



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6-A, DE 2019, DO PODER EXECUTIVO, QUE "MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO E DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

56ª Legislatura - 1ª Sessão Legislativa Ordinária

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019

(Do Sr. VALTENIR PEREIRA e outros)

Acrescenta a expressão “preservando-lhe, em caráter permanente, o valor real”, aos artigos 40, § 1, alínea C e 201, § 1º, inciso V, ambos da Constituição Federal.

VALOR REAL DOS BENEFÍCIOS (I)

EMENDA ADITIVA

Art 1º. Acresça-se ao artigo 40, §1º, I, “c”, n. 1, da Constituição, na redação da PEC n. 6/2019, a expressão “[...], *preservando-lhe, em caráter permanente, o valor real*”.

Art 2º. Acresça-se ao artigo 201, §1º, V, da Constituição, na redação da PEC n. 6/2019, a expressão “[...], *preservando-lhe, em caráter permanente, o valor real*”.

JUSTIFICATIVA

O esforço de “desconstitucionalização” inaugurado, de modo inédito, pela PEC n. 6/2019 – vez que essa estratégia inexistia até mesmo na PEC n.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

287/2016 -, termina por aniquilar qualquer garantia de recomposição do valor monetário dos benefícios previdenciários ou assistenciais, seja no Regime Geral de Previdência Social (pelo texto conferido ao art. 201 e ss. da Constituição), seja no Regime Próprio da Previdência Social para os servidores da União (pelo texto conferido ao art. 40 e ss. da Constituição), militando contra o próprio núcleo irredutível do direito à previdência social pública, como previsto no art. 6º da *Lex legum*, com a proteção do art. 60, §4º, IV (à vista dos seus reflexos, como direito social fundamental, no próprio plano dos direitos e garantias individuais, principiando pelo próprio direito à vida, que não se sustenta sem condições econômicas de sobrevivência e consumo). Tangencia-se, portanto, com a criação de um risco constitucional de comprometimento total da condição aquisitiva derivada desses benefícios por força das taxas inflacionárias que serão respostas ao exclusivo talante do legislador ordinário, a agressão a um direito social fundamental pétreo.

Assim, por exemplo, A PEC 6/2019, em matéria de fixação do valor da RMI (Renda Mensal Inicial) dos segurados servidores públicos, além de trazer a sugestão de reformulação in pejus da proposta de cálculo do salário de benefício atrelada à média de todos os salários de contribuição, e não mais com base nos 80% maiores salários de contribuição do período básico de cálculo, traz outro elemento de insegurança jurídica para os servidores públicos que é a desconstitucionalização da exigência de correção monetária, na medida em que retira da Constituição Federal o § 3º, do art. 201, que diz:

Art. 201 (...)

(...)

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Observa-se que o atual § 3º, do art. 201, da Carta Magna, garante aos servidores o direito de atualização monetária de todos os salários de contribuição por ocasião do cálculo do valor do salário de benefício e da RMI (Renda Mensal Inicial).

O reformador constitucional, além de propor a retirada do direito à correção monetária do parágrafo aludido, remete à lei complementar a disciplina da atualização dos salários de contribuição, consoante se depreende da leitura do art. 1º, da PEC 6/2019, que dá nova redação ao art. 40, § 1º, alíneas “c” e “d”, itens 1 e 2 da CF:

“Art. 40. (...)

§ 1º Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre as normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social de que trata este artigo, contemplará modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos, dos benefícios, da fiscalização pela União e do controle externo e social, e estabelecerá, dentre outros critérios e parâmetros:

I - quanto aos
benefícios
previdenciários: a) (...)

b) (...)

c) regras para o:

1. cálculo dos benefícios, assegurada a atualização das remunerações e dos salários de contribuição utilizados;

2. reajustamento dos benefícios;

d) forma de apuração da remuneração no cargo efetivo, para fins de cálculo dos benefícios;

Registre-se que o atual § 3º do art. 201, da Carta Magna, já determina a atualização de todos os salários de contribuição para o cálculo do benefício, ao



CÂMARA DOS DEPUTADOS

passo que a PEC 6/2019 remete à lei complementar o estabelecimento de regras para a definição de tal atualização. Enquanto o primeiro texto determina a correção, o segundo texto remete ao legislador essas regras para definir a atualização. Isso significa que o beneficiário vai passar a depender de regulamentação infraconstitucional, o que não ocorre atualmente, em face da constitucionalização do citado direito.

A constitucionalização é uma garantia de que num sistema constitucional democrático, o Estado deve blindar o interesse da sociedade contra as investidas do mercado ou mesmo do governante de plantão. Cuida-se, na técnica constitucional, de reforçar e imprimir maior segurança jurídica à população e maior importância aos direitos sociais. Tal medida foi a forma encontrada pelas grandes nações democráticas de assumirem seu compromisso com a questão social e de estender a concepção de direitos humanos aos direitos de segunda dimensão, rompendo assim com o individualismo e o liberalismo exacerbado do constitucionalismo clássico que albergava apenas os interesses das classes dominantes. Segundo o jurista Gonzalez Conde (2017),¹ a constitucionalização dos direitos sociais, mais do que uma demonstração de força do Estado democrático, é uma evidência de sua preocupação em ser sobretudo um Estado do equilíbrio, da garantia e da pacificação sociais, no qual a vida econômica e a vida social se complementam, de modo que a economia passa a ser instrumento contra a miséria social, e nunca a sua correia de transmissão.

A desconstitucionalização traz insegurança jurídica e viola a cláusula pétrea insculpida no art. 60, § 4º, inciso IV, que diz expressamente que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.” A cláusula pétrea é o meio democrático pelo qual o constituinte quis externar a sua escolha como política de Estado e que não

¹ GONZALO CONDEZ, Francisco M Ortiz. **La constitucionalización de la seguridad social: la experiencia española e italiana en su 40 y 70 aniversario.** Albacete (España): Bomarzo, 2017.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

pode ser alterada, segundo o apetite imediatista de políticas de governo. Cuida-se, portanto, de uma limitação ao poder do reformador legislativo e uma medida oponível aos interesses individualistas do mercado.

Consigne-se que o constituinte de 1988 intencionalmente decidiu colocar a palavra “segurança” como garantia primeira da ordem jurídica, conforme se observa do teor do caput do art. 5º da Carta Magna:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes.

Registre-se, ainda, que antes da vigência da Carta Magna de 1988, o Estado brasileiro e, mais particularmente, a autarquia previdenciária recusaram-se a atualizar os salários de contribuição dos segurados, criando enorme insegurança jurídica.

O Estado agiu assim contrariando a doutrina tradicional e a jurisprudência tradicionais da época que eram do entendimento que juros e correção monetária nem precisam constar de contratos ou de pedidos de reparação extracontratual, visto que são considerados pleitos implícitos.

É desse período o entendimento que chegou a se cristalizar na jurisprudência uniformizada da Súmula 456, do STJ – Superior Tribunal de Justiça:

SÚMULA N. 456 É incabível a correção monetária dos salários de contribuição considerados no cálculo do salário de benefício de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão ou auxílio-reclusão concedidos antes da vigência da CF/1988.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

É por essas e outras condutas que o Brasil tem um histórico de omissão do poder legislativo em matérias previdenciárias. Não por acaso, a parte mais demandada judicialmente no país é o INSS, segundo dados do Justiça em Números, do CNJ (Conselho Nacional de Justiça).

Observe-se que, em matéria de atualização dos salários de contribuição, nada da tradição doutrinária ou jurisprudencial foram utilizados para albergar o direito dos beneficiários da previdência social.

Tal postura do Estado, em não conceder a atualização dos salários de contribuição, trouxe uma economia fabulosa para os cofres da Previdência Social, mas a um elevado custo econômico e humano, pois muitos dos segurados e dependentes tiveram que suportar privações e necessidades em razão dessa conduta expropriatória.

Foi por isso mesmo que o constituinte de 1988 resolveu cancelar, no texto da Carta Magna, o direito de atualização dos salários de contribuição e de atualização dos benefícios. Tal histórico imputou um prejuízo enorme a vários beneficiários da previdência. Por outro lado, a jurisprudência dos tribunais superiores eximiu o Estado da sua responsabilidade em relação à correção monetária. Essas posturas históricas do legislador infraconstitucional contribuem para violar o princípio da proteção de confiança, o qual foi concebido como um desdobramento do princípio da boa-fé e de toda e qualquer ação ou iniciativa para se proteger o cidadão contra as medidas omissivas, revisionistas e bruscas adotadas subitamente pelos gestores do Estado ou pelo parlamento.

O princípio da proteção de confiança há de residir na boa-fé dos administrados e dos cidadãos em geral, consoante esclareceu o STF, em voto relatado pelo Ministro Cezar Peluso:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A fonte do princípio da proteção da confiança está, aí, na boa-fé do particular, como norma de conduta, e, em consequência, na ratio iuris da coibição do venire contra factum proprium, tudo o que implica vinculação jurídica da Administração Pública às suas próprias práticas, ainda quando ilegais na origem. O Estado de Direito é sobretudo Estado de confiança. E a boa-fé e a confiança dão novo alcance e significado ao princípio tradicional da segurança jurídica, em contexto que, faz muito, abrange, em especial, as posturas e os atos administrativos, como o adverte a doutrina, relevando a importância decisiva da ponderação dos valores da legalidade e da segurança, como critério epistemológico e hermenêutico destinado a realizar, historicamente, a ideia suprema da justiça. (STF Pleno, Ação Cível Originária nº 79/MT, julg. 15.03.2012, Ministro Cezar Peluso).

Enfim, o princípio da proteção da confiança tem se revelado como direito do cidadão a uma razoável permanência das normas ou decisões estatais em consonância com as suas justas expectativas. Os desejos humanos, quando relacionados ao futuro, são permeados de expectativas positivas. As expectativas humanas e a estabilidade das relações sociais chanceladas pelas cláusulas pétreas não podem ser desprezadas pelo direito, conforme acentua Valter Shuenquener:²

“o princípio da proteção da confiança deve ter aplicação em relação a todas as funções estatais, independentemente de o ato ter sua origem no Executivo, Legislativo ou no Judiciário. Todos eles devem respeitar a confiança do particular. As manifestações de vontade do Estado são responsáveis pela disciplina jurídica dos interesses dos cidadãos e, por conta disso, criam expectativas legítimas que merecem receber uma correta proteção da ordem jurídica.” (SHUENQUENER, 2016, p. 303).

² ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da proteção da confiança**: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. 2 ed. Niterói-RJ: Impetus, 2016.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Se é interesse dos governantes cumprirem doravante a regra da atualização monetária dos salários de contribuição, logo nenhum prejuízo lhe trará que o direito do beneficiário continue inscrito no texto constitucional. Pelo contrário, a manutenção do texto constitucional como se encontra hoje é sobretudo uma demonstração objetiva da boa-fé do Estado em cumprir a Carta Magna na parte em que ela manda corrigir monetariamente todos os salários de contribuição.

Daí que, para corrigir esses vícios insuperáveis e garantir mínima justiça social a trabalhadores dos setores público e privado, como também de modo a preservar minimamente a segurança jurídica, apresentamos a presente emenda supressiva. Para mais, conclamamos os membros da Comissão Especial a trabalharem pelo acatamento da emenda proposta, bem assim ao Relator que a acolha em seu relatório final.

Sala de Sessões, _____

Deputado VALTENIR PEREIRA

Gabinete 815

CÂMARA DOS DEPUTADOS

