

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.

AUTOR: Poder Executivo.

RELATOR: Deputado Alceu Moreira.

VOTO EM SEPARADO

(Dos Srs. Chico Alencar e Ivan Valente)

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 287 de 2016, de autoria do Poder Executivo, altera a redação dos arts. 37, 40, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal para introduzir modificações no regime vigente da seguridade social.

O principal ponto da Reforma é o estabelecimento da idade mínima de 65 anos para a aposentadoria do RGPS (Regime Geral de Previdência Social, operado pelo INSS) e dos servidores públicos, para homens e mulheres, sem distinção, o que representa um retrocesso histórico. Além do mais, a cada ano adicional na média brasileira de expectativa de sobrevida aos 65 anos, será acrescentado um ano à idade mínima de 65 anos.

Haverá também a exigência de 25 anos de contribuição, o que representa também grande dano, dado que hoje o mínimo é de 15 anos para a

aposentadoria por idade no INSS. É um requisito muito difícil de ser obtido no mercado de trabalho brasileiro, caracterizado pela informalidade.

No caso dos servidores públicos, estes terão também de cumprir 10 anos de serviço público e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Tanto para os servidores públicos como no INSS, o valor das aposentadorias corresponderá a apenas 51% da média das remunerações e dos salários de contribuição mais 1% para cada ano de contribuição, até se chegar a 100%. Portanto, serão necessários 49 anos de contribuição para que o servidor possa obter um benefício equivalente a 100% da média dos seus salários de contribuição. Há o fim do fator previdenciário e da fórmula $85 / 95$ como regra de cálculo.

No caso dos servidores públicos, esta nova fórmula se aplica até mesmo às aposentadorias por “incapacidade permanente para o trabalho” (que substituem as atuais aposentadorias por “invalidez permanente”), cujos proventos deixam de ser proporcionais. Só no caso de acidente de trabalho serão concedidos 100% da média das remunerações.

Além do mais, o servidor não será aposentado por incapacidade permanente para o trabalho se puder ser submetido a processo de readaptação funcional para exercício de outro cargo, mediante perícia em saúde.

A PEC revoga a isenção em dobro da contribuição do servidor inativo portador de doença incapacitante sobre a parcela do provento até o limite do RGPS. Assim, quem sofrer dessas doenças pagará a contribuição da mesma forma que os demais inativos, ou seja, sobre a totalidade do valor que superar o benefício do RGPS.

No caso da aposentadoria especial em condições prejudiciais à saúde dos servidores públicos e no INSS, não se poderá mais defini-la por categoria profissional ou ocupação, mas será necessário exigir a comprovação da exposição ao agente nocivo.

Além do mais, a redução de tempo para fins de aposentadoria especial será limitada a dez anos de idade e cinco de contribuição, ou seja, mesmo quem faça jus ao direito (deficientes e servidores sujeitos a agentes

nocivos), só poderá se aposentar aos 55 anos de idade, e com 20 de contribuição.

Atualmente, no caso da pessoa com deficiência (Lei Complementar nº 142, de 2013) com deficiência grave, a aposentadoria pode se dar aos 25 anos de contribuição (se homem) ou 20 anos (se mulher), sem idade mínima, ou por idade, aos 60 ou 55 anos desde que cumprido tempo mínimo de contribuição de 15 anos.

No caso das pensões, ela será reduzida em 50%, acrescentando-se 10% por dependente (até o limite de 100%). Tal inovação já havia sido colocada na MP 664 de Dilma, editada no final de 2014, mas o Congresso rejeitou tal medida na época. Além do mais, a PEC prevê que o valor do benefício pode ser inferior ao salário mínimo.

O tempo de duração do benefício será o mesmo do Regime Geral, que foi pesadamente precarizado em 2015. Por exemplo: o beneficiário da pensão, que tenha 43 anos na data do óbito do segurado, terá de voltar ao mercado de trabalho aos 63 anos, pois a pensão somente durará 20 anos.

Para a aposentadoria compulsória dos servidores públicos, a idade é unificada em 75 anos, sendo que atualmente ela se dá aos 75 anos para homens e 70 anos para as mulheres. Além disso, o benefício também será equivalente a 51% da média de contribuições (mais 1% por ano de contribuição), e haveria redução neste valor caso o tempo de contribuição tenha sido menor que 25 anos.

Extingue-se a integralidade e paridade dos servidores públicos homens com menos de 50 anos e mulheres com menos de 45 anos, que entraram no serviço público após a EC 41 (2003). A PEC também acaba com a paridade de servidores estaduais, que haviam se beneficiado de decisão do STF.

Aplica-se o regime do INSS a “agentes públicos” em geral, impedindo, assim, que membros do Poder Legislativo, Governadores, Prefeitos e demais cargos de provimento temporário, sejam vinculados a regimes próprios. Assim, todos os parlamentares, governadores e prefeitos que não forem também servidores efetivos serão segurados do RGPS. Porém, essas novas regras somente serão aplicáveis aos futuros eleitos.

A PEC aprofunda ainda mais o caráter privado da previdência dos servidores públicos, já privatizada por meio do FUNPRESP (Fundo de Previdência complementar para os servidores que ganham acima do teto do INSS, que pode aplicar seus recursos em bancos privados). A PEC afasta a obrigatoriedade de que os regimes de previdência complementar sejam geridos por entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública (como a FUNPRESP) e permite que o regime complementar seja gerido por entidades abertas de previdência privada. Ou seja, os governos poderão simplesmente ofertar aos servidores planos de previdência privada de bancos.

A PEC prevê também um prazo improrrogável de 2 anos para que a União, Estados e Municípios instituem os regimes de Previdência Complementar, o que não será muito difícil, dado que poderão fazê-lo delegando isso a bancos privados.

A PEC eleva de 65 para 70 anos a idade mínima para se fazer jus ao benefício de Assistência Social (tal aumento ocorrerá gradualmente, no período de 10 anos), e permite o aumento automático dessa idade sempre que a expectativa de sobrevida aumentar. Além disso, estabelece que o valor do benefício será fixado em lei, em substituição à atual previsão de um salário mínimo.

Estas alterações não se aplicarão aos beneficiários que já possuam sessenta e cinco anos ou mais na data de promulgação desta Emenda.

Haverá uma regra de transição para as pessoas que já estiverem filiadas ao INSS ou RGPS, e que na data de publicação da PEC já tenham 50 anos ou mais (se homem) ou 45 anos (se mulher):

- os segurados do INSS poderão se aposentar com 35 anos de contribuição (se homem) ou 30 anos (se mulher). Uma outra possibilidade (alternativa) é se aposentar aos 65 anos (se homem) ou 60 anos (se mulher), com pelo menos 15 anos de contribuição.

- no caso dos servidores públicos, estes poderão se aposentar com 60 anos de idade (se homem) ou 55 anos (se mulher), 35 anos de

contribuição (se homem) ou 30 (se mulher), 20 anos de serviço público, e 5 anos no cargo.

Porém, esses servidores e beneficiários do INSS terão de cumprir pedágio equivalente a 50% do tempo faltante para cumprir o tempo requerido de contribuição (35/30 anos).

Também no caso da transição, o valor do benefício do INSS será equivalente a apenas 51% da média dos salários de benefícios, acrescentando 1% a cada ano de contribuição, obrigando que sejam completados 49 anos de contribuição para que não haja perdas no benefício.

Para os servidores públicos que tiverem pelo menos 45/50 (M/H) anos na data da promulgação da PEC e tiverem ingressado até a data da EC 41 (2003) e cumprir os demais requisitos, é assegurada a aposentadoria integral. Estes servidores também poderão reduzir a idade exigida em um dia para cada dia de contribuição adicional acima do exigido (30/35 mais pedágio).

Os professores que comprovarem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, e tenham idade mínima de 45/50 anos até a promulgação da proposta terão uma redução em 5 anos nos requisitos de idade e tempo de contribuição. Para policiais, reduz-se também os requisitos de idade e tempo de contribuição em 5 anos, mas somente caso tenham mais de 20 anos de efetivo exercício em cargo de natureza policial, desde que tenham idade mínima de 45/50 anos até a promulgação da proposta.

No caso dos professores do setor privado que tenham pelo menos 45/50 (M/H) anos, será permitida a aposentadoria com 25/30 anos de contribuição mais o “pedágio” de 50% sobre o tempo faltante. No entanto, a regra não afeta o cálculo do benefício, pois o professor não terá nenhum “bônus” e somente terá 100% do benefício aos 49 anos de contribuição.

Os trabalhadores rurais, que exercem atividade em regime de economia familiar e que já tenham 45/50 (M/H) anos na data da promulgação da PEC, farão jus a redução de 5 anos na idade (de 65 anos, independentemente do gênero), como requisito para aposentadoria, além da carência de 180 contribuições, mas terão de cumprir pedágio de 50% de contribuição do tempo faltante.

A PEC garante o direito à aposentadoria, pelas regras atuais, para todos que já reuniram os requisitos, mesmo que o requerimento seja feito após a promulgação da Emenda. Todavia, a PEC acaba com as transições estabelecidas em Emendas Constitucionais anteriores.

O Relator nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania entendeu que a presente PEC não ofende as cláusulas pétreas estabelecidas pela Constituição e concluiu pela admissibilidade da Proposta.

É o relatório.

II – VOTO

O processo legislativo referente às Emendas Constitucionais encontra-se submetido a rígidos contornos, determinados pela própria Constituição Federal. Para o presente momento, importa discutir as impossibilidades materiais aplicáveis à PEC 287/16, que se encontram no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, que estabelece determinadas matérias que não podem ser objeto de alteração por Emenda Constitucional:

“Art. 60.

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

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais”
(original sem grifos)

A cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, inciso IV (“direitos e garantias individuais”) não deve ser interpretada restritivamente. Deve, isto sim, ser interpretada a partir de uma gramática de direitos fundamentais, sendo

ampliada para abarcar, como cláusula pétrea, também os direitos sociais, que não deixam de ser usufruídos a partir da perspectiva individual.

Embora o art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal, mencione como cláusula pétrea os “direito e garantias individuais”, estes não podem ser resumidos naqueles previstos no art. 5º, do Texto Magno, visto que o § 2º, do mesmo artigo 5º, estabelece que:

“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.”

O artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, portanto, promove uma extensão do rol de direitos e garantias individuais insuscetíveis de reforma mediante Emenda Constitucional.

Tendo isto em mente, passa-se a analisar criticamente o conteúdo da PEC 287/16, de forma a demonstrar sua inadmissibilidade. Registra-se que este arrazoado é baseado em parecer técnico elaborado pelas seguintes instituições: Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, Instituto dos Advogados Previdenciários e Instituto Brasiliense de Direito Previdenciário. Tal parecer conta com apoio, aprovação e aval de mais de 100 especialistas em direito previdenciário.

Preliminarmente, destaque-se o sentido da Emenda proposta pelo Executivo: o de uma suposta economia, o de enfrentamento de um alegado déficit na Previdência, o da aposta na suplementação privada. Tudo isto confronta a prioridade do social esculpida na Constituição de 1988. Não é irrelevante o fato de o atual governo, devoto do messianismo de mercado e do estado mínimo, extinguir o Ministério da Previdência Social e vincular ao Ministério da Fazenda uma Secretaria da Previdência fiscalista e que não tem apreço pela maior política pública de proteção social do Brasil.

No que tange a pretensão de alteração para a aposentadoria por tempo de contribuição no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), trazida pela PEC 287/16, além de ocorrer o nivelamento obrigatório das aposentadorias no RPPS ao teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), há ainda a extinção, por via transversa, da aposentadoria “integral” mediante a forma de cálculo proposto.

De fato, a média das contribuições previdenciárias vertidas ao RPPS não será o efetivo valor pago ao aposentado. Incidirá um percentual variável, que parte de 51% e é acrescido de 1% a cada ano de contribuição considerado para obtenção do benefício.

Simple projeção permite entrever que para obtenção da aposentadoria que corresponda a 100% da média aritmética obtida a partir das contribuições previdenciárias será necessário trabalhar e recolher contribuições durante 49 anos, o que beira o irracional.

Na prática a aposentadoria por tempo de contribuição é extinta ou inviabilizada, pois se o servidor, uma vez tendo atingido a idade mínima de 65 anos, provavelmente se aposentará com valor bastante reduzido, caso não possua os já referidos 49 anos de contribuição.

Tal proposta fere a dignidade da pessoa humana (Constituição Federal, art. 1º, III), bem como os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade.

Outro ponto a ser observado, consiste em que, atualmente, exige-se de segurados do RGPS e servidores públicos 30 ou 35 anos de contribuição para o custeio da respectiva aposentadoria e, eventualmente, também da pensão por morte.

A perspectiva de elevar para 49 anos o tempo de contribuição necessário à obtenção da aposentadoria com o coeficiente de 100% do valor da média aritmética das contribuições enseja verdadeiro enriquecimento sem causa em favor do erário, infringindo os princípios constitucionais da moralidade administrativa (art. 37, caput) da vedação do confisco tributário (art. 150, inciso, IV), bem como da capacidade contributiva do segurado (art. 194, inciso V).

No que concerne à fixação da mesma idade mínima para homens e mulheres, afronta-se o princípio da igualdade substancial contido no

art. 5º, inciso II, da Constituição Federal. A sociedade brasileira ainda é patriarcal e impõe à mulher, no mais das vezes, dupla jornada de trabalho, além de remuneração menor. De acordo com as constatações da Síntese de Indicadores Sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira, divulgada em 02/12/2016, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as mulheres trabalham, em média, 5 horas a mais por semana que os homens (entre ocupações remuneradas e tarefas domésticas), porém sua renda equivale apenas a 76% daquela recebida pelos homens.

Há, portanto, clara violação a direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. Assim, poder-se-ia parar por aqui para concluir-se pela inadmissibilidade da presente PEC. Entretanto, segue a análise, de modo a reforçar o entendimento da inadmissibilidade desta proposta.

Em outra esfera, a PEC 287/16 visa transformar a competência jurisdicional em matéria previdenciária, alterando a redação do art. 109, inciso I e § 3º, da Constituição Federal:

“Art. 109.

.....

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

.....

§ 3º As causas de competência da justiça federal poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual, quando a comarca não for sede de vara do juízo federal, nos termos da lei.”

Nada a opor com relação a modificação no inciso I. Todavia, é completamente descabida a proposta de alteração do art. 109, § 3º, visto que tendente a suprimir ou reduzir a jurisdição delegada em matéria previdenciária.

Com efeito, atualmente, nas cidades onde não existe Vara Federal, é possível a propositura de ação previdenciária perante a Justiça Estadual, o que é medida de acesso à justiça, considerando a ainda pouco expressiva interiorização da Justiça Federal e a situação de vulnerabilidade processual que caracteriza os segurados da Previdência Social e aqueles que visam benefícios assistenciais.

Nestes termos, a proposta de alteração do art. 109, § 3º fere direito individual, vez que mantêm a jurisdição delegada em matéria previdenciária, **mas a condiciona aos termos de futura lei.**

A lei que vier a ser editada pode restringir ou limitar a possibilidade de ajuizamento de demandas previdenciárias perante a Justiça Estadual nas localidades que não sejam sede de Vara Federal, o que possui nítido impacto negativo em termos de acesso à justiça.

Com isso, vulnera-se a o **direito fundamental** de amplo acesso à justiça, prevista no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, o qual constitui cláusula pétrea, tornando, assim, inadmissível a presente PEC.

No tocante à previdência rural, a proposta também apresenta problemas quanto à admissibilidade. A PEC 287/16 pretende mudar o paradigma do tratamento destinado à população rural, estabelecendo a possibilidade de contribuição previdenciária direta e individual a cargo dos trabalhadores rurais, conforme segue abaixo transcrito:

“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 de natureza urbana ou rural, mesmo sem vínculo empregatício;

*.....
II - do trabalhador, urbano e rural, e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;*

*.....
§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador*

artesanal e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o regime geral de previdência social, nos termos e prazos definidos em lei.”

O que ocorre é que se trata de medida sem respaldo constitucional, vez que fere frontalmente os princípios dispostos no art. 194, incisos II e V, da Constituição Federal:

“Art. 194. 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.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

*.....
II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; (...)*

V - equidade na forma de participação no custeio;”

Ora, o tratamento uniforme e equivalência de benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais não se resume a simplesmente um aspecto de igualdade formal: criar ou estender determinado benefício à população rural quando criado ou previsto para a população urbana.

Em resposta a uma grande dívida histórica, o art. 194, inciso II, da Constituição Federal de 1988, buscou assegurar também a igualdade substancial no tratamento entre as populações urbanas e rurais. Nestes termos é que há a previsão dispensada ao segurado especial, dispensando-o da contribuição previdenciária imediata e direta, remetendo-a, através da figura de responsabilidade tributária, ao tomador da produção rural.

No mesmo diapasão, o art. 194, inciso V, da Constituição Federal, estabelece o postulado da “equidade na forma de participação no custeio”. Justamente para atender esse comando é que se estabelece a

contribuição previdenciária relativa ao segurado especial de forma indireta, através da comercialização de sua produção agrícola, a cargo do tomador da safra.

A PEC 287/16, nesse ponto, contraria o disposto no art. 194, incisos II e V, da Constituição Federal, acabando por afrontar os princípios de tratamento equânime dispensado à população rural, bem como de equidade na forma de participação no custeio.

A proposição também viola o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, que estabelece o princípio da isonomia (igualdade substancial), pois deixa de dar tratamento especial à população rural.

Ressalte-se que a PEC 287, nesse tocante, fere os arts. 1º, III (princípio da dignidade da pessoa humana) e 3º, III, onde consta como princípio a erradicação da pobreza e da marginalização, além de eliminar as desigualdades sociais e regionais, visto que em boa parte do meio rural ainda não chegou o pleno desenvolvimento socioeconômico.

Ante o exposto, não restam dúvidas de que a proposição em análise afronta o artigo 60, § 4º, IV Constituição Federal, que trata dos direitos e garantias individuais.

Manifestamos, portanto, voto contrário ao parecer do relator, ou seja, pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 287 de 2016.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016.

Deputado CHICO ALENCAR
PSOL/RJ

Deputado IVAN VALENTE
PSOL/SP