



## CAMARA DOS DEPUTADOS

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A EXAMINAR A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287, DE 2016, QUE "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"**

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

#### **EMENDA MODIFICATIVA Nº (Do Sr.                    e outros)**

Art. 1º - O § 4ºA do artigo 40, alterado pelo Art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 40. ....  
.....

§ 4º B – Lei Complementar definirá as regras de cálculo, idade, contribuição e reajustes, para fins de aposentadoria dos segurados de que trata o inciso II do § 4º deste artigo, além dos servidores integrantes dos órgãos constantes no art. 144, cujo risco é inerente à atividade que exercem.



## CAMARA DOS DEPUTADOS

Art. 2º - O Art. 23 da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 23 .....

I – da Constituição:

a) O § 5º e o 21 do art. 40; e

.....

Art. 3º - Suprima-se da Proposta de emenda à Constituição nº 287, de 2016, o inciso II, do § 2º, inserido pelo Art. 2º.

Art. 4º - O §1º, do art. 201, alterado pelo Art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 201.....

.....

§ 1º - .....

III – que exerçam atividade de risco.

### JUSTIFICATIVA

O objetivo da presente emenda é resguardar o postulado no inciso II, § 4º do art. 40 da Constituição Federal, que prevê regras especiais para os segurados que exercem atividade de risco. A Reforma constitucionaliza um tema que deveria ser regulamentado por lei complementar e com isso restringe direitos e garantias dos segurados que exercem a referida atividade.

O direito previdenciário deve-se pautar em diversos parâmetros para imposição e aplicação de regras da aposentadoria, visto as peculiaridades que envolvem cada carreira. Não há Estado de Bem-Estar Social sem a proteção de direitos e garantias previdenciários mínimos para o exercício profissional. Sabemos que a Previdência



## CAMARA DOS DEPUTADOS

Social só existe porque a sociedade moderna é claramente repleta de situações de vulnerabilidade, que demandam proteção e atuação do Estado.

Encontram-se no art. 201 da CF, listados aos pormenores, os riscos sociais que devem ser evitados ou ter seus efeitos negativos minorados. São medidas nucleares de qualquer Estado de Direito, e devem ser debatidas com todos os segmentos da sociedade para mensurar suas características e especialidades.

A Emenda 20, de 1998, revestiu o regime previdenciário do servidor público de caráter contributivo, observados critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, a partir do advento da referida Emenda Constitucional, o tempo de serviço, que era o assunto para a concessão de aposentadoria, deu lugar à contribuição ao sistema dos regimes próprios de previdência social do servidor público.

No que se refere às aposentadorias especiais, a Emenda Constitucional 47, de 2005, introduziu o parágrafo 4º ao artigo 40 da CF/1988, estabelecendo outros casos de aposentação a receber tratamento especial, ademais dos professores da educação infantil, do ensino fundamental e médio, foram incluídos os portadores de deficiência, os que **exercem atividades de risco** e aqueles que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Existem alguns projetos de lei complementar que visam regulamentar a matéria tramitando no Congresso Nacional, entre eles, citamos o PLP nº 277, de 2005, que estabelece critérios para a concessão de aposentadoria aos segurados portadores de deficiência. **Porém a mora legislativa, que deixa a norma constitucional carente de regulamentação, não pode gerar aos segurados especiais um retrocesso de direitos.**

**A ausência da Lei complementar, imperiosa à integração normativa do art. 40, § 4º, inc. II da Constituição Federal, não pode inviabilizar o direito à aposentadoria especial pelo exercício de atividade de risco. Os efeitos previstos na norma constitucional, são eficazes, principalmente aos segurados, servidores integrantes dos órgãos constantes no art. 144, cujo risco é inerente à atividade que exercem.**

O tratamento que está sendo dispensado ao postulado constitucional, fere de morte o **PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL**, como já aventado acima, um dos maiores desafios do Estado brasileiro é a manutenção dos direitos fundamentais sociais. Consagradores de um Estado social e democrático de direito no país - reconheça os direitos sociais como direitos fundamentais, sendo, portanto, intangíveis em face das denominadas reformas.

No Brasil, o desbravamento do referido princípio é atribuído a José Afonso da Silva, para quem as normas constitucionais definidoras de direitos sociais seriam normas de eficácia limitada e ligadas ao princípio programático, que, inobstante tenham caráter vinculativo e imperativo, exigem a intervenção legislativa infraconstitucional para a sua concretização, vinculam os órgãos estatais e **demandam**



## CAMARA DOS DEPUTADOS

**uma proibição de retroceder na concretização desses direitos.** Logo, o autor reconhece indiretamente a existência do princípio da proibição de retrocesso social.

Com base em autores como Lenio Luiz Streck, Luís Roberto Barroso, Ana Paula de Barcellos, Luiz Edson Fachin, Juarez Freitas, Suzana de Toledo Barros, Patrícia do Couto Villela Abbud Martins e José Vicente dos Santos Mendonça, destacando-se as contribuições de Ingo Wolfgang Sarlet e Felipe Derbli, a doutrina brasileira reconhece a existência do princípio no sistema jurídico-constitucional pátrio.

O STF lançou o primeiro pronunciamento sobre a matéria por meio do acórdão prolatado na ADI nº 2.065-0-DF, na qual se debatia a extinção do Conselho Nacional de [Seguridade Social](#) e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social. Não obstante o STF não tenha conhecido da ação, por maioria, por entender ter havido apenas ofensa reflexa à Constituição, destaca-se o voto do relator originário, Ministro Sepúlveda Pertence, que admitia a inconstitucionalidade de lei que simplesmente revogava lei anterior necessária à eficácia plena de norma constitucional e reconhecia uma vedação genérica ao retrocesso social.

Outras decisões do STF trataram do tema da proibição de retrocesso social, como as ADIs nºs 3.105-8-DF e 3.128-7-DF, o MS nº 24.875-1-DF e, mais recentemente, a ADI nº 3.104-DF. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul também já analisou o tema na Apelação Cível nº 70004480182, que foi objeto do RE nº 617757 para o STJ. A matéria mereceu análise também pela 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Mato Grosso do Sul – [Processo](#) nº 2003.60.84.002458-7.

O artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição de 1988 estabelece que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir, entre outros, "os direitos e garantias individuais".

Como ensina Jose Afonso da Silva, "o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: 'fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado, "fica abolido o voto direto..." , ...passa a vigorar a concentração de Poderes"', ou ainda 'fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação..., ou o Habeas Corpus, o mandado de segurança...'. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação **ou outro direito e garantia individual**; basta que a proposta de emenda se encaminhe ou ainda que remotamente, 'tenda' (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição" (Curso de Direito Constitucional Positivo, 32ª.edição, p. 69).

Xisto Tiago de Medeiros Neto também defende que “os Direitos Sociais, ao se inserirem no rol dos Direitos e Garantias Fundamentais inscritos no Título II da Constituição da República de 1988, expressam, indubitavelmente, a opção do



## CAMARA DOS DEPUTADOS

legislador constituinte em instituir um Estado Democrático de Direito pautado na promoção e efetivação dos valores sociais e individuais à luz do princípio da dignidade da pessoa humana... os direitos sociais, em toda a sua extensão, abrangendo, inclusive, os direitos dos trabalhadores (art.7º. da Constituição Federal), constituem cláusula pétrea constitucional, não podendo ser atingidos pelo poder reformador derivado no sentido da sua alteração prejudicial ou extinção.” (in Os Direitos Sociais e sua concepção como cláusula pétrea constitucional” - reportado em Revista do Ministério Público do Trabalho. -- v. 14, n. 27, p. 79–87, 2004, São Paulo, Editora Ltr - grifamos).

Paulo Bonavides leciona que “em obediência aos princípios fundamentais que emergem do Título II da Lei Maior, faz-se mister, em boa doutrina, interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do artigo 60” (“Curso de Direito Constitucional”, SP, Malheiros, 25ª.edição, p.594).

Não custa lembrar que o então professor de Direito Constitucional e hoje **ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes**, sustentava que:

“... a grande novidade do referido artigo 60 está na inclusão, entre as limitações ao poder de reforma da Constituição, dos direitos inerentes ao exercício da democracia representativa e dos direitos e garantias individuais, que, por não se encontrarem restritos ao rol do artigo 5º, resguardam um conjunto mais amplo de direitos constitucionais de caráter individual dispersos no texto da Carta Magna. Neste sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal (Adin 939-7/DF) ao considerar cláusula pétrea, e conseqüentemente imodificável, a garantia constitucional assegurada ao cidadão no artigo 150, III, b, da Constituição Federal (princípio da anterioridade tributária) (...).

Importante, também, ressaltar que, na citada Adin 939-07/DF, o **ministro Carlos Velloso referiu-se aos direitos e garantias sociais, direitos atinentes à nacionalidade e direitos políticos** como pertencentes à categoria de direitos e garantias individuais, logo, imodificáveis, enquanto o **Ministro Marco Aurélio afirmou a relação de continência dos direitos sociais dentre os direitos individuais previstos no artigo 60, parágrafo 4º, da Constituição Federal**” - grifei (Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 1999, p.506-7).

A propósito, no julgamento da ADIN referida no texto anterior, o Pretório Excelso deixou assentado que **“uma emenda constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é a de guarda da Constituição (artigo 102, I, a, da CF)”** - (STF, ADIN 937-7/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, DJU I, 18.03.94, p.5.165).



## CAMARA DOS DEPUTADOS

Destarte, imperioso notar que a Proposta de Emenda Constitucional nº 287, de 2016, após controle de constitucionalidade pelo judiciário, poderá padecer de vício da inconstitucionalidade, uma vez que os **direitos sociais assegurados no art.7o. da Carta Magna também constituem cláusula pétrea** e, portanto, não podem ser abolidos pelo Poder Constituinte Derivado.

Outrossim, há de se considerar, ainda, que, além da impossibilidade de se suprimir cláusulas pétreas, a proibição de se mitigar os direitos sociais assegurados pelo Constituinte originário, também decorre do Princípio da Vedação do Retrocesso Social, o qual, no dizer de Ingo Wolfgang Sarlet, significa:

“a garantia de intangibilidade desse núcleo ou conteúdo essencial dos direitos sociais, além de assegurar a identidade do Estado brasileiro e a prevalência dos princípios que fundamentam o regime democrático, especialmente o referido princípio da dignidade da pessoa humana, resguarda também a Carta Constitucional dos “casuísmos da política e do absolutismo das maiorias parlamentares” (O Estado Social de Direito, A proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade, Revista AJURIS 73).

**Luiz Roberto Barroso**, ministro do STF e professor de Direito Constitucional da UERJ, defende que o **princípio da vedação do retrocesso social deve incidir mesmo quando se trata de uma norma que dependa de regulamentação infraconstitucional**. Diz o ilustre constitucionalista: “o fato de uma regra constitucional contemplar determinado direito cujo exercício dependa de legislação integradora não a torna, só por isso, programática, existe um verdadeiro direito. Há uma prestação positiva a exigir-se, eventualmente, frustrada pelo legislador ordinário. A ideia aqui expressa também tem sido designada como proibição de contrarrevolução social ou de evolução reacionária. Com isto se quer dizer que os direitos sociais e econômicos (ex. direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo” (in.Constituição da República Federativa do Brasil Anotada, 4aed, Saraiva, 2003 – g.n.).

**Em determinadas situações fáticas, poder-se-ia admitir que outros princípios venham a prevalecer sobre o princípio da proibição de retrocesso social, desde que observado o núcleo essencial dele, que veda ao legislador a supressão pura e simples da concretização de norma constitucional que permita a fruição, pelo indivíduo, de um direito fundamental social, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios.**

Assim, ainda que exista espaço para a ponderação do princípio da proibição de retrocesso social, estará dela excluída, em regra, a possibilidade de integral supressão de uma garantia constitucional que esteja relacionada com a manutenção de um direito social. Todavia, para além desse núcleo essencial do princípio, pode-se admitir



## **CAMARA DOS DEPUTADOS**

a alteração do grau de concretização legislativa da norma constitucional, isto é, a substituição da disciplina legal por outra, mantido, sempre, o núcleo essencial da norma.

Neste sentido, por qualquer ângulo que se examine a questão, os direitos sociais não podem ser suprimidos pelo Poder Público, nem mesmo através de Emenda Constitucional, seja porque aqueles previstos no artigo 7º da Constituição constituem cláusula pétrea ou porque não se admite o retrocesso do avanço social. Acreditamos que essa emenda corrige diversas injustiças trazidas pela proposta original, poupará o judiciário do controle de constitucionalidade da norma, razão pela qual pedimos o apoio dos nobres pares.

Sala das Sessões, 07 de março de 2017

MARCOS ROGÉRIO  
Deputado Federal













