

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287/2016**

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:** DEP. ALCEU MOREIRA (PMDB-RS)

### **VOTO EM SEPARADO**

(Do Sr. Deputado RUBENS PEREIRA JR)

#### **I – RELATÓRIO**

A Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, de autoria do Poder Executivo, no “governo” Temer, ora em análise nesta Comissão, altera a redação dos arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal para introduzir modificações no regime vigente da seguridade social. Trata-se de reforma da previdência social, tanto no que se refere à seguridade quanto à assistência.

Entre outras mudanças, a PEC estabelece critérios mais rígidos para a concessão de aposentadoria e pensão pelos Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, bem como pelo Regime Geral de Previdência Social. Ademais, propõe a retirada de regras específicas e isonômicas hoje vigentes orientadas a determinados grupos sociais, tais como mulheres, pessoas com deficiência, trabalhadores rurais, entre outros.

Ainda determina que efetivamente seja instituído regime de previdência complementar nas diversas esferas de governo e retira a menção à obrigatoriedade de que esse regime seja administrado por entidade fechada de previdência complementar de caráter público.

A justificativa ancora-se na garantia da “sustentabilidade do sistema para as presentes e futuras gerações”, alegando-se mudanças demográficas no país, na expectativa de vida e no perfil etário da população.

Apresentado o relatório pelo deputado Alceu Moreira, em 09/12/2016, no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, ofereço o presente Voto em Separado, em divergência ao eminente relator, por vislumbrar no texto da proposição afronta às cláusulas consagradas no art. 60, § 4º, da Constituição.

## **II – VOTO**

A PEC em discussão estabelece, de modo geral, exigências muito maiores, incompatíveis com o mercado de trabalho, para benefícios muito menores, desproporcionais. Aos trabalhadores mais pobres e de menores rendas, às mulheres, aos trabalhadores rurais, aos mais idosos, aos com deficiência, aos acidentados ou com doenças graves, o Executivo determina as maiores perdas.

Trata-se de reforma que tem o condão de afastar parcela considerável dos trabalhadores de seu direito previdenciário, violando a dignidade da pessoa humana, o direito à igualdade material, o direito à seguridade social, a proteção ao trabalhador, a proteção à instituição familiar e à união estável, bem como desrespeitando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da vedação ao retrocesso social.

A Proposta falhou, portanto, em cumprir os requisitos necessários para alteração do texto constitucional ao dispor como objeto de deliberação medidas tendentes a abolir cláusulas pétreas, aqui consistentes em diversos direitos e garantias individuais – uns constantes do rol exemplificativo do art. 5º da Constituição, outros consubstanciados em princípios constitucionais essenciais, e alguns expressos em direitos sociais.

### **A) DA VIOLAÇÃO A DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS CONSTANTES DO ART. 5º**

Dos direitos e garantias individuais constantes do art. 5º, aquele que é violado de maneira mais direta, absurda e violenta é o direito de igualdade. Isso ocorre, porque é ele que determina que devemos tratar de modo distinto situações diversas, considerando as desigualdades concretas existentes na sociedade, na busca de isonomia.

É um direito que se impõe ao legislador e ao intérprete, impondo que não se criem tratamentos abusivamente diferenciados a pessoas que se

encontram em situação idêntica, nem se aplique o mesmo tratamento a situações diversas criando ou aumentando desigualdades já existentes.

Ora, a Proposta em questão impõe que haverá apenas aposentadoria por idade aos 65 anos, indistintamente para homem ou mulher, trabalhador urbano ou rural, independentemente da ocupação. Essa exigência vale até para as atividades que exigem maior rigor físico, que são trabalhadores que certamente não conseguirão colocação no mercado formal de trabalho em idade avançada.

A equiparação para homens e mulheres ignora dados do PNAD-IBGE que apontam que as mulheres trabalham em média cinco horas por semana a mais que os homens, quando se soma tarefas domésticas e jornada de trabalho. Ignora também que a parcela feminina da população recebe em média apenas  $\frac{3}{4}$  do salário designado à população masculina nas mesmas funções.

Para os trabalhadores e trabalhadoras rurais, a reforma acaba o tratamento diferenciado do segurado especial (economia familiar), que contribuía proporcionalmente à receita da comercialização da sua produção. Pelas novas regras, deverão fazer contribuições mensais e individualizadas. Esse modelo contributivo não se coaduna com, por exemplo, regimes de safras e a sazonalidade da produção rural, além de desprezar o fato de que o trabalho rural envolve, em geral, condições mais difíceis e penosas de labor, com menor expectativa de sobrevida.

Da mesma forma, a PEC retira a previsão de menores exigências para os trabalhadores com deficiência

Outro dado que merece ser mencionado é que a escolha da idade mínima para a aposentadoria toma a expectativa da vida da população brasileira como um todo, falhando em apontar idade que abarque a realidade de todos os estados, posto que principalmente os estados do Nordeste possuem expectativa de vida menor por conta de sua realidade socioeconômica. Se tomado o Estado do Maranhão, por exemplo, a aplicação da PEC corresponderá à incoerente necessidade de trabalho até a morte para gozo da previdência.

Em todos esses casos, nota-se o tratamento igual de grupos em situações extremamente diversas, aumentando-se as desigualdades já existentes na sociedade, com prejuízo patente para os vulneráveis.

Na temática específica de seguridade social, é possível apontar ainda violação à igualdade quanto ao custeio da seguridade social, que impõe que cada um contribuirá para a seguridade social na proporção de sua capacidade contributiva, observando as condições diferenciadas dos diversos contribuintes.

Seja em sua acepção geral, seja em sua acepção específica, não se vislumbra respeito à igualdade no texto normativo proposto e a isso corresponde vício irremediável de constitucionalidade.

## **B) DA VIOLAÇÃO A DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS CONSUBSTANCIADOS EM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

De acordo com a proposta apresentada, a aposentadoria será calculada a partir da média de todos os salários de contribuição, sendo o valor da aposentadoria equivalente a 51% da média, acrescido de 1% para cada ano de contribuição. Ao considerar todas as contribuições, como as do início e do fim da vida laboral são geralmente inferiores, a PEC cria uma média inferior à atual. E, ainda assim, a aposentadoria somente corresponderá à média, se o trabalhador contar com 49 anos de contribuição.

Com isso, não só o valor para a aposentadoria será muito inferior ao estabelecido hoje para a aposentadoria por idade, como o cidadão precisará dedicar a integralidade de sua vida ao trabalho para ter uma aposentadoria que corresponda à média do recebido. Dessa forma, a proposta extingue, por via transversa, atacando o princípio da razoabilidade, a aposentadoria integral por tempo de contribuição.

Além disso, a PEC determina que a aposentadoria será proporcional (51% da média do total de salários de contribuição, acrescido de 1% para cada ano de contribuição) mesmo para as situações de doenças profissionais e de doenças graves especificadas em lei (alienação mental, cardiopatia grave, cegueira, doença de Parkinson, esclerose múltipla, neoplasia maligna, AIDS, entre outras), , em flagrante afronta à dignidade da pessoa humana. Não se pode impor a essas pessoas o peso da crise econômica, fazendo com que trabalhem até o último dia de sua capacidade, para depois deixa-las sem os meios necessários para cuidarem de sua saúde.

Outra medida violadora da dignidade da pessoa humana é a que estabelece que a idade mínima de 65 anos ainda subirá segundo as estimativas de sobrevida calculada pelo IBGE, acabando com a previsibilidade do direito previdenciário, deixando as pessoas sempre expostas à possibilidade de terem que trabalhar mais tempo do que o inicialmente previsto para gozarem da aposentadoria. Desse modo, impede-se o planejamento de vida dos brasileiros e brasileiras, sem dar a eles qualquer perspectiva sobre o rumo de suas histórias.

A PEC 287/16 também pretende avançar para reduzir o alcance do benefício de prestação continuada (BPC), com elevação da idade mínima para concessão do benefício, de 65 para 70 anos; a possibilidade de sua em valor inferior ao salário mínimo; e a fixação de idade mínima variável. Aqui cabem as

mesmas críticas feitas imediatamente acima para a concessão de aposentadoria: viola-se a razoabilidade, a proporcionalidade, a dignidade da pessoa humana e até mesmo a garantia de um salário mínimo.

De modo amplo, cabe mencionar também que a PEC vai de encontro ao objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

### **C) DA VIOLAÇÃO A DIREITO E GARANTIAS INDIVIDUAIS EXPRESSOS EM DIREITOS SOCIAIS**

Todos os direitos fundamentais consagrados em nossa Constituição são, na verdade e em última análise, direitos de titularidade individual, ainda que alguns sejam de expressão coletiva, como é o caso do direito à seguridade social. Tanto assim é que a abolição de um direito social causa aos direitos individuais expressiva supressão na sua abrangência – dignidade, igualdade, liberdade. A isso corresponde que os direitos sociais estão sim protegidos pelas cláusulas pétreas, pois não deixam de ser usufruídos a partir da perspectiva individual.

Reforçando esse entendimento, é relevante lembrar que a função precípua das cláusulas pétreas é a de impedir a destruição dos elementos essenciais da Constituição, de modo a preservar a identidade constitucional, formada pelas decisões fundamentais tomadas pelo Constituinte. Ora, o Estado Social e os direitos fundamentais sociais, integram os elementos essenciais, isto é, a identidade de nossa Constituição, razão pela qual já se sustentou que os direitos sociais (assim como os princípios fundamentais) poderiam ser considerados – mesmo não estando expressamente previstos no rol das “cláusulas pétreas” – autênticos limites materiais implícitos à reforma constitucional, vide ementário nº 1730-10/STF:

Tivemos, Senhor Presidente, o estabelecimento de direitos e garantias de uma forma geral. Refiro-me àqueles previstos no rol, que não é exaustivo, do art. 5º da Carta, os que estão contidos, sob a nomenclatura de direitos sociais, no art. 7º e, também, em outros dispositivos da Lei Básica Federal, isto sem considerar a regra do §2º, do art. 5º, segundo o qual ‘os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados (...)

Ora, quando a PEC determina que a aposentadoria especial deixa de se dar em razão de atividades exercidas em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física para ter como hipótese de contingência o efetivo prejuízo à saúde, ofende claramente a proteção ao

trabalhador, prevista no art. 7º de nossa Carta Magna (inciso XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança), criando de modo reverso uma espécie de indenização legal.

Do mesmo modo, ao impor requisitos inalcançáveis ou irrazoáveis, como a necessidade de contribuição por 49 anos para a aposentadoria integral, para a concessão da previdência, afronta o direito à aposentadoria (art. 7º, inciso XXIV). Assim também, ao tratar aposentadoria e pensão por morte como benefícios inacumuláveis, ignorando a distinção de seus objetivos e fatos geradores, viola a proteção ao instituto familiar.

Nesse cenário, considerando que a PEC em questão promove reforma afastando fortemente a população de seu direito previdenciário e assistencial, atacando a proteção ao trabalhador e à sua família, não há que se falar em sua admissibilidade.

#### **D) DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL**

Em linhas gerais, pode-se asseverar que a implementação da Proposta extirpará aquela que é uma das maiores características do regime previdenciário brasileiro: ser o maior instrumento de distribuição e interiorização da renda em nosso país. As parcelas mais vulneráveis da população serão atingidas com maior força ao mesmo tempo em que as instituições privadas sairão ganhando com o inevitável aumento da procura por previdência complementar.

Não é forçoso afirmar, portanto, que a PEC constitui imenso retrocesso social, consistindo em verdadeira afronta ao sistema estabelecido pela Carta Magna, que por isso mesmo, fornece guarida a tais atos temerários.

O princípio da vedação ao retrocesso social tem sido reconhecido em diversos julgados pelo Supremo Tribunal Federal como garantia constitucional implícita. Por força desse princípio, é tida como inconstitucional qualquer medida tendente a retroceder nos níveis de concretização já alcançados dos direitos sociais. Impede-se, assim, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. Nas palavras do Ministro Marco Aurélio:

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto na hipótese – de todo incorrente na

espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

Ora, conforme exposto acima, a PEC nº 287, de 2016, afronta o princípio da vedação do retrocesso social, ao afetar gravemente a seguridade social, ao, por exemplo, exigir, além da idade mínima, indistintamente, 25 anos de tempo de contribuição, de modo incompatível com a realidade do nosso mercado de trabalho - com os 40% de rotatividade da mão de obra; com o grande desemprego verificado nas faixas de idade mais avançadas; com os longos períodos de trabalho informal que os trabalhadores acumulam durante a sua vida laboral.

A propósito, Canotilho (“Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 320/321, item n. 3, 1998, Almedina) traz em seus ditames:

O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social .

A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo.

Desse modo, observados os ditames doutrinários e jurisprudenciais, nacionais e internacionais de vedação ao retrocesso social, a PEC não merece prosperar.

**Por todo o exposto**, manifesto-me no sentido da inadmissibilidade e inconstitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, por tendência a abolir direitos e garantias individuais.

Sala da Comissão, 14 de dezembro de 2016.

---

Dep. Rubens Pereira Jr (PCdoB/MA)