

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

(DEPUTADO WILSON SANTIAGO)

A Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019, ao violar cláusulas pétreas da Constituição Federal (art. 60, § 4º), desborda dos limites impostos ao poder constituinte derivado reformador, razão conforme restará patente ao longo desse Voto.

Passa-se a expor os vícios de inconstitucionalidade contidos no texto da Proposta.

I – Das alterações no BPC

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 6, de 2019, altera o art. 203 da Constituição, dispendo sobre o Benefício de Prestação Continuada – BPC. Pelas alterações propostas, passa-se a garantir a renda mensal de um salário mínimo somente para o idoso com 70 anos ou mais de idade, que comprove estar em condição de miserabilidade, permitindo-se o pagamento de um benefício de valor inferior, “variável de forma fásica, nos casos de pessoa idosa com idade inferior a setenta anos”.

Outra alteração proposta pela PEC - desta feita em suas disposições transitórias - estabelece que, até que entre em vigor a lei que

disporá sobre a denominada “assistência fásica”, a pessoa idosa que comprove estar em condição de miserabilidade terá assegurada **renda mensal de somente R\$ 400,00 (quatrocentos reais)** a partir dos sessenta anos de idade. Frise-se que tal importância representa apenas cerca de 40% do valor do salário mínimo. Como se não bastasse, inexistente na PEC qualquer previsão de reajuste com vistas a preservar o valor real de tal benefício.

Como é de amplo conhecimento, o BPC configura um importante direito de proteção social, consistente em uma renda mensal no valor de um salário-mínimo paga a idosos com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência, que “comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”. Com efeito, o amparo assistencial permite que o beneficiário direto e suas famílias possam satisfazer suas necessidades mais básicas, dando-lhes segurança e um mínimo de dignidade, estando conectado com a ideia de preservação de um mínimo existencial por meio de uma transferência de renda. De fato, o BPC é responsável por retirar milhões de brasileiros da zona da pobreza, contribuindo efetivamente para a redução das desigualdades sociais e de renda no país.

Diversos estudos demonstram o efeito redistributivo do BPC, que desde sua origem vem ajudando a dar cumprimento aos 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). Essa renda mensal assistencial também 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, de 2019, impõe para a população coberta pelo BPC. A elevação da idade mínima, hoje fixada em 65 anos, 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 hipossuficientes 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.

Vale lembrar, nesse ponto, que o limite etário do BPC parte de um conceito do que seria a perda da capacidade para o trabalho por razões biológicas e sociais decorrentes do envelhecimento. A vinculação do seu valor ao salário, por conseguinte, tem como fundamento a finalidade do benefício de substituir a renda do trabalho do idoso.

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 PEC, milhões de idosos poderiam ter o valor dos seus benefícios recalculados com base nas normas das disposições transitórias, que vigorarão entre a publicação da PEC e a da legislação que regulamentará as alterações constitucionais. Essa possibilidade atenta contra a dignidade da pessoa humana desses idosos, ferindo de morte a segurança jurídica dos beneficiários do BPC e colocando em perigo a própria sobrevivência dessas pessoas.

Nesse ponto, vale lembrar que são direitos fundamentais, para fins de configuração de cláusula pétrea, a anterioridade tributária e a noventena em matéria de tributos, assim como decidiu o STF nas ADIs nº 939 e nº 2.666, reconhecendo-os como garantias do contribuinte à não surpresa e à segurança jurídica. Ora, se a Constituição protege a não surpresa em matéria tributária (art. 195, § 6º e art. 150, inciso III)¹, estabelecendo que um contribuinte, para sofrer uma ligeira majoração na sua carga tributária, tem direito a um período mínimo para que possa se planejar e se reorganizar, por que essa mesma Constituição permitiria que os idosos em gozo do BPC, muitas vezes os

¹ Art. 195. (...) § 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III - cobrar tributos: (...)

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (...)

§ 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

arrimos de todo um núcleo familiar, pudessem ser surpreendidos com a extinção do seu benefício ou uma diminuição de 60% em sua renda?

Convém destacar ainda que o público beneficiário do BPC possui trajetória de vida marcada por privações, sobretudo nos autocuidados, na alimentação e na saúde, razão pela qual, em geral, sofrem os efeitos do envelhecimento precoce e da maior incidência de doenças crônicas e infecciosas. Prova ~~de~~ ~~essa~~ ~~maior~~ dessa vida marcada pela precariedade é que a população que recebe o BPC, segundo estimativas embasadas em pesquisas referidas neste Voto, possui expectativa de sobrevida aos 65 anos de aproximadamente metade daquela verificada no restante da população na mesma faixa etária².

É por essas razões que julgamos ser o texto da PEC, em relação ao BPC, atentatório às mais básicas garantias e direitos fundamentais dos idosos hipossuficientes do país, motivo pelo qual somos pela inadmissibilidade desse ponto, com fundamento no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição. Não há outra expressão para definir e descrever esse estado de coisas senão retrocesso na proteção social brasileira.

II – Das alterações na aposentadoria rural

A Constituição Federal, em seu art. 201, § 7º, inciso II, estabelece que o critério etário da aposentadoria por idade para os trabalhadores rurais é reduzido em 5 (cinco) anos em relação aos demais segurados, considerados urbanos, sendo de 60 anos de idade, para o homem trabalhador do campo, e de 55 anos, para a trabalhadora agrícola. Os

² Luciana de Barros Jaccoud, Ana Cleusa Serra Mesquita e Andrea Barreto de Paiva, em artigo publicado no ano de 2017, constatam 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”. Em 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.

trabalhadores rurais podem ser empregados, contribuintes individuais e segurados especiais. Enquanto as duas primeiras categorias participam da cobertura oferecida pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS mediante o desempenho de atividade remunerada, o que lhes impõe o dever de recolher contribuições previdenciárias, os últimos estão protegidos pelo sistema previdenciário se exercerem atividade rural em regime de economia familiar (§ 8º do art. 195 da Constituição).

As contribuições previdenciárias dos segurados especiais só serão exigidas na hipótese de comercialização de excedente da sua produção rural, mediante a aplicação de uma alíquota hoje fixada em 1,2% pelo inciso I do art. 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Por outro lado, esses segurados somente acessam benefícios no valor de um salário mínimo, o que demonstra que essa proteção especial se dirige à garantia de um mínimo existencial, de forma a prover o indispensável para uma vida digna.

A aproximação no tratamento previdenciário e equivalência de benefícios e serviços entre trabalhadores rurais e urbanos (inciso II do parágrafo único do art. 194 da Constituição) constitui uma das grandes conquistas sociais inscritas na Constituição Cidadã de 1988.

A PEC nº 6, de 2019, na contramão dessa proteção social dos direitos fundamentais da população rural, equipara a idade mínima da aposentadoria das trabalhadoras rurais à idade dos homens, exigindo de ambos 60 anos de idade com, no mínimo, 20 anos de contribuição (incisos I e II do art. 24 da PEC). Dos segurados especiais, passa-se a exigir “o valor mínimo anual de contribuição previdenciária do grupo familiar” no valor de seiscentos reais (art. 35 da PEC), mesmo na hipótese de não haver a comercialização de produção que exceda àquela consumida pela subsistência do próprio núcleo familiar (§ 1º do art. 35 da PEC).

Essas mudanças representam verdadeira ruptura com o projeto original da Constituição de conceder um tratamento diferenciado ao pequeno produtor rural, que explora a atividade campesina de forma hipossuficiente, muitas vezes para a própria subsistência do grupo familiar.

Em verdadeiro retrocesso social na forma especial de proteger o trabalho rural voltado para o desenvolvimento do núcleo familiar, a reforma previdenciária apresentada pretende instituir uma cobrança de contribuição anual mínima para esses trabalhadores. Essa medida nega a realidade de que muitos não possuem qualquer capacidade contributiva, pois produzem para o próprio sustento alimentar, não auferindo rentabilidade econômica alguma. Isso sem mencionar a sujeição da produção às intempéries climáticas, de relevo, de solo, às secas e variações em regimes de chuva, às pragas, aos custos dos insumos agrícolas, às variações de preços dos produtos, enfim, a uma série de riscos a que se submetem os pequenos produtores.

Todos sabemos das disparidades entre as diversas regiões do nosso vasto Brasil, cada uma com sua realidade social e níveis de desigualdades. Assim, a exigência de contribuição mínima anual para aos segurados especiais certamente iria excluir milhões de pequenos produtores que vivem e trabalham no campo, sobretudo na minha região Nordeste e também na região Norte.

A elevação da idade mínima da trabalhadora rural também configura violação ao direito fundamental de acesso ao um mínimo existencial mediante participação no sistema de previdência dessas mulheres. O tratamento diferenciado que existe hoje, é claramente justificado pela penosidade da atividade rural, sobretudo quando explorada em regime de economia familiar, sempre a exigir esforço físico considerável, o que inviabiliza a permanência do trabalhador rural depois dos 60 anos de idade. Mas não é só isso: o trabalho no campo, em regra, começa bem mais cedo do que o urbano. Conforme apurou-se na PNAD de 2014, 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres iniciaram suas atividades profissionais no campo antes de completarem 15 anos.

Se a idade do homem rural não está sendo alterada, a elevação de 5 anos na idade mínima da mulher é uma completa injustiça. Estudos conduzidos pelo IPEA demonstram que a idade da trabalhadora rural na data da cessação da sua aposentadoria é 6,5 anos menor do que à da trabalhadora urbana. No entanto, a PEC diferencia em apenas 2 anos no critério de idade as mulheres rurais e as urbanas. Importante também ressaltar

que a trabalhadora rural além de pegar pesado na roça, também tem de cuidar dos afazeres domésticos, sendo muito mais penoso e desgastante para ela a chamada dupla ou tripla jornada de trabalho.

É evidente que esse retrocesso no tratamento diferenciado conferido à mulher rural em relação ao homem rural advém do princípio constitucional da igualdade, em razão de exigir um tratamento diferenciado para quem está em condições desiguais. E esse princípio - concretizado em uma série de direitos fundamentais ligados não somente à previdência social, mas a várias dimensões da vida e da cidadania dessas pessoas, em especial a garantia de mínimo existencial a partir de determinada idade, configura um claro limite ao exercício do Poder Constituinte Derivado Reformador.

Entre essas limitações, reafirmamos aqui o princípio da vedação do retrocesso, que proíbe o legislador de suprimir ou esvaziar normas que relacionadas à concretização de direitos sociais, em especial aquelas intimamente ligadas à manutenção da dignidade da pessoa humana. Esse princípio tem como objetivo resguardar o núcleo essencial dos direitos sociais, que são verdadeiros direitos fundamentais, restando vedado ao legislador constituinte derivado ou infraconstitucional a anulação ou erosão do núcleo essencial desses direitos.

O limite do retrocesso é o mínimo existencial, que, a propósito, não se confunde com o mínimo para a sobrevivência, mas para a uma sobrevivência digna. É evidente que o princípio também enfrenta limitações de natureza prática, sobretudo em face da realidade econômica, afetada, muitas vezes, por crises e recessões. Nesses casos, a proteção deve buscar resguardar o mínimo existencial.

Dessa forma, julgamos que as alterações feitas pela PEC nº 6, de 2019, nas regras previdenciárias dos trabalhadores rurais afrontam os incisos II e V do art. 194 da Constituição, ao negar o tratamento especial e diferenciado imprescindível para população rural, bem como de equidade na forma de participação no custeio, sendo ainda vulnerado o direito de igualdade substancial plasmado no art. 5º, caput e inciso II, do Texto Maior. Também restam esvaziados nesse conjunto de medidas propostas os valores da

dignidade humana e o objetivo da República brasileira de erradicar a pobreza e a marginalização e de eliminar as desigualdades sociais e regionais (inciso III do art. 1º e inciso III do art. 3º, todos da Constituição).

Por essas razões, somos pela inadmissibilidade da PEC nº 6, de 2019, no que concerne às alterações propostas para os trabalhadores rurais, por flagrante violação à cláusula pétrea constante do inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição.

Votamos, pois, pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, em relação às mudanças no Benefício de Prestação Continuada e na aposentadoria rural.

Sala das Sessões, em de de 2019.

DEPUTADO WILSON SANTIAGO