico mais acentuado, que se reflete inclusive nas faixas etárias de mortalidade em patamar inferior ao da média nacional

A especial proteção social a esse contingente de trabalhadoras/es justifica-se ainda por questões culturais e circunstanciais que tornam particularmente difícil a regularidade das contribuições ao regime previdenciário,

justificando-se assim a diferenciação no atendimento aos princípios da solidariedade, da universalidade e da inclusividade na cobertura previdenciária.

Nesse ponto, recordamos uma vez mais que a anterioridade tributária e a noventena são direitos fundamentais para fins de configuração de cláusula pétrea conforme já reconheceu o STF (ADIs nº 939 e nº 2.666). A Corte Suprema, como já se anunciou, reconheceu essas limitações ao poder de tributar como garantias do contribuinte relacionadas à não surpresa e à segurança jurídica.

Aqui cabe reflexão: se a Constituição garante a não surpresa em matéria tributária (§ 6º do art. 195 e inciso III do art. 150, CF/88), exigindo que um contribuinte, para sofrer ligeira majoração em sua carga tributária, tenha direito a período mínimo para se planejar e se reorganizar, o que dizer do cidadão que muitas vezes não dispõe de sobra da produção para comercializar e com isso não consegue garantir a contribuição exigida?

Essas alterações vão **impedir o acesso a aposentadoria rural para os segurados especiais, principalmente as mulheres, que são pouco visibilizadas nas relações da economia familiar rural**. Muitas vezes, pelo fato de não serem elas as titulares da terra, nem protagonistas das relações decorrentes da comercialização da produção, da compra de materiais ou de celebração dos contratos de assistência técnica, as mulheres do campo deixam de constar nos registros oficiais de instituições ou organizações públicas.

Embora a PEC fixe uma idade para aposentadoria inferior à faixa etária mínima em relação aos urbanos (60 anos para homens e mulheres rurais, versus 65 anos para homens e 62 anos para mulheres urbanos), houve um aumento de cinco anos na idade de aposentadoria para as trabalhadoras rurais.

Vale lembrar que integrantes da família agricultora, mineradora ou pescadora em regime de economia familiar sobrevivem quase que exclusivamente de sua produção e comercialização, sendo esse o parâmetro construído para sua contribuição previdenciária. A sazonalidade que envolve períodos de plantio, de colheita, de pesca e defeso ou de safra, dificulta sobremaneira a individualização contributiva. Além disso, os pagamentos dos benefícios da previdência,

especialmente rural, são um importante componente da renda dos municípios mais pobres do Brasil.

As alterações propostas pela PEC são inadmissíveis também porque não existe estimativa da quantidade de famílias que atuam em regime de economia familiar que não conseguirão efetivar uma contribuição individual e prefixada, desassociada da produção, para ter acesso à aposentadoria. A realidade do campo e as incertezas enfrentadas pelos produtores familiares, como secas, enchentes, preços baixos de comercialização, muitas vezes os **impedem de conseguir renda para manter a regular contribuição**. Por tudo isso, esse reconhecimento está hoje na Constituição. Não se pode deixar de registrar, além disso, a **alta relevância que a agricultura familiar para o país**: 70% dos alimentos que vão à mesa do brasileiro, são oriundos da produção familiar.

Em um Estado Democrático de Direito, as sucessivas gerações consolidam sua cidadania ao se conscientizarem das normas que regem a vida social, e nelas identificam o que podem legitimamente considerar como seu direito. Nisso consiste o princípio da segurança jurídica, fortemente agredido por essas disposições da PEC 6/2019, que implicam na súbita expropriação da vida humana e na violenta privação dos meios de subsistência para dezenas de milhões de trabalhadores brasileiros dos setores urbanos e rurais, aposentados e pensionistas, o que não pode prosperar, pelo que entendemos por sua inadmissibilidade pela ofensa aos princípios e garantias aos produtores familiares aqui elencadas.

#### **c.4. Redução do valor da pensão por morte com desvinculação do salário-mínimo;**

A PEC 6/2019 traz nova fórmula de cálculo do provento de pensão, que parte de uma base de 50% do valor da aposentadoria do segurado falecido ou da aposentadoria a que teria direito na data de falecimento, somada de 10% para cada dependente. No caso de pensões pagas por RPPS é mantido ainda o redutor de 30% sobre o que excede o teto do RGPS. No caso de uma viúva sem filhos

menores ou com deficiência que os tornem dependentes, tem-se, de imediato, uma redução que pode ultrapassar 50% da renda familiar.

Aqui convém assinalar que os casos em que os proventos de aposentadoria do falecido são superiores ao teto do RGPS e a viúva iria optar pela pensão concentram a maior parte das situações em que a renda da viúva será inferior a 50% da renda do casal antes do falecimento do primeiro cônjuge. Não obstante, há situações em que, mesmo quando a viúva opta por sua própria aposentadoria (com os proventos de aposentadoria do falecido superiores ao teto do RGPS), também se verifica perda da renda familiar superior a 50% após o falecimento do primeiro cônjuge.

Já quando ambos os proventos de aposentadoria são inferiores ao teto do RGPS, verificam-se as seguintes distorções, por exemplo: todo casal com renda conjunta inferior a R\$ 6 mil terá uma taxa de reposição, após o falecimento do primeiro cônjuge, inferior àquela de um outro casal em que os proventos de aposentadoria da viúva são de R\$ 6 mil e a do falecido, de R\$ 1 mil - uma renda familiar, portanto, de R\$ 7 mil. Por exemplo, a viúva de um casal de velhinhos com renda conjunta de aposentadorias de R\$ 3 mil perderá mais renda, proporcionalmente, após a morte de seu marido, do que a viúva de um casal com renda conjunta de R\$ 7 mil! E essa distorção se repete em várias - senão em todas - situações similares em que a renda conjunta se aproxima desse cenário.

**A PEC afasta a aplicação do §2º do art. 201 para admitir que o valor da pensão possa ser inferior ao salário mínimo. Ainda acaba com a reversibilidade das cotas dos dependentes, no caso da perda de tal qualidade. Essa é a constitucionalização de uma proposta já tentada e também rechaçada pelo Congresso.**

Essa é uma das mais cruéis alterações dispostas no texto da PEC em análise, pois versa sobre **a desvinculação do valor mínimo instituído no Brasil e pela Constituição voltado a assegurar as condições mínimas de garantia de sobrevivência digna de uma família.**

Toda a contribuição previdenciária realizada pelos trabalhadores e empregadores tem a destinação estabelecida em lei, sob a forma de benefício

previdenciário. Um desses destinos é a pensão por morte que é pago à família do segurado – cônjuge/companheira/o e dependentes – calculado conforme o salário de contribuição do segurado falecido. Deste modo, esse direito já se constitui no rol dos benefícios custeados e pagos pela Previdência Social, tanto pelo sistema próprio dos servidores públicos, quanto do regime geral, consolidado pelo caráter sinalagmático entre as contribuições e o benefício da pensão por morte.

**A garantia individual de que os benefícios previdenciários – inclusive a pensão por morte – não sejam inferiores ao salário mínimo que garanta a sustentação digna da família é cláusula pétrea** e está assegurada nos seguintes dispositivos:

- no art 7º, inciso IV (ao definir a capacidade a que se destina o salário mínimo),
- art. 201, inciso V e §2º (que condiciona a pensão ao salário mínimo, posto que o benefício previdenciário não poderá ser inferior),
- art. 226, caput (que estabelece ao Estado a proteção à família) e,
- Art. 227 (que estabelece o dever de todos , inclusive do Estado, com as crianças e adolescentes com prioridade) ;
- também configura tal disposição referente ao respeito ao ato jurídico perfeito – inciso XXXVI do art. 5º - gerador da pensão, que tem como origem o cumprimento das condições contratadas pelo segurado com o regime da Previdência e que, atendidas a essas condições, haverá correspondência da contribuição do segurado e a pensão deixada à sua família, pelo caráter e repercussão sinalagmático desse benefício.

Nesse ponto, vale lembrar que também além de garantir o mínimo existência digno, a pensão também alcança direitos fundamentais como são a anterioridade tributária e a noventena em matéria de tributos, assim como decidiu o STF nas ADIs nº 939 e nº 2.666, reconhecendo-as como garantias do contribuinte à não surpresa e à segurança jurídica.

Ora, se a Constituição garante a não surpresa em matéria tributária, por meio do § 6º do art. 195 e do inciso III do art. 150 do Texto Magno, concedendo ao contribuinte, ainda que ligeiramente majorado em sua carga tributária, direito a

um período mínimo para se planejar e se reorganizar para, se não suportar diretamente esse acréscimo no seu ônus, repassá-lo ao consumidor final (no caso de quem comercializa produtos), o que dizer da hipótese de o Estado aprovar novo conjunto de regras, afetando draconianamente o orçamento de um casal de idosos, cuja vulnerabilidade é inquestionável? Essa mesma Constituição autorizaria essa ação do Estado?

Desse modo, **é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se introduzem uma fórmula redutora da equivalência contributiva para concessão da pensão por morte e que indicam a desvinculação do salário mínimo e ainda, do fim da reversibilidade das quotas dos dependentes pensionistas são todas disposições inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados no Art. 5º, 7º, 195, 201, 226 e 227 da Constituição Federal.**

#### **c.5 Exigência de danos efetivos à saúde para aposentadoria especial das atividades em condições especiais e com risco à saúde e integridade**

A PEC modifica, de modo perverso, o formato da aposentadoria por invalidez, ao alterar a sua denominação para “aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho”, excluindo do texto constitucional a condição de invalidez que decorre de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável elencadas em lei.

Em substituição, a PEC inaugura uma concepção pela qual o objeto da proteção não é mais a saúde dos segurados, mas tão somente a situação de comprovado dano, na qual o indivíduo não possa mais ser habilitado para qualquer outro trabalho.

Neste aspecto da análise, não se pode esquecer que a situação de invalidez deve ser tutelada por si mesma, e não em função da maior ou menor gravidade da enfermidade da qual tenha resultado. A incapacidade para o trabalho

configura restrição que demanda a proteção do Estado para quem dela padece<sup>14</sup>. Além disso, o Estado, obrigado a atuar para dar satisfação ao direito da aposentadoria especial ou por invalidez, está impedido de instituir regras excludentes de acesso ou mais restritivas de permanência.

Exigir que profissionais doentes para o exercício das atividades para as quais tiveram formação/qualificação, obrigando-os a permanecer trabalhando para cumprir exigências formais de acesso à aposentadoria até que um dano efetivo lhe ocorra e que obrigue a um afastamento definitivo das suas atividades, colide com os compromissos de proteção à cidadania, à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho previstos na Constituição.

Atualmente o valor do benefício do trabalhador ou servidor que se aposenta por incapacidade permanente é de 100% da média do salário de contribuição, mesmo quando a causa da invalidez decorra de doenças não relacionadas à atividade profissional. Pela PEC, o valor será 60% do salário, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar por invalidez com 100% o trabalhador deve contribuir durante 40 anos. A regra não se aplica em caso de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho. Nesses casos, o valor da aposentadoria será de 100% da média salarial, como é atualmente.

Segundo o jurista Ingo Wolfgang Sarlet (O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade), o princípio constitucional do não retrocesso, no âmbito do direito brasileiro, está implícito na Constituição Federal de 1988 e decorre do princípio do Estado Democrático e social de direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica, da proteção da confiança, entre outros.

O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na situação de devedor. Quer isto dizer que, a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas

---

<sup>14</sup> O princípio isonômico, que se desdobra tanto em igualdade para os assemelhados quanto em tratamento diferenciado para situações díspares, é o que fundamenta o abrigo a essas situações especiais, cujo custeio será equalizado nos termos de um modelo solidário de previdência social

constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para passar também a ser uma obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social.

Assim exposto, o princípio da vedação ao retrocesso social e da preservação da dignidade, inscrito implícita e explicitamente no texto da Constituição Federal, impede que sejam abaladas as conquistas consolidadas no processo de afirmação de nossa República Democrática por tentativas como as que se divisam na Proposta de Emenda Constitucional aqui analisada. Restringir, de alguma forma, o direito à proteção da saúde, da aposentadoria por invalidez e da aposentadoria em condições especiais em razão do desempenho de atividades que põem em risco a vida do indivíduo ou prejudique a sua saúde ou integridade física, ofende o art. 5º, caput, bem como o art. 6º, art. 40, 195 e 201, protegidos pelo comando inscrito no art. 60, §4º, IV da Carta Fundamental.

#### **c.6. Obrigatoriedade de contribuição complementar para trabalhador que tenha remuneração laboral inferior ao piso, admitindo vínculos trabalhistas em condições de precariedade;**

Uma outra face do beneficiamento incontestado do governo aos empresários é a **regulamentação da contribuição de segurados abaixo do piso.** Considerando as consequências da Reforma Trabalhista que admite modalidade de contratação com remuneração abaixo do SM (a exemplo do contrato intermitente ou zero hora e de jornada em regime de tempo parcial com remuneração proporcional, além de outras novidades que poderão aparecer, como a anunciada substituição da Carteira de Trabalho pela denominada “carteira verde-amarela”), a PEC estabelece que, quando o segurado tiver contribuição abaixo da mínima, terá possibilidade de complementar o recolhimento daquele período utilizando o excedente do valor de contribuição de outra competência ou agrupando

contribuições inferiores ao mínimo para compor algum período válido de contagem de tempo de contribuição.

A inserção desses novos parágrafos no texto permanente da Constituição (§§14 e 15, art. 195) é uma aberração, pois trabalhadores com baixo poder remuneratório não reunirão as condições para acesso à previdência, tendo em vista o disposto na PEC, **isso leva para a Constituição um texto incompatível com a garantia do mínimo existencial.**

Os princípios garantidores dos direitos sociais, notadamente os elencados acima e constituídos na Carta Magna, são também garantidores da proibição do retrocesso social, tese também defendida também por Pablo Castro Miozzo que afirma tal construção associada ao vetor material do princípio da dignidade:

“(…) Pois bem, do mesmo modo que se consignou que o Princípio da dignidade da pessoa humana é o *vetor material* fundamental que guia a ação estatal em termos de direitos e garantias fundamentais, afirma-se que o Princípio da proibição do retrocesso social, que é também um Princípio constitucional fundamental, pode (e deve) ser pensado como *vetor formal* fundamental que norteia esta mesma atuação. Por conseguinte, a proibição do retrocesso caracteriza-se por funcionar como um superprincípio de proteção e realização (garantia ambivalente) dos direitos fundamentais. Ou seja, o sentido bivetorial aqui pretendido da proibição do retrocesso representa (um) a *metafundamentalidade formal* que limita e dirige o modo através do qual o Estado vai realizar o princípio da dignidade da pessoa humana, e conseqüentemente a ampla gama de direitos fundamentais de todas as dimensões, previstos implícita ou explicitamente na Constituição da República. Note-se que esta *bimetafundamentalidade* está expressamente prevista no enunciado do Título II, da Constituição que trata dos ‘direitos garantias fundamentais’ (...) (“O Princípio da Proibição do Retrocesso Social e sua Previsão Constituição, de– Porto Alegre 2005).

Por essa razão, os §§14 e 15 do art. 195 dispostos no art. 1º da PEC 6/2019 **não podem ser admitidos pela afronta que representam à garantia do mínimo existencial associado à necessidade de preservação da dignidade na relação laboral.**

### **c.7. Redução de acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão**

A PEC altera a previsão atual de garantir esse benefício a segurados “de baixa renda” por “segurados com rendimento mensal de até um salário mínimo”. Na transição, estabelece o valor de R\$ 46,54 por filho.

Atualmente, tem direito quem tem filho até 14 anos ou com deficiência e o valor é variável a depender da remuneração que não pode exceder 1.319,18 (2018), portanto, valor acima do atual salário-mínimo.

Com propósito também restritivo da fruição dos direitos individuais constitucionais, a PEC promove alterações para o auxílio-reclusão.

Esse benefício é o que representa menor impacto no RGPS, porque as regras já são bastante limitadas. Ele se destina apenas aos dependentes do segurado que, por estar preso em regime fechado (antes da edição da MP 871/2019 também atendia o semiaberto), durante o período de reclusão ou detenção, se não estiver recebendo salário de empresa nem outro benefício do INSS (auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço). O regulamento considera alcançado por esse benefício o dependente do preso que recebia remuneração de até R\$ 1.319,18 (em 2018).

Portanto, ao contrário do discurso preconceituoso em relação à pessoa condenada, as restrições de acesso a esse benefício **atingem as famílias do preso pobre que não podem sofrer, ainda que indiretamente, as consequências punitivas decorrentes da prisão de seu familiar**. A MP 871 ao restringir a concessão do auxílio-reclusão às famílias de presos em regime fechado, excluiu os dependentes dos presos em regime semiaberto, que somam, segundo a estatística oficial do Infopen/MJ o total de 15% do sistema carcerário no último levantamento, feito em julho de 2016.

Atacar o benefício que é pago a dependentes, além de fragilizá-los, permite que organizações criminosas se fortaleçam por meio do assédio econômico aos presos e seus familiares ainda mais vulneráveis pela falta de recursos para subsistência.

Ao restringir o direito à proteção da família que por suas condições de pobreza dependem dos benefícios de salário-família e auxílio-reclusão para garantia de sua subsistência, a PEC 6/2019 ofende cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados nos artigos 5º, 7º, 195, 201, 226 e 227 da Constituição Federal protegidos pelo comando inscrito no art. 60, §4º, IV da Carta Fundamental.

#### **c.8. Restrição de acesso ao abono salarial.**

A PEC reduz drasticamente o abono salarial, atualmente pago a quem trabalhou com carteira assinada por ao menos trinta dias no ano anterior, ganhou, em média, até dois salários mínimos por mês e está inscrito no PIS/PASEP há cinco anos ou mais.

Vale mencionar que a Lei 13.134/2015 já havia estabelecido o valor proporcional ao tempo de efetivo vínculo de emprego no ano anterior, reduzindo os gastos com o pagamento desse abono.

Com a proposta, o benefício passaria a ser pago apenas a quem recebe até um salário mínimo mensal, o que poderá afetar a renda de mais de 20 milhões de pessoas.

A exclusão desse contingente do abono salarial, implicará em menor renda disponível para as pessoas mais pobres, afetando sua subsistência digna e ainda mais as possibilidades de recuperação da economia, posto que esse recurso deixará de circular em benefício do desenvolvimento sócio-econômico.

O art. 1º da Constituição estatui em seus fundamentos o princípio da dignidade, no inciso III. No elenco dos objetivos fundamentais republicanos previstos no Art. 3º, consta a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I) também o propósito da erradicação da pobreza, além da redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III).

No elenco das estruturas basilares do Estado Democrático de Direito, acrescido das demais cláusulas pétreas consignadas na forma dos direitos sociais instituídos no Art. 6º, bem como dos demais dispositivos constantes dos Arts. 194 a 203, amplamente referenciados acima, referente à proteção à família e da

concretização de direitos de subsistência **torna a PEC 6/2019 inadmissível também nas alterações que promove em relação ao abono salarial.**

**d) Violação aos princípios da isonomia, da solidariedade e do não retrocesso social**

Ao revogar princípios sociais que historicamente alicerçam a Seguridade Social brasileira, como o do acesso universal e inclusivo, com equidade e solidariedade, a PEC 6/2019 subverte a noção de responsabilidade contratual, aspecto fundamental da relação previdenciária que se estabelece entre o cidadão e o Estado e impõe retrocesso social.

A seguir trataremos sob outro conjunto de dispositivos constantes da PEC 6/2019 que indicam por si mesmos a sua inadmissibilidade, face ao afrontamento de direitos e garantias consolidados em relação aos princípios aqui elencados.

**d.1. Aumento da idade mínima para mulheres em todos os regimes previdenciários**

Conforme acima exposto, as alterações propostas na PEC para o acesso à aposentadoria, notadamente, tronam as mulheres as mais prejudicadas, já que a idade mínima se eleva de 60 para 62 anos e, no caso das professoras e das trabalhadoras rurais, a idade é elevada a 60 anos e igualada à idade mínima exigida para os homens.

Os impactos socioculturais são determinantes para a modelagem legislativa que diferencia a idade entre homens e mulheres. A batalha é o reconhecimento das condições adversas das mulheres nas relações de trabalho e no acesso a equipamentos urbanos que lhes reduzam o tempo com afazeres domésticos. A diferença de idade entre mulheres e homens é amparada no princípio da igualdade. Na PNAD Contínua 2017, dedicada à análise de afazeres domésticos, a taxa de realização foi de 92,6% para as mulheres e de 78,7% entre os homens. A jornada média com afazeres domésticos das mulheres é de 21 horas semanais

enquanto dos homens é de 10,8 horas/semanais. Com base em séries históricas de 1995 a 2015 da PNAD/IBGE, um estudo do IPEA sinalizou que na soma da jornada das mulheres, considerando trabalho remunerado e os afazeres domésticos, o total semanal era de 53,6 horas para as mulheres e de 46,1 para os homens<sup>15</sup>.

É preciso reconhecer as diversas formas de discriminação profissional contra a mulher, como é o caso da diferença salarial: as mulheres recebem 76,5% do rendimento dos homens, mesmo desenvolvendo iguais funções ou atividades, mantendo uma sequência histórica dessa discriminação<sup>16</sup>.

Uma pesquisa da *Social Security Agency* dos Estados Unidos da América, “*Social Security Programs Throughout the World*”, com dados de 2014-2015, aponta alguns países com a diferença de idade de aposentadoria entre mulheres e homens<sup>17</sup>. Sem levar em consideração todos os elementos motivadores da distinção operada pela modelagem da seguridade social adotada em cada país, em um comparado simples, 23 dos 34 países integrantes da OCDE tem diferença na idade de aposentadoria e em oito Estados, com variações em até 5 anos.

A única forma de reconhecimento do Estado pelo efetivo tempo de trabalho das mulheres na responsabilidade social pela reprodução, afazeres domésticos e cuidados familiares é a distinção na contagem do tempo de contribuição e idade entre homens e mulheres na Previdência Social. O tempo com a reprodução humana não tem sido contabilizado para a organização social e econômica do trabalho porque foi naturalizado como inerente do sexo feminino e dessa forma, também tem sido dificultada a repercussão previdenciária desse tempo despendido.

O argumento trazido pelo governo de que as mulheres vivem mais e oneram por mais tempo a Previdência é fortemente contestado pelas pesquisas

---

<sup>15</sup> *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29526](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29526)

<sup>16</sup> Além disso, as mulheres representavam 52,4% da população maior de 14 anos, mas são apenas 43,9% da população ocupada. Representam também 52% da população desocupada, tendo a taxa de desocupação de 13,5%, acima da média. 64,7% da população fora da força de trabalho é feminina. Dados da PNADC, referente ao 4º trimestre de 2018.

<sup>17</sup> Apenas para apresentar dados referentes a essa questão, constam nas tabelas anexas o comparado de alguns países (escolhidos entre aqueles em desenvolvimento, alguns da região América do Sul e também alguns que integram o BRISCS) e com a lista de países que tem modelo de proteção social distinguindo a aposentadoria de mulheres e homens.

realizadas, valendo realçar aquela feita e apresentada por Joana Mustafá (pesquisadora do IPEA), que demonstra que a diferença de expectativa de vida entre homens e mulheres cai desde 2000, com projeção de queda ainda maior em 2060. Também realça que no comparado com outros países, apenas nos europeus há uma tendência de equiparação das idades mínimas de aposentadoria entre ambos os sexos. Isso porque há um conjunto de políticas de Estado voltado a estimular condições mais equitativas do trabalho reprodutivo.

A PEC do governo quer instituir uma idade mais próxima para homens e mulheres (igual para professoras e professores, para trabalhadoras rurais ou mesmo policiais ou ainda para pessoas que exercem atividades prejudiciais à saúde e que dependem de condições especiais para aposentar-se), inviabilizando a própria igualdade que constitui cláusula pétrea, ofendendo os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

No caso das professoras, atualmente, as da educação infantil e no ensino fundamental e médio do setor privado têm direito à aposentadoria após 25 anos de contribuição no efetivo exercício da docência, enquanto os professores podem se aposentar após 30 anos, não havendo idade mínima fixada, desde que sejam vinculados ao Regime Geral da Previdência Social. No caso dos servidores públicos, as professoras da educação básica têm direito à aposentadoria após 25 anos de contribuição e idade mínima de 50 anos, enquanto os homens podem se aposentar após 30 anos de contribuição e idade mínima de 55 anos. A PEC exige 30 anos de contribuição e 60 anos de idade mínima para a aposentadoria, sem distinção entre mulheres e homens, exigidos os mesmos 10 anos de serviço público e 5 anos de tempo no cargo, como os demais servidores.

Ademais, o exercício da docência em escolas sem infraestrutura adequada, o excesso de alunos por sala de aula e a violência nas escolas expõe os profissionais da educação a elevados níveis de estresse, sobrecarga psicológica e doenças variadas decorrentes da atividade profissional, como doenças psiquiátricas, neurológicas, calos nas cordas vocais, doenças cardiovasculares, problemas de coluna e alergias na pele e vias respiratórias provocadas pelo pó de giz. Trata-se de características inerentes ao exercício da atividade, que não podem

ser mitigados por equipamentos de proteção individual ou medidas de prevenção, que, como alegam muitos dos que defendem o fim do direito à aposentadoria especial, são questões “trabalhistas” e não “previdenciárias”...

As professoras serão muito mais oneradas a permanecerem no exercício da carreira e terão uma significativa perda financeira ao aposentar-se pelo tempo e idade mínima. Acrescentando-se que um grande percentual é afastado do trabalho por adoecimento – físico e psicológico – os impactos da PEC serão devastadores para elas.

Para as rurais, a PEC eleva de 55 para 60 anos a idade mínima para aposentadoria das mulheres e mantém a de 60 anos para homens, desprezando a dupla jornada da trabalhadora.

A igualdade material exige do Poder Público a atuação não apenas negativa de combate contra as discriminações existentes no âmbito da sociedade, mas também exige a atuação positiva no sentido de implementar políticas públicas e leis que estabeleçam um padrão de igualdade real e não apenas abstrata entre indivíduos. A igualdade, nesse caso, para se viabilizar constitucionalmente impõe critérios diferentes para desiguais condições, posto que a mera igualdade formal representa uma sobrecarga ainda maior às mulheres para alcançarem, de forma geral, o benefício previdenciário.

Por tudo isso, a proposta precisa definir condições para acesso à aposentadoria para homens e mulheres pressupondo a distinção de idade e de tempo de contribuição de maneira compatível com as condições materiais de vida entre as pessoas de diferentes sexos – que em apenas 3 anos não é capaz de corresponder à materialidade da isonomia-, conforme insculpido no inciso III do Art. 40 e §7º do Art. 201 da Constituição Federal, pelo que, a implícita revogação desses dispositivos e a assunção de regras que elevam a idade mínima de aposentação para as mulheres, impede o seguimento válido da PEC 6/2019, por absoluta inadmissibilidade, por conter objeto vedado, nos termos do inciso IV, do §4º do art. 60, CF/88.

## **d.2. Fixação de regime de capitalização individual para trabalhadores de mesmo setor e atividade e concomitância com regime de repartição solidária**

A PEC nº 6/2019 define seja instituído um “novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, **de caráter obrigatório para quem aderir**, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de **constituição de reserva individual para o pagamento do benefício**, admitida capitalização nacional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo” (art. 201-A, que a PEC pretende incluir no corpo permanente da Constituição).

Esse novo regime de financiamento de sistema de previdenciário, de “capitalização individual previsto no art. 201-A”, será instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para os respectivos regimes próprios de previdência social, “no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo” (§ 6º do art. 40, com a redação dada pela PEC nº 6, de 2019).

O art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, incluído pela PEC, a seu turno, traz uma série de diretrizes que teriam de ser observadas por esse “novo regime de previdência social de que tratam o art. 201-A e o § 6º do art. 40 da Constituição [...] implementado alternativamente ao Regime Geral de Previdência Social e aos regimes próprios de previdência”, segundo a literalidade empregada pelo dispositivo.

Segundo a exposição de motivos que acompanha a mensagem de apresentação da PEC, haveria uma “perspectiva de insustentabilidade no futuro do RGPS”, em razão da “trajetória ascendente da despesa do RGPS, alcançando 16,8% do PIB em 2060”, ao passo que “a receita possui flutuação semelhante à do PIB”, de modo que “é esperado que a aceleração da despesa aumente a necessidade de financiamento significativamente, que atingirá cerca de 11,4% em 2060”.

Existiria, ainda, a mesma perspectiva em relação ao RPPS. Segundo consta da exposição de motivos, o “déficit atuarial do RPPS da União em 2017 era de R\$ 1,2 trilhão”, ao passo que os “Estados, Distrito Federal e parte dos

Municípios também possuem déficit atuarial em montante expressivo, que no seu conjunto ultrapassa o da União”, sendo que a “maior parte dos regimes previdenciários desses entes federativos não formaram reservas suficientes para arcar com as despesas atuais nem futuras com o pagamento dos benefícios de seus servidores e a sua iliquidez pode contribuir para a insolvência do seu instituidor”.

No diagnóstico feito pelo Governo e defendido pelo relator em seu voto, estaria evidenciada a “necessidade de promoção de maior sustentabilidade do sistema previdenciário, garantindo a manutenção do pagamento de benefícios no futuro e de redução da pressão fiscal com previdência, potencializando a liberação de recursos para alocação no âmbito da Seguridade Social e em outras políticas públicas essenciais ao País”, tornando-se “imperiosa a necessidade de avaliar a adequação do sistema à nova realidade demográfica e promover a sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo”.

Em outra avaliação, o Governo afirma que no “caso do sistema previdenciário brasileiro, o predomínio do sistema de repartição acaba resultando no direcionamento de um volume elevado de recursos que representam uma poupança forçada dos trabalhadores ativos para pagamentos de benefícios previdenciários sem que seja uma poupança disponível para investimento”. Nesse sentido, “exatamente para buscar um novo modelo que fortaleça a poupança no País, com impactos positivos sobre o investimento, o crescimento sustentado e o desenvolvimento, propõe-se introduzir, em caráter obrigatório, a capitalização, tanto no RGPS quanto nos RPPS”.

Impõe-se divergir do ilustre Relator, **na medida em que a adoção da capitalização como regime de financiamento do sistema de previdência social viola o inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, pois tende a abolir direitos e garantias individuais**, cláusula insuperável pelos procedimentos de reforma do texto constitucional.

Nosso juízo negativo de inadmissibilidade da PEC nº 6/2019 não se limita, como dito exaustivamente neste voto em separado, a uma visão literal ou gramatical da expressão “direitos e garantias individuais”, contida no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal. Com efeito, a adoção da capitalização como

regime de financiamento previdenciário pode levar – e certamente levará, segundo a intenção manifesta do Ministro da Economia, responsável pela elaboração do texto da proposição<sup>18</sup> –, por exemplo, **a sério comprometimento da isonomia** (*caput* do art. 5º da Constituição da República) entre os trabalhadores submetidos a esse novo modelo de previdência e aqueles vinculados às normas de regência do regime de repartição simples adotadas pelos sistemas atuais (RGPS e RPPS).

Além disso, as regras e diretrizes que orientam a instituição da capitalização pela PEC, diferentemente das que disciplinam o regime de repartição simples hoje vigente, **tornam não obrigatória a cobrança da chamada contribuição patronal**, incidente sobre “os rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício”. Pelo texto da PEC, essa contribuição, se houver, poderá ser bem menor do que aquela exigida dos empregadores no regime de repartição.

Como já destacado, o art. 115 do ADCT, conforme redação sugerida pela PEC, traz diretrizes que teriam de ser observadas pela capitalização. Entre elas, está a “possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor, vedada a transferência de recursos públicos”, ao passo que atualmente e para o regime de repartição, o texto constitucional prevê,

---

<sup>18</sup> Em diversas ocasiões, o Ministro da Economia, Paulo Guedes, afirmou a intenção do governo de facultar ao trabalhador, em alternativa às regras da CLT, um regime jurídico diferenciado com menos encargos patronais, sendo que esse objetivo não se limita a obrigações trabalhistas, mas alcança obrigações e custos previdenciários, sendo a reforma da previdência proposta o mecanismo que viabilizará o regime “verde-amarelo”, com a possibilidade da capitalização. Ver, por exemplo, <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/02/carteira-verde-e-amarela-nao-vai-tirar-direitos-trabalhistas-diz-paulo-guedes.html>. Acesso em 26-03-2019:

“O presidente Jair Bolsonaro ainda vai se manifestar sobre a carteira verde e amarela, afirmou nesta quinta-feira (7) o ministro da Economia, Paulo Guedes, defendendo que o instrumento não virá para acabar com os benefícios vigentes, mas para dar opções aos trabalhadores. ‘Ninguém mexe nos direitos, só dá mais opções’, disse ele a jornalistas, após se encontrar com o presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP). ‘O assunto é muito sério, o presidente vai se manifestar’, completou. Guedes reiterou que o lugar da equipe econômica é simplesmente de formular e **reiterou que a Proposta de Emenda à Constituição sobre a Previdência não mexerá em regras trabalhistas, mas abrirá a porta para que esses temas sejam trabalhados à frente**. Mais cedo, Guedes explicou que **a nova carteira verde e amarela será amparada pelo regime previdenciário de capitalização**. Mas pontuou que essa regulamentação da nova opção trabalhista “seguramente” virá depois, não sendo contemplada na PEC.

No mesmo sentido, <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/carteira-verde-e-amarela-vira-depois-da-reforma-da-previdencia-indica-guedes.shtml> e <https://www.valor.com.br/politica/6108607/guedes-carteira-verde-e-amarela-nao-entra-na-pec-da-previdencia>. Acesso em 26-03-2019. Ver ainda as declarações do Ministro por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Presidente do Banco Central, para Roberto Campos Neto, no dia 13 de março de 2019. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=-JvXKX3QhGQ&t=16s>. Acesso em 26-03-2019.

necessariamente, a “equidade na forma de participação no custeio” e “diversidade da base de financiamento” (incisos V e VI do parágrafo único do art. 194 da Constituição), bem como o financiamento por “toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e de determinadas contribuições sociais<sup>19</sup> (*caput* do art. 195 da Constituição).

Além disso, o texto constitucional hoje vigente estabelece que a “lei poderá instituir outras fontes **destinadas a garantir a manutenção** ou expansão da seguridade social” (§ 4º do art. 195 da Constituição), estando subjacente que a manutenção da repartição simples será garantida pela instituição de novas fontes de custeio, **preservando o princípio da solidariedade, que deve reger a estruturação e o funcionamento do sistema público de previdência social.**

Assim, os custos e encargos trabalhistas e previdenciários dos empregadores, após adotada a capitalização, podem vir a ser concretamente muito díspares, a depender do conjunto de regras a que estará submetido o empregado ou prestador de serviço (as atinentes à previdência atual ou à chamada “nova previdência”). A preferência pela força de trabalho da “carteira verde-amarela” parece evidente, sobretudo quando o próprio Governo afirma que o custo de contratação, de manutenção do vínculo e de demissão será muito menor.

Nesse momento, vale recordar a forma como o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.946/DF, avaliou a questão do valor do salário-maternidade para empregadas do setor privado. Na ocasião, a Corte empregou a técnica da interpretação conforme, em relação ao art. 14 da Emenda Constitucional nº 20, de 16 de dezembro de 1998, de forma a excluir a interpretação de que o salário-maternidade estaria sujeito ao teto do RGPS, como estão todos os demais benefícios previdenciários<sup>20</sup>. Naquele julgado, para o que interessa neste particular, o STF afirmou que a limitação remuneratória do salário-

---

<sup>19</sup> Contribuições sociais tais como a do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (alínea “a” do inciso I do art. 195 da Constituição)

<sup>20</sup> A única exceção é a aposentadoria por invalidez, que, no caso do seu beneficiário depender de forma permanente da ajuda de terceiros, poderá superar em 25% do referido teto do RGPS (art. 45 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991).

maternidade no teto do RGPS era sustentável pela ponderação com relação ao núcleo essencial de proteção ao direito da gestante, configurado como direito social e, portanto, fundamental.

A decisão do STF permite antever os problemas jurídicos que podem surgir caso a proposta do regime de capitalização para os sistemas previdenciários no País seja aprovada, com destaque à quebra de isonomia no mercado de trabalho (*caput* do art. 5º e inciso XXX do art. 7º, ambos da Constituição Federal), em clara afronta à cláusula pétrea inscrita no inciso IV do § 4º do art. 60 da Lei Magna.

Aqui vale o registro de que o STF já firmou o entendimento de que a proibição de diferenciação “de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão” (art. 7º, inciso XXX, da CF/88) é “um desdobramento do princípio da igualdade de direitos, entre homens e mulheres, previsto no inciso I do art. 5º da Constituição Federal”, mas não admitido em relação a trabalhadores em mesma função, como poderá se verificar no caso, se implantada a distinta vinculação previdenciária com modelos e direitos absolutamente diferentes.

Esse primeiro aspecto, por si só, já evidenciaria a inconstitucionalidade da PEC nº 6/2019, razão pela qual ela jamais poderia ser objeto de deliberação, devendo receber parecer pela inadmissibilidade.

Avançando na análise, referimo-nos ao entendimento de que as cláusulas pétreas alcançam os direitos fundamentais, sejam eles direitos de defesa ou prestacionais, perspectiva acolhida pela majoritária – e melhor – doutrina jurídica<sup>21</sup>. Partindo dessa premissa (e dela se deve partir), faz-se imperioso que a leitura e a interpretação do núcleo essencial e devem ser sempre guiadas pela máxima proteção a esse mecanismo de limitação do exercício do poder constituinte derivado reformador. Enfim, as cláusulas pétreas são matéria sobre as quais o Constituinte originário exigiu das futuras gerações postura de continuidade, jamais de ruptura.

Desta forma, compreendemos a estruturação da Seguridade Social e o caráter solidário desse sistema de proteção social - tal como previsto nos

---

<sup>21</sup> SARLET, Ingo Wolfgang & BRANDÃO, Rodrigo. Comentário ao artigo 60 (Da Emenda à Constituição). In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L... (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 2ed.São Paulo: Saraiva Educação, 2018, v. 1, p. 1.213-1.226.

dispositivos constitucionais já citados - como cláusulas pétreas, isto é, como elementos integrantes de um núcleo material essencial da Constituição de 1988, fora do alcance de maiorias ocasionais, de forma a garantir a estabilidade e identidade da Constituição, evitando sua erosão.

O STF já deu mostras de que esse é o seu entendimento, como se depreende do julgamento da ADI nº 939/DF. Naquele feito, a Suprema Corte declarou inconstitucional dispositivo da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, que afastava a incidência da regra da anterioridade tributária (alínea “b” do inciso III do art. 150 da Constituição) para o “imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira”, por considerá-lo cláusula pétrea, conquanto não estivesse previsto no rol de direitos do art. 5º da Constituição<sup>22</sup>. “Na ocasião, o Ministro Carlos Velloso considerou cláusulas intangíveis os direitos de distintas ‘gerações’”, como apontam Sarlet e Brandão<sup>23</sup>.

Em adição, cumpre notar que a mais moderna hermenêutica jurídica em matéria de direitos fundamentais, aponta para a interdependência e a indivisibilidade desse conjunto de proteções do ser humano:

(...) o sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais, cuja eficácia reforçada se revela na **aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais** (art. 5, § 1º), bem como na **sua proteção reforçada** quanto a ação erosiva do constituinte-reformador (art. 60, § 4º, IV), **caracteriza-se pela unicidade**. Com efeito, de uma leitura sistêmica da Constituição de 1988 **não se verifica hierarquia ou destaque conferido aos direitos de defesa em detrimento dos direitos prestacionais**, ou de direitos de uma dimensão em prejuízo das demais. Ao contrário, **percebe-se uma fina sintonia entre o constituinte de 1988 e a tese da indivisibilidade e a interdependência das gerações de direitos**

---

<sup>22</sup> Art. 2.º (\*) A União poderá instituir, nos termos de lei complementar, com vigência até 31 de dezembro de 1994, imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. § 1.º A alíquota do imposto de que trata este artigo não excederá a vinte e cinco centésimos por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente, nas condições e limites fixados em lei. § 2.º **Ao imposto de que trata este artigo não se aplica o art. 150, III, b,** e VI, nem o disposto no § 5.º do art. 153 da Constituição. § 3.º O produto da arrecadação do imposto de que trata este artigo não se encontra sujeito a qualquer modalidade de repartição com outra entidade federada.

<sup>23</sup> SARLET, Ingo Wolfgang & BRANDÃO, Rodrigo. Comentário ao artigo 60 (Da Emenda à Constituição). In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L... (Org.). Comentários à Constituição do Brasil. 2ed.São Paulo: Saraiva Educação, 2018, v. 1, p. 1.213-1.226.

**fundamentais, a qual vem gozando de primazia no direito internacional dos direitos humanos**<sup>24</sup>.

Nesse sentido, a criação do sistema de Seguridade Social, em um tripé composto por previdência, assistência e saúde, constitui um dos elementos de identidade do pacto político de 1988, em que determinadas políticas públicas a cargo do Estado foram densificadas em um conjunto robusto de regras, que conferiam aos seus destinatários um direito público subjetivo a que corresponde um dever estatal de prestação de serviços e também de pagamento de benefícios substitutivos da renda do trabalho. A aposentadoria e o amparo financeiro assistencial do inciso V do art. 203 da Constituição passaram a constituir direitos exigíveis do poder público.

Parte disso é o financiamento solidário da previdência social que deve conjugar esforços dos segurados, da sociedade e do Poder Público, em um conjunto integrado de ações, observados os objetivos de equidade na forma de participação do custeio e diversidade da base de financiamento (art. 194, *caput* e parágrafo único, incisos V e VI, da Constituição), bem como contribuições sociais para a seguridade social, que impõem um esforço direto da sociedade, e recursos orçamentários, advindos da tributação da coletividade em geral (art. 195, *caput* e §§ 4º e 9º).

Convém destacar, neste passo, os pronunciamentos do STF nos Recursos Extraordinários – RE nº 598.085 e nº 599.362 (Temas 177 e 323), donde se extrai que “o princípio da solidariedade social, o qual inspira todo o arcabouço de financiamento da seguridade social, à luz do art. 195 da CF/1988, matriz constitucional da Cofins, é mandamental com relação a todo o sistema jurídico”.

No regime de capitalização instituído pela PEC nº 6/2019, permite-se que apenas o próprio segurado faça o esforço contributivo para acumular uma reserva financeira que custeará seu benefício de aposentadoria no futuro, a teor da diretriz do inciso VII do art. 115 do ADCT, que fala em “**possibilidade** de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor, **vedada a transferência de recursos públicos**”.

---

<sup>24</sup> Idem.

Como se não bastasse a retirada dos recursos públicos aportados pelo Estado ao sistema previdenciário, o empregador poderá também ser eximido de ter de contribuir para o sistema principal de proteção contra riscos sociais.

A substituição dos regimes atuais pela capitalização é o cenário mais provável, diante do risco concreto de novos empregos serem ofertados apenas se o trabalhador aderir à capitalização. Se o trabalhador aderir ao regime, não poderá voltar ao RGPS ou RPPS.

Não foi à toa que a PEC, ao reescrever a alínea “a” do inciso I do art. 195 da Constituição, possibilitou sejam excepcionados determinados rendimentos do trabalho pagos, devidos ou creditados da base de incidência da contribuição previdenciária patronal, o que não existe na atual redação do referido dispositivo. Vejamos o cotejo entre os dispositivos:

Redação atual	Redação proposta pela PEC
Art. 195. .... I- ..... a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;	Art. 195. .... I- ..... a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos, devidos ou creditados, a qualquer título e de qualquer natureza, <b>salvo exceções previstas em lei</b> , à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

É evidente que essa opção normativa rompe de forma absoluta com o pré-compromisso constitucional consistente no projeto de País feito pela Constituição de 1988, em particular com a Ordem Social, que “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193).

A toda evidência, essa Ordem Social ganha densidade com a estruturação básica da proteção social a cargo não só da sociedade, mas do próprio Estado brasileiro. Esse arcabouço, decerto, deve ser mantido fora do alcance de supermaiorias ocasionais, as quais - em momentos políticos conturbados como o que atravessa o Brasil atualmente - poderiam suprimi-lo em nome de benefícios altamente questionáveis. Afinal, nem mesmo há certeza ou transparência acerca

dos cálculos e metodologias adotados pelo Governo para sustentar a existência dos alegados e estratosféricos déficits atuariais no RGPS e no RPPS.

O trabalhador, nessa perspectiva, estará lançado à sua própria sorte, podendo contar apenas com aquilo que conseguir acumular em sua conta individual, o que dependerá também da infalibilidade dos investimentos dessas reservas pelas entidades gestoras, em um cenário, para dizer no mínimo, desafiador, pois há uma tendência mundial e no Brasil de juros reais decrescentes.

Note-se ainda que o regime atual estabelecido no art. 201 da CF inclui o atendimento nos casos de idade avançada, invalidez, incapacidade temporária ou permanente, na maternidade, pensão por morte e também proteção em caso de desemprego involuntário (o seguro-desemprego é financiado pelo FAT), o salário família e o auxílio-reclusão. Essas três últimas coberturas não constam dos tipos de benefício a serem cobertos por esse “novo regime de previdência” (§2º, art. 115 ADCT). Prevê ainda que o trabalhador poderá escolher a entidade ou modalidade de gestão das reservas, com portabilidade. O inciso III desse novo art. 115 da ADCT revela a intenção central do governo Bolsonaro que é presentear os Bancos privados, que passarão a administrar os recursos bilionários.

A característica fundamental da repartição é a solidariedade entre os segurados, de modo que os da ativa contribuem para o pagamento dos benefícios dos segurados em inatividade. Não há contas individualizadas, mas transferência entre gerações. Para simplificar: taxa-se a renda do mais jovem de hoje para financiar a aposentadoria dos idosos.

No regime de capitalização individual, o segurado contribui para o seu próprio benefício futuro, devendo haver uma correspondência entre o valor pago e o valor do benefício de cada um. A característica central é a individualidade. É uma poupança individual, em que o segurado recebe benefícios de acordo com sua capacidade contributiva e com o rendimento das aplicações de suas contribuições, administradas por bancos privados. A experiência internacional revela que a capitalização tem produzido exclusão previdenciária e rebaixamento de benefícios.

Lembremos o que concluiu a Organização Internacional do Trabalho – OIT, após décadas de avaliação do cenário de diversos Países que adotaram a capitalização como regime de financiamento dos seus sistemas previdenciários:

A experiência internacional tem demonstrado que um sistema previdenciário baseado em contas individuais, tais como aquelas usualmente empregadas pelo segundo e terceiro pilares, impõe diversos riscos – macroeconômico, financeiro e demográfico – aos indivíduos e é incapaz de garantir os princípios da seguridade social. Portanto, a política da OIT é no sentido de que tais sistemas, ao passo em que podem ser adotados pelos Países para complementar o sistema de seguridade social estruturados nos pilares um e dois, não devem em hipótese alguma substituí-los<sup>25</sup>.

O número de países que, tendo adotado o regime de capitalização para sua cobertura previdenciária, foram forçados posteriormente a implementar medidas que, em algum grau, revertiam a privatização do sistema de proteção previdenciário é de 18 dos 30 países que fizeram opção por contas individuais.

É preciso, portanto, que esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania esteja atenta aos fatos aqui em jogo. Tendo em conta as declarações do Ministro da Economia, Paulo Guedes<sup>26</sup>, é inevitável concluir que a adoção da capitalização geraria uma indústria de gestoras de recursos acumulados pelos segurados em suas respectivas contas individuais, cenário que implicaria inevitavelmente a privatização do sistema de previdência, que hoje é público e assim deve ser mantido, sob pena de restar vulnerado o projeto de proteção social desenhado pela Constituição de 1988.

---

<sup>25</sup> Tradução livre feita por nós. The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_645751.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_645751.pdf). Acesso em 27-03-2019. Segundo o modelo de benefícios multipilar da OIT, existem 4 níveis de proteção da seguridade social: a) o nível zero correspondente a um benefício garantido a todos os cidadãos, sem necessidade de prévia contribuição; b) o primeiro pilar, consistente em um sistema de previdência financiado por repartição simples (custeados com recursos públicos), de filiação compulsória e com contribuições obrigatórias, que garante plano de benefícios definidos; c) o segundo pilar de caráter complementar, podendo ser obrigatório ou não, equivalente à nossa previdência complementar, financiado pelo trabalhador segurado e seu empregador (sem aportes do tesouro), que podem adotar plano de contribuição definida; e d) terceiro pilar, também complementar, composto por contribuições individuais em previdência privada, aberta à competição entre administradoras de planos e com regulamentação estatal, voltado para pessoas com capacidade de poupança e de formação de reservas adicionais (página 4).

<sup>26</sup> Ver ainda as declarações do Ministro por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Presidente do Banco Central, para Roberto Campos Neto, no dia 13 de março de 2019. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=-JvXKX3QhGQ&t=16s>. Acesso em 26-03-2019.

Na esteira dessa mudança de gestão do sistema para a iniciativa privada, ocorrerá também uma significativa transferência de renda dos trabalhadores para grandes instituições financeiras, por meio do pagamento de taxas de administração e de carregamento para bancos e administradoras, entidades que - não podemos esquecer - visam à maximização de seus lucros. A situação equivale, *grosso modo*, a substituir o pagamento de tributos pela transferência de recursos para a “indústria” criada e fomentada pela capitalização, retirando totalmente a previdência do orçamento público.

Por essas razões - convictos quanto ao acerto e à precisão do pacto de proteção social plasmado na Constituição de 1988 consideramos que a PEC nº 6/2019 **nas referências ao regime de capitalização, fere a cláusula pétrea de que trata o inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição da República, abolindo direitos sociais relativos ao princípio da solidariedade**, mandamento nuclear que deve reger o financiamento do sistema de previdência social brasileiro, impedido também pelo princípio do não retrocesso social.

### **d.3. Dispensa de indenização em caso de rescisão contratual de aposentados**

A PEC em exame, denominada de “Nova Previdência”, traz matéria estranha aos regimes previdenciários. Referimo-nos especialmente às regras de natureza trabalhista trazidas pela Proposta, as quais, ao alterarem o art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispensam, em relação ao vínculo empregatício mantido no momento da concessão de aposentadoria voluntária:

- a) o pagamento de indenização compensatória (multa) em caso de despedida arbitrária ou sem justa causa;
- b) o depósito relativo ao fundo de garantia do tempo de serviço.

Como se sabe, eventuais diferenças de tratamento exigem sólida fundamentação, sob pena de violação ao princípio da isonomia. No caso em tela,

a toda evidência, inexistente tal fundamentação: “trabalhador é trabalhador”, ainda que já receba benefício de aposentadoria.

Atualmente, a proposta atinge 1,2 milhão de trabalhadores, número que tende a aumentar diante do envelhecimento populacional e da redução do valor dos benefícios proposta.

Em outros termos, deve o trabalhador, mesmo aposentado, merecer tratamento igual aos demais no tocante aos seus direitos. Em síntese, a condição de aposentado não é fundamento idôneo a sustentar quebra de isonomia entre trabalhadores, sonogando-lhes direitos fundamentais previstos no art. 7º da Constituição da República.

Nesse sentido, a alteração do art. 10 do ADCT promovida pela PEC nº 6/2019 encerra odiosa discriminação, impondo-se juízo negativo de admissibilidade.

#### **d.4. previsão de contribuições extraordinárias para equacionamento de déficit no RPPS**

Constata-se que a possibilidade de instituição de contribuições extraordinárias para o equacionamento de desequilíbrio atuarial dos RPPS, conforme alteração pretendida pela PEC no § 1º do art. 149 da Lei Maior, viola a cláusula pétrea prevista no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição, por aniquilar diversos direitos fundamentais dos segurados dos regimes próprios, mormente quando considerado o tratamento conferido aos filiados ao regime geral.

O referido dispositivo, com a redação dada pela PEC, estabelece que a contribuição extraordinária será cobrada “dos servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas, em benefício destes, para o custeio do regime próprio de previdência social de que trata o art. 40”.

O § 1º-C do art. 149, incluído pela PEC na Constituição, por sua vez, dispõe que a mencionada contribuição extraordinária “dependerá da comprovação da existência de déficit atuarial e será estabelecida exclusivamente para promover seu equacionamento, por prazo determinado, e em conjunto com outras medidas para equacionamento do déficit”. Além disso, o dispositivo permite a adoção de

alíquotas diferenciadas com base nos seguintes critérios (sem prejuízo de outros definidos em lei complementar): a) a condição de servidor público ativo, aposentado ou pensionista; b) o histórico contributivo ao regime próprio de previdência social; c) a regra de cálculo do benefício de aposentadoria ou de pensão implementado; e d) o valor da base de contribuição ou do benefício recebido.

A definição de equilíbrio atuarial é dada pelo § 7º do art. 40 da Constituição, com a redação dada pela PEC. Consoante a Proposta, o equilíbrio atuarial relaciona-se e é comprovado por “garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios”.

Mas não é só. O § 1º-D do mesmo artigo, também incluído pela PEC, permite “que lei do ente federativo amplie a base das contribuições extraordinárias dos aposentados e dos pensionistas, por período determinado e para fins de equacionamento do *deficit* atuarial de seu regime próprio de previdência social, de forma a alcançar o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem um salário-mínimo”.

O primeiro aspecto a ressaltar, nesse tema, é que a definição de equilíbrio atuarial - introduzida pela PEC no texto da Constituição em movimento nitidamente contrário à ideia de desconstitucionalização vendida pelo Governo - suscita uma séria de questões sobre a metodologia e as premissas que orientam a apuração do “fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas”. A bem da verdade, tal apuração demanda verdadeiro exercício de futurologia, o qual envolve, necessariamente, estimativas de taxas de juros, de taxas de inflações futuras e de crescimento econômico.

Além disso, há discussão sobre a adoção, para essa estimativa, da premissa do grupo fechado ou aberto. Não obstante, a fim de apurar o alegado

déficit atuarial do RPPS da União, o Governo adotou o grupo fechado<sup>27</sup>, em que não há taxa de reposição e a rotatividade é imputada como nula. Em outras palavras, levou-se em consideração apenas a massa presente de servidores ativos e inativos, excluindo do cálculo futuras reposições na força de trabalho do setor público, as quais, evidentemente, possibilitariam que fossem vertidas mais contribuições para o sistema e impactariam a razão de dependência do RPPS.

Tal critério é objeto de sérias controvérsias, na medida em que reforça, de modo artificial, a ideia de que o RPPS da União é desequilibrado, quando diversas outras projeções apontavam para um equilíbrio a partir do ano 2033, em razão das várias reformas e ajustes paramétricos já realizados no regime.

**Com supedâneo nesse argumento no mínimo duvidoso, a PEC quer impor a possibilidade de taxar - de forma extraordinária - os segurados de RPPS reputado deficitário**, adotando mecanismo típico de planos de benefícios administrado por entidades fechadas, a exemplo do regime de previdência complementar atualmente previsto no art. 202 da Constituição e regido pelas Lei Complementares nº 108 e 109, de 2001.

Com efeito, a alteração sugerida pela PEC, a qual pode ser implementada de forma abrupta, significa completa ruptura do arcabouço da proteção social em bases solidárias e com diversidade das fontes de financiamento. **O problema se torna ainda mais gravoso quando se percebe que a mesma PEC autoriza a criação de um sistema de previdência regido pela lógica da capitalização** que, conquanto vocacionado para os futuros trabalhadores e servidores, pode alcançar parte dos segurados presentes. **Tal situação, fatalmente, condenará à “falência” os RPPS – eis que vedado o ingresso de novos**

---

<sup>27</sup> Olhar, por exemplo, o “Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS da União Servidores, Aposentados e Pensionistas Cíveis dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário”, feito em cumprimento ao art. 4º, § 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para compor o “Anexo IV de Fiscais IV.7 – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Cíveis” para a LDO. Segundo esse trabalho, em relação à “Reposição de servidores”, “Não foi utilizada a hipótese de reposição de servidores. Isto é, considerou-se o grupo como fechado, em atendimento ao previsto no art. 17, §7º, da Portaria MPS nº 403, de 2008, conforme nota técnica elaborada pela SPPS”. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/pldo-2018/anexo-iv-7-avaliacao-atuarial-do-regime-proprio-de-previdencia-social-dos-servidores-civis.pdf>. Acesso em 27-03-2019. Para o relatório mais atual disponível olhar <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2019/pldo/anexo-iv-7-avaliacao-atuarial-do-regime-proprio-de-previdencia-social-dos-servidores-civis.docx/view>.

**participantes –, colocando-os em rota constante de ampliação do déficit atuarial e financeiro**, já que, com o passar do tempo, o número de inativos, recebendo aposentadorias, vai inevitavelmente crescer, enquanto o número de servidores na ativa (contribuindo pela lógica da repartição simples) vai diminuir até zerar totalmente. O resultado é óbvio: os aposentados remanescentes do sistema estarão condenados a pagar cada vez mais pesadas contribuições extraordinárias para reequilibrar atuarialmente o regime.

Esse cenário levará à possibilidade de cobrança de contribuições extraordinárias com efeitos confiscatórios permanentes e crescentes, já que os RPPS, com a adoção da capitalização, estarão condenados a constantes e cada vez maiores desequilíbrios não só atuariais, mas financeiros. Trata-se de “solução” normativa que, de forma enganosa, sob o pretexto de realizar “medida de justiça”, implanta um estado de total esvaziamento dos direitos previdenciários dos servidores públicos, que já pagam contribuições sobre uma base superior ao RGPS, que possui um teto de salário-de-contribuição, hoje fixado pouco mais de R\$ 5.839,45. Os servidores contribuem com 11% sobre a quase totalidade de suas remunerações fixas, se superiores ou não ao teto do RGPS. E mais, com as alíquotas progressivas trazidas pelo art. 14 da PEC, poderão pagar mais de 16,79% de alíquotas efetivas de contribuição previdenciária. Somando IRPF, contribuição previdenciária de mais ou menos 14% e contribuições extraordinárias, vê-se que facilmente essa carga tributária poderá constituir verdadeira expropriação da renda dos servidores e aposentados vinculados a RPPS.

Além disso, não há na PEC qualquer referência à manutenção do equilíbrio atuarial do RGPS, o que já evidencia a total quebra de isonomia entre o tratamento deletério conferido, neste ponto, aos servidores públicos vinculados a RPPS e aquele dispensado aos demais segurados da previdência social no País.

Essa regra, quando consignada no texto original da Constituição, certamente tinha em mira vedar tratamento tributário favorecido concedido a determinadas pessoas que exerciam funções públicas. Todavia, a norma protege a todos, incluindo os mesmos servidores e agentes públicos, que não podem receber

tratamento tributário desfavorecido ou prejudicial em razão de exercerem determinada atividade ou função.

Por essas razões, não deveria a PEC nº 6/2019 sequer continuar tramitando nesta Casa, impondo-se a esta Comissão o dever de denunciar sua inconstitucionalidade.

Nesse tema da reforma previdenciária, é imprescindível lembrar que a solução para os problemas afetos à Seguridade Social, em um regime democrático, carece de prévio debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Poder Executivo, com vistas ao aperfeiçoamento e à sustentabilidade das políticas a subsidiar a elaboração de proposições legislativas pertinentes.

A compressão pelo congelamento do teto das despesas sociais trazida pela EC 95 tornou-se o discurso do déficit fácil para justificar essa reforma previdenciária que culpabiliza a classe trabalhadora, as mulheres, produtores rurais e o segmento mais empobrecido da sociedade, impondo sobre os segurados o ônus da restrição de acesso a seus direitos, extinguindo benefícios em decorrência das rigorosas mudanças nas regras, reduzindo valores de garantia de padrão de subsistência digna e o estabelecimento do retrocesso social em proporções gigantescas pela opção de implantação de um regime de capitalização individual.

A proposta não combate privilégios. Não traz medidas concretas para os militares, não revê desonerações, que, no governo federal, alcançam 4% do PIB em 2019, não enfrenta o problema da aposentadoria compulsória de magistrados como “pena disciplinar” em casos de conduta manifestadamente negligente no cumprimento dos deveres do cargo, não combate os grandes sonegadores, que produzem perdas anuais de R\$ 500 bilhões aos cofres públicos, não traz novas fontes de financiamento para a seguridade, mantendo sistema tributário regressivo que não taxa renda e patrimônio (por exemplo, alíquota de 20% sobre lucros e dividendos geraria receita anual superior a R\$ 50 bilhões).

De modo geral a proposta de emenda apresentada não visa aperfeiçoar as normas da Previdência Social nem garantir sua sustentabilidade a

longo prazo. Em nossa opinião, o propósito **recai sobre dois objetivos**, ambos ligados aos interesses do setor financeiro e em detrimento da maioria da população. O **primeiro**, consiste na diminuição das despesas decorrentes da Seguridade Social para adequá-las aos ditames da Emenda Constitucional 95, que limita o crescimento das despesas primárias da União à variação anual da inflação nos próximos 20 anos.

O **segundo** objetivo dessa “reforma” seria ampliar o mercado para os planos privados de previdência. A construção de tamanhos obstáculos para acesso à previdência pública torna o sistema desacreditado para a população, desmotivando a vinculação e a contribuição, conduzindo-a para os produtos de consumo de previdência privada, além de indicar a criação de um modelo de previdência pelo regime de capitalização individual, condenando a maioria dos demais brasileiros à desproteção social e à miséria excludente à luz do ocorrido em países que experimentaram o mesmo. Além da capitalização gerar um custo de transição gigantesco para o Tesouro Nacional, onerando os cofres públicos para que o mercado de capitalização seja promovido.

**Por todo o exposto, torna-se inadmissível a Proposta ora sob análise, pela afronta aos incisos I, III e IV do §4º do Art 60 da Constituição Federal, que impede a tramitação da PEC 6/2019 por ofensa aos direitos e garantias fundamentais, além de afrontar a forma federativa e a separação dos Poderes.**

**O voto da Bancada do Partido dos Trabalhadores, portanto, é pela inadmissibilidade da PEC 6/2019, com seu consequente arquivamento.**

Sala da Comissão, em 15 de abril de 2019.

---

**José Guimarães PT/CE**

---

**Maria do Rosário PT/RS**

---

**Alencar Santana Braga PT/SP**

---

**Erika Kokay PT/DF**

---

**Nelson Pellegrino PT/BA**

---

**Odair Cunha PT/MG**

---

**Patrus Ananias PT/MG**

---

**Pedro Uczai PT/SC**

---

**Paulo Teixeira PT/SP**

---

**Reginaldo Lopes PT/MG**

---

**Rubens Otoni PT/GO**

---

**Rui Falcão PT/SP**

---

**Zeca Dirceu PT/PR**