

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287, DE 2016

Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

VOTO EM SEPARADO **(Do Deputado Lincoln Portela)**

I RELATÓRIO

Está em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o relatório da Proposta de Emenda Constitucional nº 287 de 2016, de iniciativa do Poder Executivo, que trata da Reforma da Previdência Social e demais assuntos relativos à Seguridade Social brasileira, acerca da admissibilidade constitucional de seus dispositivos, da lavra do Deputado Federal Alceu Moreira, apresentado em 09/12/16.

O Projeto de Emenda à Constituição Federal de 1988 pretende a alteração do arts. 37, 40, 42, 149, 167, 195, 201 e 203, para dispor sobre a seguridade social, em seus subsistemas de previdência e assistência social, estabelecendo regras de transição, conferindo outras providências.

Após longos meses de reuniões na Casa Civil e no Ministério da Fazenda, equipe técnica debruçou-se sobre temas que considerou relevantes no seio da previdência pública (geral e do servidor), bem como da previdência complementar, tendo elaborado proposições para alteração dos dispositivos constitucionais acima.

Com a formal apresentação do texto da proposta de emenda, no dia 07/12/16, pelo Exmo. Senhor Presidente da República, tendo havido o mencionado relatório, chega então a essa permanente comissão para aprovação de seus critérios e dispositivos em face de controle de constitucionalidades formal e material.

Logo na abertura da sessão de leitura, apresenta-se o presente voto em separado, posto que há fatos de relevantíssima objeção, os quais não poderão passar incólumes ao debate e reflexão pelos membros dessa comissão.

II VOTO

II.I ANÁLISE GERAL

Muitos esforços foram empreendidos por diversos setores para que se fizesse um maior avanço no plano de proteção social, mormente no âmbito previdenciário e assistencial.

A presente Reforma da Previdência Social, em apertada síntese que se pode discorrer em curto texto, afronta substancialmente direitos humanos fundamentais, que são o âmago da Carta de 1988, seja aniquilando conquistas sociais de décadas, seja apequenando indivíduos em situação de vulnerabilidade em face dos mesmos riscos sociais do artigo 201 do diploma constitucional.

Não podem prosseguir esses prolegômenos de mudança constitucional, que afetam a população brasileira, sem antes haver estudos científicos e debates no seio acadêmico e social, quer com representantes dos trabalhadores, quer com dos servidores públicos em geral, quer com dos exercentes de atividades de risco, como é o caso dos profissionais da segurança pública.

Nenhuma das categorias foi chamada a emitir parecer sobre sua conjuntura, o que demonstra que o Poder Executivo maior apenas, no tanto, ouviu *an passant* um ou outro, mas já estava com decisões formadas e tomadas. Resta clara que a Reforma da Previdência Social, tal qual se coloca, é medida de imposição, beirando às lembranças de um passado sombrio.

A crise econômica existe e precisa ser combatida. Porém, o tema de reforma previdenciária não pode ser tratado a toque de caixa como quer o governo federal, já que há muito o que ser desvendado antes de fazê-la. Situações em que a conta não fecha, como por exemplo: ¹ as contribuições para toda a seguridade social (PIS, COFINS, CSLL etc.) que não entram no cálculo do suposto déficit previdenciário, já apontado pela ANFIP por anos a fio; ² a chamada Desvinculação das Receitas da União, com retiradas aviltantes de milhões, bilhões e até trilhões ao longo de anos dos cofres do orçamento da seguridade, sem qualquer reposição *status quo anti* pelo orçamento da União. E olha que houve catastrófico aumento dessa desvinculação, no artigo 76 da ADCT, de 20% para absurdos 30%; ³ o intocado tema das fraudes nos pagamentos de benefícios pelo INSS, que já extrapolam a ordem de mais de 30%.

Isso mesmo, em face de tudo o que é pago de benefícios previdenciários e assistenciais, mais de 30% é produto de algum tipo de fraude, já estimado pelos órgãos de controle e persecução penal, mas percebe-se que nenhuma forma de estancamento em sistemas e acessos é providenciada, havendo verdadeira vista grossa ao real desvio de recursos públicos previdenciários a pessoas que não completam requisitos e não fazem jus, sem contar a quantidade tamanha de recebimentos por pessoas inexistentes, os chamados “fantasmas”. Essa seria a primeira lição de casa a fazer: conter as fraudes.

A Reforma da Previdência em fomento termina com o conceito de aposentadoria por tempo de serviço/contribuição, instituindo para servidores públicos, bem como para trabalhadores do RGPS unicamente a aposentadoria

por idade (aos 65 anos, com carência de 25 anos de contribuição), sem distinção para homens e mulheres, podendo ser em valor integral se o trabalhador comprovar 49 anos de contribuição.

O aumento da idade mínima para 65 anos e ainda com a possibilidade de elevação posterior, em face do aumento da expectativa de vida, não retrata a realidade de toda a população brasileira, principalmente das populações rurais e dos profissionais da segurança pública que estão sob execução de atividades de risco efetivo. E essa expectativa de vida anunciada pelo IBGE, em 01/12/16, não encontra correspondência com peculiaridades de várias regiões do país, nem mesmo toca no ponto da expectativa de vida de policiais e integrantes de Forças de Segurança. Aliás, é confesso pelo Governo Federal que não há nenhum estudo estatal sobre estatísticas nesse sentido.

Na proposta criada pela PEC, determinando que homens abaixo de 50 anos de idade e, mulheres, abaixo de 45 anos, há a exigência de 49 anos de contribuição, necessários para se alcançar a aposentadoria integral, o que representa total desproporcionalidade. Qual o embasamento científico adotado para o tal corte etário de 45/50 anos? Nenhum. Quem começou a trabalhar cedo e não entra na transição será duramente penalizado. Em regra, quem trabalha desde muito cedo pertence às classes mais baixas da sociedade. Quem começou a trabalhar mais tarde, tendo mais de 45/50 anos, será atingido pela transição, tendo que trabalhar só 50% a mais do tempo de contribuição que resta, ou seja, será beneficiado. Em regra, quem pode começar a trabalhar mais tarde pertence às classes mais abastadas da sociedade.

Além de não mais existir a diferença de idade entre homem e mulher, para a obtenção da aposentadoria, cujo contexto remonta a história nacional, os critérios etários inseridos no texto farão com que o povo brasileiro viva praticamente apenas para trabalhar, com benefício sempre menor que a sua remuneração, havendo pouquíssimos que vão chegar a 49 anos de contribuição e aposentar de modo integral. Como contribuir por longos anos se nem emprego tem para todos e por tanto tempo? Como a expectativa de vida

aumentou se o acesso a alimentos de qualidade e atendimentos sanitários e de saúde pública estão cada vez piores? Que fórmula é essa em que grande parte da população é carente e sofrida, mas está vivendo mais?

Essa PEC está a desestimular a contribuição previdenciária pública, pois a maioria irá contribuir e não irá receber proventos de inatividade. Triste cenário para trabalhadores, que se veem oprimidos nos chãos de fábrica, do comércio e da roça, por anos e anos, contribuindo para um sistema que, no máximo vai premiar com o recebimento de parcelas até o óbito. E veja-se que o cônjuge sobrevivente nem 100% terá do benefício, apenas metade, dividindo-o com os demais dependentes, até que reste com apenas essa meada, sem cumular com pretensa aposentadoria sua.

Quando o economista inglês, Lord Willian Henry Beveridge, assentou que a proteção da seguridade social deveria ocorrer do “berço ao túmulo”, foi para realmente fazer frente aos desamparos sociais que a vida impõe. Não podem os direitos sociais, em suas eficácias horizontal e vertical, ficarem reféns da ordem econômica. É a ordem econômica, como diz Robert Alexy, que deve se subordinar a todas as atividades da ordem social. O equilíbrio entre o mínimo existencial e a reserva do possível deve estar no valor extremo da dignidade da pessoa humana.

Não se verifica nenhuma preservação ao conceito nuclear de dignidade da pessoa humana nos traços dessa proposta de emenda constitucional.

Outro descaso com a seguridade é a ausência de dispositivos na PEC que possibilitariam maior gestão na arrecadação das contribuições sociais e previdenciárias, em face da lista interminável de grandes empresas e entes devedores, cujos valores, se aportados aos cofres públicos, deixariam as contas públicas do seguro social mais bem estruturada do que está. Falta de interesse em ferir na carne dos que têm maior poder. Melhor atingir os que menos podem o poder

II.II ANÁLISE ESPECÍFICA QUANTO AO OBJETO DO VOTO: FIM DA ATIVIDADE DE RISCO PARA AS ATIVIDADES DE FORÇA DE SEGURANÇA PÚBLICA

A emenda nuclearmente afeta as carreiras de segurança pública da União e entes federados, dentre eles, policiais federais, policiais rodoviários e ferroviários federais, policiais civis dos Estados e do Distrito Federal, peritos oficiais de natureza criminal, policiais legislativos do Congresso Nacional e das demais Casas Legislativas e agentes integrantes do sistema penitenciário, além do pertencentes às Guardas Municipais. De forma expressa e contundente revoga a atividade de risco, do inciso II, do § 4º do artigo 40 da Constituição Federal, além de inserir dispositivos que conferem requisitos previdenciários prejudiciais à condição da atividade de segurança pública, observando total descompasso com a realidade.

As carreiras de segurança pública desenvolvem atividades caracterizadas por traços específicos quanto à exposição efetiva e constante à insalubridade, periculosidade e penosidade, bem como à riscos de morte em confrontos, em deslocamentos por perseguição, em escoltas de presos e cumprimentos da ordem pública em geral. Além dos altos índices de morte em serviço ou em razão dele, suicídio, alcoolismo, doenças psicossomáticas diversas, doenças graves precoces, e, principalmente, a baixa expectativa de vida da classe, se comparada com o restante da população, conforme demonstram as pesquisas publicadas, cujos riscos permanecem durante a aposentadoria.

Até dezembro de 2015 a aposentadoria compulsória desses profissionais dava-se aos 65 anos nos termos da Lei Complementar 51/1985, o que foi mudado pela Lei Complementar 152/2015, permitindo que esses profissionais possam continuar na atividade até os 75 anos. É fato que algumas poucas atribuições dos profissionais de segurança pública comportam servidores acima dos 65 anos, mas a quase totalidade dos que labutam na segurança pública simplesmente não tem qualquer condição de desenvolver

plenamente as atividades operacionais após trinta anos de serviço, sendo no mínimo vinte em cargo de natureza estritamente policial nos termos da Lei Complementar 51/1985, sem falar na questão atuarial diferenciada destes profissionais, posto que a expectativa média de vida do policial, que em razão da alta taxa de mortalidade precoce em função do cargo e suas atribuições, apresenta redução acentuada se comparada com a expectativa média de vida dos brasileiros em geral. Exercer o labor policial a cada ano é, no mínimo, três vezes mais desgastante que as atividades comuns (OCDE).

A proposta ignora isso, inserindo esses profissionais da segurança pública num contexto comum aos demais trabalhadores do país.

É inexorável a observância do princípio da isonomia consistente em tratar com igualdade os iguais e com desigualdade os desiguais, mas sobretudo que a organização social e o Estado Democrático de Direito no mundo e no Brasil não são sustentáveis com uma força policial envelhecida e demasiadamente desgastada. Tal desgaste ocorre em função do alto nível de *stress*, insalubridade e periculosidade intrínsecos às atividades. Ser policial é trabalhar afeto à exposição ao risco potencial e efetivo durante o tempo laboral e no momento de descanso, **sobretudo no Brasil.**

Os profissionais da segurança pública constituem um dos principais pilares que sustentam a nossa organização social e o Estado Democrático de Direito. Em consequência disso, as exigências para esses profissionais e suas instituições são muito diferentes daquelas feitas para os trabalhadores em geral, tanto do setor público quanto do privado, embora isso não implique garantir-lhes imunidades no que tange às necessárias reformas previdenciárias. É certo que o setor da segurança pública carece também dessas reformas, mas ao seu tempo e na mesma ótica dada às carreiras dos militares das Forças Armadas, das Polícias Militares e Bombeiros Militares, que todos, num segundo momento, serão chamados a colaborar.

Os riscos das atividades das Forças de Segurança Pública são naturalmente híbridos quanto ao seu modo, posto possuírem características de polícias civis, mas também de natureza militar.

Todavia, ao dar aos policiais o mesmo tratamento não somente a injustiça prevalecerá, mas sobretudo os efeitos nefastos para a qualidade no serviço de segurança pública, ainda mais num momento em que a crise pela qual passa o país agrava os já alarmantes índices de criminalidade, demandando uma atenção maior à segurança pública, como os Poderes já tem iniciado em conjunto com o lançamento do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF).

Não se trata, entretanto, de manter privilégios, mas sobretudo de adequar reais condições de aposentadoria dos profissionais de segurança pública como forma de garantir a necessária renovação do efetivo e evitar que a sociedade brasileira seja servida por uma polícia envelhecida (sem a hígidez necessária às atribuições do cargo), ao menos até que se construa no plano da legislação complementar a adequada reforma previdenciária para o setor da Segurança Pública com requisitos capazes de dar hígidez profissional aos policiais e ao serviço por eles prestado.

Há um estudo encomendado pelas citadas carreiras da segurança pública, junto à FGV, que vai traçar todo o quadro da atividade policial e suas atividades nocivas e que será finalizado no 2º semestre de 2017. Tais estudos, com certeza, viabilizarão sólidas e adequadas propostas em acordo com as demandas e características que lhe são peculiares, cuja efetivação não dependerá de uma mudança constitucional, mas apenas da legislação complementar.

Bom salientar, que as Forças de Segurança Pública não se recusam a debater propostas de alterações legislativas que promovam adequações de seus regimes previdenciários à realidade socioeconômica do país.

Pondera-se que as alterações infraconstitucionais ocorram ao mesmo tempo que as possíveis mudanças de critérios das aposentadorias e das regras previdenciárias dos integrantes das Forças Armadas e das Polícias Militares.

A Seguridade Social é um conjunto integrado de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, buscando esforços para a manutenção de direitos sociais da previdência, assistência e da saúde. As Forças de Segurança Pública estão no seio dos dois vetores, no contexto garantidor da ordem pública, em face dos poderes públicos, bem como no ventre da sociedade. Sabedoras de seu papel na história deste país, no presente e no futuro, apenas buscam isonomia e a observância à mesma dignidade da pessoa humana, conferidas às Forças Militares, em face das mesmas peculiaridades profissionais.

Ruy Barbosa baseando-se na lição Aristotélica proclamou que "a regra da igualdade não consiste senão em tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcional e desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. Os mais são desvarios da inveja, do orgulho ou da loucura. Tratar com desigualdade os iguais, ou os desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir os mesmos a todos, como se todos se equivalessem."

Sob a teoria de uma Constituição Dirigente surge uma relação entre democracia e igualdade ao passo que atribui ao processo democrático a finalidade de realizar uma justiça social. Sob esse prisma, somente pode se caracterizar como democrática a deliberação tendente à justiça social, entendida em termos de um projeto econômico igualitário. A legitimidade das decisões estatais, não decorre apenas do respeito às regras do jogo democrático; está também vinculada aos padrões igualitários de democracia social.

A dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, inerente à República Federativa do Brasil. Sua finalidade, na qualidade de princípio fundamental, é assegurar ao homem um mínimo de direitos que devem ser respeitados pela sociedade e pelo poder público, de forma a preservar a valorização do ser humano.

Nesse sentido, a professora Flávia Piovesan diz em sua obra *O Princípio da dignidade da pessoa humana e a Constituição de 1988*, (2004, p. 54):

“A dignidade da pessoa humana, (...) está erigida como princípio matriz da Constituição, imprimindo-lhe unidade de sentido, condicionando a interpretação das suas normas e revelando-se, ao lado dos Direitos e Garantias Fundamentais, como cânone constitucional que incorpora “as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro”.

Em consonância com a primazia da realidade dos profissionais de segurança pública, a presente emenda, ao tratar de modo diverso, perante à Reforma da Previdência Social, integrantes de Forças Policiais coirmãs, age com frontal afetação aos princípios constitucionais da isonomia e da dignidade da pessoa humana, sendo este último, como ensina Robert Alexy, o princípio dos princípios, o mandamento de otimização de mais alto valor num ordenamento jurídico e que deve ser observado acima de todos os demais.

Em suma, a alteração constitucional necessita ser rechaçada, em virtude do juramento que parlamentares proclamam, no ato de posse, de “manter, defender e cumprir” a Constituição da República Federativa do Brasil.

II.III CONCLUSÃO

Nos termos do art. 202, caput, do Regimento Interno, incumbe a esta Comissão apreciar a proposta quanto à sua admissibilidade, verificando o regular exercício do Poder Constituinte derivado por esta Casa.

A proposição foi apresentada pelo Presidente da República, conforme atestado pela Secretaria-Geral da Mesa, obedecendo-se assim à exigência dos artigos 60, I, da Constituição Federal e 201, I, do Regimento Interno.

Examinando seu conteúdo, vemos que não há qualquer atentado à forma federativa de Estado; ao voto direto, universal e periódico; à separação dos poderes. Foram, portanto, respeitadas as cláusulas pétreas expressas no art. 60, § 4º da Constituição Federal. Não obstante, no que tange à isonomia material e formal, trazida pelo art. 5º da Carta Magna, a proposta encontra impedimento, uma vez que engloba no plano geral atividades consideradas de risco, sensivelmente a segurança pública, que deveriam ser discutidas em outro momento, tal qual acontece com os bombeiros e policiais militares, ofendendo os direitos e garantias individuais, do art. 60, § 4º, IV da CF/88 dos servidores afetos à atividade de risco.

Não estão em vigor quaisquer das limitações circunstanciais à tramitação das propostas de emenda à Constituição expressas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal, a saber: intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. O País vive hoje um quadro de completa normalidade institucional e democracia florescente.

Finalmente, quanto à redação e técnica legislativa, cabe apontar que a proposta emprega ora a data de sua promulgação, ora a data de sua publicação como termo inicial de seus efeitos. Há também incongruências nas remissões feitas por alguns artigos a outros dispositivos da PEC, o que pode prejudicar seriamente a compreensão do sentido do texto. Essas contradições, entretanto, serão melhor sanadas por ocasião do debate do mérito, na Comissão Especial de que trata o art. 202, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em face do exposto, o voto é pela aprovação do relatório final do eminente relator da PEC, pugnando-se as matérias apresentadas nas emendas que se seguem para que haja harmonia, isonomia e razoabilidade das discussões previdenciárias de Forças de Segurança Pública

Sala da Comissão, em de dezembro de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA

PRB-MG

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287, DE 2016

Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Art. 1º. Suprima-se o inciso II do § 2º do art. 2º, da proposta.

Art. 2º. Suprima-se a primeira parte da alínea “a” do inciso I do art. 23 da PEC, que determina a revogação do inciso II do § 4º do artigo 40 da CF/88.

JUSTIFICATIVA

Em face ao princípio da isonomia constitucional e da dignidade da pessoa humana, posto que outros órgãos da segurança pública foram retirados da proposta ora apresentada para posterior discussão.

Sala da Comissão, em de dezembro de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA

PRB-MG

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287, DE 2016

Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

EMENDA

Art. 1º. Altera-se o § 4º-A do artigo 40 do Projeto de Emenda Constitucional:

Art. 40.....

*§ 4º-A Para os segurados de que trata o § 4º, a redução do tempo exigido para fins de aposentadoria, nos termos do inciso III do § 1º, será de, no máximo, dez anos no requisito de idade e de, no máximo, cinco anos para o tempo de contribuição, observadas as regras de cálculo e reajustamento estabelecidas neste artigo, **não se aplicando o presente dispositivo aos casos de servidores que exerçam atividades de risco, do inciso II do § 4º do artigo 40.** (NR)*

Sala da Comissão, em de dezembro de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA

PRB-MG

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287, DE 2016

Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

EMENDA

Art. 1º. Adiciona o art. 23-A no Projeto de Emenda Constitucional, nos seguintes termos:

Art. 23-A. Essa proposta de emenda não se aplica ao inciso II, do § 4º, do artigo 40 da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em de dezembro de 2016.

Deputado LINCOLN PORTELA

PRB-MG