

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA****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.

**Autora:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Delegado Marcelo Freitas

**Voto em separado do Deputado Eduardo Bismarck**

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, “b” c/c art. 54, I), cabe a este colegiado a análise da admissibilidade das propostas de emenda à Constituição (PEC) que tramitam na Casa. Em outras palavras, compete a este Colegiado analisar se texto que se propõe a alterar a Carta maior está em sintonia ou não com a Constituição. Trata-se, pois de verdadeira tarefa de controle prévio de constitucionalidade. Em inúmeros dispositivos, a PEC 06/19 fere cláusulas pétreas. Assim, apresento o presente voto em separado com o intuito de apontar os dispositivos da PEC que devem ser considerados inadmissíveis.

## **Desconstitucionalização de direitos fundamentais**

A PEC desconstitucionaliza por completo os critérios mínimos para a concessão de aposentadoria, o principal benefício previdenciário, para os futuros trabalhadores, ou seja, para os trabalhadores que se filiarem ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ao Regime Próprio (RPPS) após a promulgação da futura emenda à Constituição. Entendo que a PEC, nesse ponto, fere direito fundamental.

De acordo com os artigos 40, §1º e 201, §1º da Constituição Federal, com redações dadas pelo artigo 1º da PEC 06/19, caberá a futura lei complementar (e não mais a Constituição Federal) definir os requisitos de idade, tempo de contribuição, carências, limites mínimo e máximo de benefícios, bem como critérios de cálculo de reajuste dos diversos benefícios previdenciários, inclusive, os de aposentadorias de servidores públicos e de trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

O direito à previdência social constitui direito fundamental de acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF). Sendo assim, não podem os dispositivos constitucionais relacionado ao tema, sobretudo, aqueles que definem os requisitos básicos para a concessão dos benefícios de aposentadoria, serem excluídos do texto constitucional.

É verdade que a Constituição veda “tão somente” emenda tendente a abolir os direitos e garantias fundamentais. E, em uma interpretação simplista, poder-se-ia afirmar que a PEC 06/19 não põe termo a direito fundamental algum; afinal, não extingue o direito à aposentadoria, mas tão somente determinando que todos os requisitos para sua concessão sejam objeto de norma infraconstitucional. Sendo as-

sim, nessa interpretação simplista, a PEC 06/19, neste ponto, estaria em consonância com a Constituição Federal. Bem, essa não é a interpretação correta.

Quando o constituinte elencou as matérias intituladas como cláusulas pétreas e afirmou que não poderiam ser objeto de emendas tendentes a aboli-las, estava o constituinte a dizer também, ainda que de maneira implícita, que esses direitos não poderiam ser reduzidos, somente ampliados.

Pois bem, uma das formas de reduzir determinado direito fundamental previsto na Constituição é retirá-lo da Carta Maior e passar a tratá-lo em norma infraconstitucional. E o motivo dessa afirmação é simples: ao promover essa “migração”, o direito passa a ser mais instável, podendo ser objeto de mudanças mais frequentes.

Como é sabido, a alteração de qualquer dispositivo constitucional depende de tramitação legislativa especial definida na Carta Maior. Sendo assim, além do preenchimento de outros requisitos, qualquer mudança depende da aprovação do novo texto em dois turnos de discussão e votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sendo que, em cada uma dessas votações, é necessário quórum qualificado de 3/5<sup>1</sup>. Por seu turno, a tramitação de projeto de lei complementar é muito menos rigorosa. Isso porque, para sua aprovação, basta votação em turno único em cada uma das Casas Legislativas, sendo que em cada votação é exigida tão somente aprovação por maioria absoluta<sup>2</sup>. Veja que, pela resumida descrição da tramitação de PEC e de projeto de lei complementar, não é difícil imaginar que é muito mais fácil alterar uma lei complementar que a Constituição Federal.

---

<sup>1</sup> Art. 60 da Constituição Federal.

<sup>2</sup> Art. 69 da Constituição Federal.

Quando o legislador constituinte incluiu na Constituição Federal os requisitos de idade e tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria, estava ele a garantir a esse direito social (o benefício previdenciário mais importante) a estabilidade que goza norma constitucional. Em outras palavras: desejava o constituinte que, pelo menos quanto ao direito ao benefício previdenciário da aposentadoria, seus critérios mínimos (idade e tempo de contribuição) gozassem de estabilidade.

Se sempre esteve presente no texto constitucional, não poderia o legislador constituinte derivado retirá-lo da Carta Maior. Se agir nesse sentido, está o legislador a ferir o princípio da proibição do retrocesso social. Este princípio, que se encontra implícito na Constituição Federal, limita a liberdade de alteração legislativa, impedindo o legislador de eliminar ou reduzir, total ou parcialmente, o nível de concretização alcançado por determinado direito fundamental social<sup>3</sup>. É exatamente o que faz a PEC 06/19 ao transportar os requisitos mínimos de aposentadoria do texto constitucional para o de lei complementar.

É bem verdade que os artigos 12 ao 44 da PEC 06/19 estabelecem esses critérios mínimos na Constituição. Todavia, como bem apontam todos esses dispositivos, são todas regras transitórias que vigorarão até a publicação da referida lei complementar. Ou seja: a partir da publicação de lei complementar, os dispositivos constitucionais em questão não mais se aplicarão àqueles que vierem a se aposentar após sua entrada em vigor.

É oportuno apontar que a Constituição Federal de 1988 sofreu alterações em sua parte que dispõe acerca da previdência social em inúmeras ocasiões

---

<sup>3</sup> FILETI, Narbal Antônio Mendonça. [O princípio da proibição de retrocesso social. Breves considerações](https://jus.com.br/artigos/12359). *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2059, 19 fev. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12359>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

(emendas constitucionais 20/98, 41/03, 47/05). Todavia, em nenhuma delas ousou-se retirar os requisitos de idade e de tempo de contribuição para concessão de aposentadoria do texto constitucional.

Cumpre observar ainda que a PEC 06/19, ao desconstitucionalizar direitos que hoje possuem status constitucional, atribui a competência **exclusiva do Poder Executivo Federal** de propor essa futura lei complementar. Nesse ponto, retira aqui, mais uma vez, o papel atribuído originariamente ao Congresso Nacional, casa do povo, de propor e debater a temática constitucional previdenciária.

Ademais, em conjunto com a proposta de exclusão do Poder Legislativo na iniciativa de legislar sobre a Seguridade Social, a PEC 06/19 constitucionaliza mecanismo de “gatilho” (art. 40, §3º; art. 18, §5º, art. 22, §5º; art. 24, §3º), também a ser criado pela futura lei complementar, que autoriza o aumento automático dos requisitos de idade e de pontuação (somatório de idade + tempo de contribuição) conforme aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira.

Ocorre que as relações jurídicas previdenciárias são de longo prazo, de modo que benefícios de natureza programável deixam de sê-lo diante da incerteza de quando efetivamente ocorrerá a aposentação. Isto porque esse “gatilho” gerará uma corrida sem fim para se alcançar os requisitos para a aposentadoria, o que afronta diretamente o Princípio da Segurança Jurídica, o Princípio da Confiança Legítima e o Princípio da Vedação do Retrocesso.

Outrossim, a redução do patamar protetivo dos Direitos Sociais, com procedimento de alteração futura mais branda através de lei complementar e não mais emenda constitucional, torna a realização de novas mudanças pelo Governo extre-

mamente facilitada e, em virtude do encurtamento do processo legislativo, haverá a redução do espaço para debates e, conseqüentemente, de participação democrática da população no processo de aprovação de seus direitos fundamentais. Isto põe em risco tanto os futuros segurados do sistema, como também os atuais segurados, que passam a sofrer tamanha desproteção jurídica em seus direitos fundamentais previdenciários a ponto de se colocar em cheque o Princípio da Confiança Legítima, aspecto essencial em um Estado Democrático de Direito.

Portanto, a desconstitucionalização dos direitos fundamentais previdenciários, aliada à criação de mecanismo automático de gatilho, além de retirar a competência do Poder Legislativo e, conseqüentemente, reduzir o espaço democrático de debate sobre o tema, impõe uma idade indefinida para adquirir direito à aposentadoria e, assim, fere a Ordem Social (artigo 193 da Constituição Federal), já que não há como assegurar bem estar e existência digna, tampouco justiça social e segurança jurídica.

Por conta do exposto, esta reforma, bem como qualquer outra, deveria manter os requisitos básicos para a concessão de aposentadoria no âmbito do texto Constitucional, pois são direitos fundamentais com *status* de cláusula pétrea. Por ferir cláusula pétrea, voto pela **INADMISSIBILIDADE dos artigos 40, §1º, §2º, §3º e 201, §1º, §4º e §7º da Constituição, com redação dada pelo artigo 1º da PEC 06/19.**

**Da ausência de estudo atuarial na PEC 06/19**

Como bem apontado pelo “Estudo conjunto sobre a constitucionalidade da PEC 06/2019” realizado pelos maiores institutos de direito previdenciário do país (Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP; Instituto de Estudos Previdenciários – IEPREV; Instituto dos Advogados Previdenciários – IAPE; e Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDPREV), não há estudo técnico atuarial embasando a proposta de emenda constitucional apresentada pelo Governo.

Nesse ponto, é forçoso observar que tanto o artigo 201 da CF, ao dispor sobre o Regime Geral de Previdência Social, quanto o artigo 40 da CF, ao tratar sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, trazem como diretrizes constitucionais a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Dessa forma, o texto constitucional exige que as propostas de alteração da legislação previdenciária sejam subsidiadas e fundamentadas em estudos financeiros e atuariais.

A finalidade do direito constitucional previdenciário é garantir proteção da população em face ao risco social. Ou seja, as situações de contingência como morte, idade avançada, maternidade, invalidez, entre outras, ocorrem no dia a dia do cidadão gerando estado de necessidade social para o indivíduo e sua família. Essa ocorrência pode e deve ser medida por estudos estatísticos e econômicos para que, como base na atuária, se possa dimensionar qual é o risco e a proteção necessária pelo ordenamento, a fim de se alcançar os objetivos da Ordem Social: bem estar e justiça social. Ocorre que não foram apresentados pelo Governo as bases atuariais necessárias para se quantificar o risco social da sociedade brasileira a ser protegido pela legislação previdenciária.

Afinal, o dado científico necessário para se auferir, por exemplo, a idade mínima a ser fixada como critério para a aposentadoria, não dever ser apenas o dado da expectativa de vida do brasileiro. Mas sim a identificação de qual é a idade média em que os brasileiros se incapacitam para o trabalho pelos efeitos da idade avançada?

Para tanto, mister a análise do mercado de trabalho em todo o território nacional e suas diversas expectativas de vida e sobrevida, para se encontrar atuarialmente qual é esse número. E esse estudo não foi apresentado, o que fragiliza sobremaneira a tecnicidade necessária exigida para uma proposta de emenda constitucional previdenciária.

Essa inexistência de dados quanto aos riscos sociais impossibilita a verificação da consistência e adequação das alterações propostas, o que contraria fundamentos republicanos de cidadania, valorização social do trabalho e da livre iniciativa previstos no artigo 1º da Constituição Federal, e afronta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispostos no artigo 3º da CF, de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Por outro lado, também não há a apresentação orçamentária dos impactos sociais e econômicos da referida proposta de emenda constitucional.

A PEC 06/19 não fundamenta em dados atuariais a nova sistemática de cálculo proposta e nem a razão da utilização das mesmas regras de cálculo para benefícios programados nos benefícios de risco e nas regras especiais.

As novas regras de cálculo (art. 3º, § 9º, I e artigo 29) que passam a considerar a base de cálculo para os benefícios previdenciário a média aritmética de



todo o período contributivo (100%) e não mais a média das 80% maiores contribuições, em conjunto com a nova alíquota de 60% acrescida de 2% por ano contribuído além de 20 anos de contribuição, reduzem substancialmente os valores a serem recebidos pelos beneficiários do sistema.

Se atualmente a média dos benefícios no RGPS é de R\$1.404,67 (média de janeiro a dezembro de 2018), tais alterações gerarão grande precarização do valor dos benefícios previdenciários e assistenciais e, conseqüentemente, na economia brasileira, o que ofende ao princípio da dignidade da pessoa humana, princípio esse consagrado como fundamental e, por isso, com *status* de cláusula pétrea. A depender do valor a ser recebido pelos cidadãos, que no caso da pensão por morte e benefício de prestação continuada podem, inclusive, ser menores do que o salário mínimo, haverá praticamente a abolição do direito fundamental de se ter o mínimo de bem estar nos direitos sociais previdenciários e assistenciais, o que é vedado pelo artigo 60, §4º, IV da Constituição Federal.

Afinal, é na previdência e na assistência social que a maioria dos municípios brasileiros têm sua fonte de movimentação econômica. De modo que a redução drástica dos valores dos benefícios afetará profundamente a economia de muitas regiões, o que deve ser analisado de forma aprofundada ao se propor uma Reforma da Previdência nesse viés meramente fiscal, sem dimensionar os impactos na dignidade da pessoa humana e no crescimento econômico nacional.

Essa mesma falha técnica ocorre ao se propor a criação de sistema de capitalização da previdência social brasileira, sem o necessário estudo sobre o impacto do custo da transição de tal medida. Estudos da Organização Internacional do Tra-

balho – O.I.T.<sup>4</sup> demonstram que de 1981 a 2014, trinta e quatro países privatizaram total ou parcialmente os seus sistemas de previdência social obrigatórios, sendo que em 2018, dezoito países tiveram que reverter, total ou parcialmente, os sistemas de capitalização instituídos. E uma das principais razões dessa reversão foi exatamente o altíssimo custo com a transição da implementação desse modelo individualizado e não mais solidário. Portanto, não é admissível a constitucionalização desse modelo capitalizado sem o necessário estudo econômico prévio, sob pena de se acabar gastando, tudo ou em grande medida, o montante que o Governo pretende economizar em 10 anos com a Reforma da Previdência.

Portanto, sem a premissa constitucional necessária para alteração das regras previdenciárias, qual seja, o estudo técnico atuarial sobre os riscos sociais, e sem o estudo sócio econômicos dos impactos da reforma da previdência na economia brasileira e com o futuro modelo de capitalização, não há elementos para a admissão da PEC 06/19 por essa Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJ. Assim, **por desrespeito ao Princípio do Equilíbrio Técnico e Atuarial previsto no artigos 40 e 201 da Constituição Federal, e pela ofensa aos artigos 1º e 3º da Lei Maior, voto pela INADIMISSIBILIDADE da PEC 06/19.**

### **Condições intangíveis de acesso à aposentadoria do segurado especial**

Atualmente, o segurado especial, ou seja, o pequeno proprietário rural, o extrativista e o pescador artesanal gozam de regra especial para concessão de aposentadoria. Segundo o regramento atual, o segurado especial poderá se aposentar

---

<sup>4</sup> Reversão da Privatização de Previdência: Questões Chaves. Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Pg. 1. 12/2018. Escritório Internacional do Trabalho.

após comprovar 15 anos de tempo de roça, ou seja, demonstrar que no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, exercia atividade rural, de extrativismo ou de pescador artesanal. Para se manter como segurado, deverá ele contribuir com 1,2% de sua produção/mês. Todavia, caso não tenha qualquer produção, a legislação atual ainda assegura a ele o *status* de segurado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ademais, exige idade mínima de 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher. Preenchidos esses requisitos, terá o segurado especial direito a aposentadoria com valor de 1 salário-mínimo.

Essa classe de segurado foi criada na década de 1990 como resultado de política pública específica do Governo Federal da época, qual seja: a de manter esse pequeno proprietário rural no campo e, com isso, reduzir o processo de migração para as cidades brasileiras. Entendia-se que, se fossem estabelecidas regras previdenciárias mais favoráveis ao trabalhador no campo, tal política minimizaria o processo de êxodo rural no país.

A proposta de emenda à Constituição 06/19, no que diz respeito ao segurado especial, faz mudanças substanciais nos critérios para aquisição do direito de aposentadoria do segurado especial. Primeiramente, não mais estabelece distinção de idade entre homens e mulheres. Pela proposta, para ter direito à aposentadoria, o segurado especial deverá ter, pelo menos 60 anos de idade, independentemente do sexo.

Como é sabido, a vida no dia-a-dia de mulheres e homens, sobretudo, no campo é diferente. Normalmente, a mulher trabalhadora tem muito mais responsabilidades que o homem, principalmente, porque faz parte de sua rotina o cuidado

dos filhos e de sua moradia. Essas tarefas extras cobram sua conta no fim da vida da trabalhadora. Apesar disso, a PEC simplesmente desconsiderou as peculiaridades da vida da mulher. Isso posto, a PEC, mais precisamente seu artigo 24, I, fere o princípio constitucional da isonomia, princípio esse consagrado como cláusula pétrea.

Mas isso não é tudo. A proposta também aumenta o tempo de contribuição de 15 anos para 20 anos e exige o efetivo recolhimento de valores para o INSS a título de contribuição previdenciária correspondente a R\$ 600,00/ano. A reunião desses dois requisitos torna o acesso à aposentadoria praticamente intangível para o segurado especial.

E isso se dá, primeiramente, porque a renda dele é variável e, com frequência, inexistente. E isso se deve, porque seu trabalho se destina, primeiramente, a cultura de subsistência. A comercialização se dá apenas se a produção exceder as necessidades familiares. Por fim, porque o valor estabelecido na PEC é extremamente elevado, afinal, se considerarmos que 1,2% da produção (alíquota de hoje) corresponde a R\$ 600,00/ano, seria necessária produção correspondente de R\$ 50.000,00/ano. Atribuir esse valor para família que trabalha, primeiramente, para garantir seu sustento, parece ser completamente desproporcional.

As regras de acesso à aposentadoria do trabalhador rural já são hoje difíceis de serem preenchidas. Pelo proposto contida na PEC, o acesso será ainda mais difícil.

O atual texto constitucional estabelece como requisito para acesso à aposentadoria a idade de 60 anos, se homem, e 55, se mulher. Exige-se também tempo de contribuição mínimo de 15 anos. Em função das peculiaridades do mercado de

trabalho rural, esses requisitos já são difíceis de serem atendidos em função da sazonalidade dos contratos de trabalho no campo.

De acordo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais (CONTAR), cerca de 35% dos contratos de trabalho tem duração inferior a 3 meses/ano e quase 55% tem duração de até 6 meses/ano (dados de 2015). Sendo assim, e levando em consideração os dados acima apontados, a cada 12 meses, mais de 1/3 dos trabalhadores rurais conseguem contribuir por apenas 3 meses. Somente 26,4% conseguem, em média, contribuir em um ano com 12 contribuições. Por conseguinte, cerca de 1/3 dos trabalhadores no campo precisam ficar no mercado formal de trabalho por 45 anos para verter 180 contribuições (15 anos), requisito mínimo para aposentadoria. Somente 26,4% desses trabalhadores, em média, conseguem atingir 15 anos de contribuição em 15 anos de atividade laboral.

Duração contrato de trabalho no campo	Percentual de empregados
Menos de 3 meses	34,9%
Mais de 3 meses e menos de 6 meses	19,2%
Mais de 6 meses e menos de 1 ano	19,4%
Mais de 1 ano	26,4%

Fonte: MTE, RAIS/2015.

A PEC propõe idade mínima de 60 anos para ambos os sexos e tempo de contribuição de 20 anos. Perceba, pois que, a proposta não leva em consideração as diferenças de sexo e, por isso, incorre na mesma inconstitucionalidade apontada anteriormente quando discorri acerca da aposentadoria do segurado especial. Ade-

mais, aumenta o tempo de contribuição em 5 anos. Levando-se em consideração os dados acima apontados, 26,4% dos trabalhadores no campo precisarão ficar no mercado de trabalho por 60 anos para conseguirem preencher o novo tempo de contribuição mínimo.

Com a medida, o acesso à aposentadoria do trabalhador rural será praticamente intangível para parte significativa dos trabalhadores, o que significaria, praticamente, abolir um direito fundamental para essa parcela da população, o que é vedado pela Constituição Federal no artigo 60, §4º, IV. Tal fato, associado a inexistência de regras distintas entre trabalhares e trabalhadoras, torna a PEC, nesse ponto, incompatível com o princípio da isonomia, princípio esse fundamental.

Diante do exposto, voto pela **INADMISSIBILIDADE dos artigos 24, I e 35 da PEC 06/19.**

#### **Inobservância princípio da isonomia. Cláusula pétrea**

Inúmeros dispositivos da proposta ferem o princípio da isonomia, princípio fundamental consagrado no artigo 5ª da Constituição Federal. De acordo com esse princípio, os iguais deverão ser tratados de maneira igual, os diferentes de maneira diferente. Pois bem, a PEC 06/19 possui grave falha técnica pois simplesmente desconsidera as diferenças entre homens e mulheres trabalhadores, entre professores do ensino básico e os demais trabalhadores, entre os trabalhadores em geral e aqueles que exercem atividades profissionais que comprometem a saúde e os trabalhadores rurais.

Os defensores da proposta argumentarão em sentido contrário. Afirmarão que os critérios para a concessão de aposentadoria obedecem às peculiaridades de

sexo e de atividade. De fato, isso ocorre, mas somente quanto ao direito de “acesso” ao benefício previdenciário, pois, quanto ao valor do benefício, a regra é absolutamente igual para todos: o valor da aposentadoria está atrelado, única e exclusivamente, ao tempo de contribuição que é igual para todos.

Então, apenas a título de exemplo, a PEC propõe, em relação à regra de transição dos segurados vinculados ao RGPS, tempo de contribuição diferente entre homens e mulheres na regra geral, bem como entre estes e professores. Preenchidos os requisitos estabelecidos na proposta, o trabalhador terá acesso à aposentadoria. Então, aparentemente, está sendo observado o princípio da isonomia.

Todavia, se o trabalhador preencher exclusivamente os requisitos mínimos de acesso conforme seja trabalhador homem ou mulher, professor ou professora, etc, terá ele direito a percentual diferente da média dos salários de contribuição. Assim, apenas a título de exemplo, um homem que venha a se aposentar na regra geral (preenchendo os requisitos mínimos), terá direito a 90% da média de seus salários de contribuição; uma mulher, também na regra geral, terá direito a 80% dessa média. Um professor fará jus a 80% da média e uma professora, 70%. Se qualquer um desses trabalhadores desejar se aposentar com 100% da média de seus salários de contribuição, necessariamente terá que contribuir por 40 anos.

Aposentadoria (categoria/RGPS)/Regras Transição	Tempo de contribuição mínimo para ter direito à aposentadoria (anos)		Valor da aposentadoria preenchido requisito mínimo (% da média dos salários contribuição)		Tempo contribuição para ter direito 100% da média dos salários de contribuição (anos)
	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Ambos os sexos
<b>Regra geral</b>	35	30	90%	80%	<b>40 anos</b>
<b>Professor</b>	30	25	80%	70%	
<b>Trabalhador exposto agentes nocivos</b>	15, 20 ou 25 anos conforme o grau de nocividade do agente.		60 ou 70% conforme o caso.		

Ora, de que adianta possibilitar a aposentadoria em idade ou tempo de contribuição menor, se no cálculo há a mesma regra, só a autorizar o recebimento de 100% do benefício aos 40 anos de contribuição? É dar com uma mão e tirar com outra!! Para que haja isonomia, os requisitos diferenciados de acesso a aposentadoria deverão representar o direito dos diversos trabalhadores de acesso a 100% da média de seus respectivos salários de contribuição. O princípio da isonomia deve ser observado, não só quanto aos critérios de acesso ao benefício, como também na definição de seu valor.

Como a proposta não leva em consideração o princípio da isonomia, princípio fundamental com *status* de cláusula pétrea, voto pela **INADMISSIBILIDADE** dos artigos 3, §§ 5º e 9º; 4, §5º; 5, §5º; 6, §6º; 7, §4º; 18, §3º; 19; 21, §1º; 24, I; 25 e 27 da PEC 06/19.



## **Inobservância do princípio da independência entre os Poderes**

A proposta fere o princípio da independência entre os Poderes. De acordo com o §5º do artigo 195 da Constituição Federal, com redação dada pela PEC 06/19, “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido por ato administrativo, lei ou decisão judicial sem a correspondente fonte de custeio total”. Esse texto vai de encontro ao princípio fundamental da independência entre os Poderes (art. 2º, CF)<sup>5</sup>, bem como o direito fundamental de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, CF)<sup>6</sup>, ambas cláusulas pétreas.

O legislador constituinte originário definiu serem independentes e harmônicos os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essa independência e harmonia, que é cláusula pétrea, dá-se a partir da distribuição dos poderes atribuídos ao Estado pela sociedade a cada um desses Poderes. Cabe, pois ao Poder Judiciário a função de interpretar a legislação, ou seja, de tornar concreto a lei em abstrato elaborada pelo Legislativo. Ao se proibir o Poder Judiciário de eventualmente estender benefícios previdenciários a pessoas que, pela literalidade da legislação, não teriam determinado direito previdenciário, está o §5º do artigo 195, com redação dada pela PEC, a ferir a independência do Poder Judiciário, cláusula pétrea.

Essa tarefa é particularmente importante no âmbito do Direito Previdenciário. Posso trazer aqui exemplo emblemático do que afirmo. O artigo 16, §2º da lei 8.213/91 (lei que regulamenta os benefícios previdenciários no âmbito do RGPS) não elenca o menor sob guarda no rol de dependentes econômicos do segurado do RGPS. Apesar de não estar expressamente na lei, o STJ, em sua função interpretativa

---

<sup>5</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>6</sup> Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

da legislação federal, estendeu esse benefício ao menor sob guarda; afinal, e com base no princípio da isonomia, não seria razoável o menor sob guarda ser tratado no âmbito previdenciário de maneira diversa do filho ou enteado desse segurado<sup>7</sup>.

Esse processo interpretativo da legislação feito pelo Judiciário é fundamental em todas as áreas do Direito de modo que as leis sempre estejam em sintonia com os anseios sociais. E isso se deve por um motivo muito simples: o legislador é incapaz de elencar em uma lei em abstrato todas as hipóteses para determinada regra. Se a PEC 06/19 estivesse em vigor, o menor sob guarda de um segurado que, diga-se de passagem, está na mesma situação do filho ou enteado, jamais poderia ser considerado dependente econômico.

Aprovar norma nesses termos fere preceito fundamental da separação entre os Poderes, cláusula pétrea. Sendo assim, voto pela **INADMISSIBILIDADE do §5º do artigo 195 da Constituição Federal, com redação dada pelo artigo 1º da PEC 06/19.**

### **Inobservância do princípio da dignidade da pessoa humana e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)**

Em relação às regras de assistência social, a proposta piora em muito a situação de alguns indivíduos, afrontando princípios constitucionais. Atualmente, o

---

<sup>7</sup> A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar embargos de divergência, decidiu que deve ser assegurado ao menor sob guarda judicial o direito à pensão por morte, mesmo quando o falecimento do instituidor do benefício tenha ocorrido após a alteração promovida pela Lei 9.528/1997 no § 2º do art. 16 da Lei 8.213/1991, que excluiu o menor sob guarda do rol dos dependentes de segurado da Previdência Social. Segundo o Colegiado, o princípio que garante a proteção integral e preferência da criança e do adolescente, consagrado no art. 227 da CF, é norma fundamental, corolário do princípio da dignidade da pessoa humana, base do Estado Democrático de Direito, e deve orientar a interpretação de todo o ordenamento jurídico. Dessa forma, concluíram os Ministros que a norma que confere ao menor sob guarda a condição de dependente, inclusive para fins previdenciários, prevista no art. 33, § 3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, deve prevalecer sobre a lei previdenciária, mesmo sendo anterior à modificação legislativa.

([http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt\\_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Primeira-Se%C3%A7%C3%A3o-reafirma-que-menor-sob-guarda-tem-direito-%C3%A0-pens%C3%A3o-por-morte](http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/Primeira-Se%C3%A7%C3%A3o-reafirma-que-menor-sob-guarda-tem-direito-%C3%A0-pens%C3%A3o-por-morte))

benefício de proteção continuada (BPC) é garantido, dentre outros indivíduos, ao idoso que não possui meios para prover a própria manutenção (ou de tê-la provida por sua família). De acordo com a legislação previdenciária, a pessoa que tenha 65 anos ou mais, observados outros requisitos, terá direito ao BPC, no valor correspondente a 1 salário-mínimo.

Pela proposta, o direito a 1 salário-mínimo de BPC só será assegurado a quem tiver 70 anos ou mais e esteja em condição de miserabilidade. Para os idosos com idade entre 60 e 70 anos, também em condição de miserabilidade, a PEC assegura BPC; contudo, não garante valor de pelo menos 1 salário-mínimo. Na verdade, autoriza valor inferior.

Outrossim, a PEC 06/19 institui como critério para recebimento do BPC, a condição de miserabilidade, cuja aferição será o recebimento de renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo (art. 203, §1º, I), entendimento esse já superado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento da Reclamação n. 4374<sup>8</sup>, em que o plenário da Corte, declarou a inconstitucionalidade incidental do artigo 20, §3º da Lei 8.742/93, que atualmente traz esse mesmo critério de miserabilidade.

A PEC 06/19 também define que só haverá o direito a esse benefício assistencial quando o patrimônio familiar for inferior a R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais). Esse critério em nada se coaduna com a previsão do BPC, que possui natureza precária, ou seja, só será devido enquanto mantiver a situação de miserabilidade familiar, e poderá trazer grandes injustiças para com famílias que eventualmente tenham patrimônio em patamar superior, mas que efetivamente estejam necessitando do benefício.

O Estatuto do Idoso foi criado com o objetivo de tornar efetivo, para as pessoas com idade avançada, o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio esse consagrado como fundamental e, por isso, com *status* de cláusula pétrea. Sendo assim, em análise sistêmica do ordenamento jurídico pátrio, a alteração proposta fere aquele princípio constitucional e, por isso, voto pela **INADMISSIBILIDADE** do

---

<sup>8</sup> Vide Informativo n. 702 do STF, acessível em [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br).

**artigo 203, VI da Constituição Federal, com redação dada pelo artigo 1º da PEC 06/19.**

**Violação do Princípio da Vedação do Retrocesso, ao Princípio da Confiança Legítima e ao Princípio da Segurança Jurídica**

A inserção dos direitos previdenciários e assistenciais no rol dos direitos sociais no artigo 6º da Constituição Federal, portanto, dentro do Título das Garantias Fundamentais, traz um status de direito fundamental a esses direitos que exigem avanços constantes e nunca retrocessos!

Nesse diapasão, houve o cuidado do legislador constituinte em criar o Sistema de Seguridade Social (artigo 194 da CF) em um conjunto integrado de ações no âmbito da Saúde, da Assistência e da Previdência Social a fim de ser uma política pública ampla de proteção da população dos riscos sociais e ser o instrumento apto a alcançar os fins da Ordem Social (artigo 193 da CF), quais sejam, bem estar e justiça social.

Para tanto, criou-se um Orçamento específico da Seguridade Social (artigo 165 da CF) que é formado por um conjunto de contribuições sociais, que são tributos com destinação específica para custear essa Ordem Social. Esse modelo é adotado mundialmente, a partir da concepção da solidariedade de toda a sociedade em combater as contingências, na percepção atuarial de que no grupo o risco se dilui. Essa concepção de proteção mútua, com a atuação do Estado através de políticas públicas, veio fruto de toda uma evolução da cidadania e da proteção do princípio da dignidade humana, valor supremo de nosso ordenamento.

Não se quer dizer, entretanto, que os direitos sociais devam ser estáticos. Pelo contrário, devem acompanhar a dinâmica da realidade social, como por exemplo, o aumento da expectativa de vida e a melhoria das condições de empregabilidade de um país. Entretanto, para que alcancem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil presentes no artigo 3º da Lei Maior, as reformas devem ser para ajustar e melhorar o sistema, e não para deformá-lo ao retirar o patamar protetivo historicamente conquistado pela população brasileira, sem nenhuma medida

compensatória e sem análise do risco social, mas apenas para redução de despesas públicas.

Daí a necessária análise atuarial dos riscos sociais, observando se sua dinâmica já se alterou na realidade da vida dos brasileiros, antes de se propor alterações nas regras de aposentadoria. Como afirma a doutrina previdenciária:

”enquanto ainda houver a probabilidade da ocorrência de um dano, cujo risco social já seja protegido pela ordem jurídica, através de direitos sociais, não pode o legislador, mesmo sob o poder reformador da constituição, retirar do ordenamento ou restringir sua proteção, sem alguma medida compensatória, enquanto o risco ainda existir, sob pena de violar o princípio da vedação do retrocesso”<sup>9</sup>.

Portanto, há uma vinculação do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais ao princípio da dignidade da pessoa humana, que garante a cada pessoa um conjunto de prestações indispensáveis para uma vida digna. Essa concepção se relaciona com o princípio da segurança jurídica e ao princípio da confiança legítima, de forma que as alterações no ordenamento jurídico envolvendo esses direitos sociais exigem uma ponderação entre o dano provocado pela lei restritiva de direitos já previstos pelo ordenamento e, portanto, sob confiança do cidadão, e a importância do fim visado pelo legislador para o bem estar da sociedade.

O Supremo Tribunal Federal – STF, já confirmou entendimentos jurisprudenciais<sup>10</sup> no sentido de vedação à medidas legislativas restritivas de direitos sociais fundamentadas no argumento econômico do princípio da reserva do possível, por violarem o núcleo essencial dos direitos sociais e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Desta feita, seja por desconstitucionalizar direitos sociais; seja por não trazer a premissa atuarial necessária para demonstrar a alteração do risco social justificadora das novas regras apresentadas; seja por não trazer estudo dos impactos

---

<sup>9</sup> Zuba, Thais M. Riedel de Resende. O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso. São Paulo: LTr, 2013, p. 133.

<sup>10</sup> Exemplos: RE 848.331/PE e RE 581.352/AM.

econômicos e sociais reflexos dessas mudanças; como também por não respeitar o princípio da isonomia nas regras de cálculo sugeridas e, praticamente, abolir o direito fundamental de aposentadoria com requisitos inacessíveis e regras de transição mutantes e provisórias sem garantir o mínimo de segurança jurídica; entendo que a PEC 6/19 viola os Princípios da Confiança Legítima, da Segurança Jurídica e da Vedação do Retrocesso, sendo **INADMISSÍVEL por violar cláusulas pétreas e praticamente abolir direitos e garantias individuais.**

### **Conclusões**

Quando o debate acerca da previdência se limita puramente aos aspectos econômicos, acaba por deixar de lado o aspecto mais importante da previdência social, qual seja: sua função protetora, capaz de garantir a vida digna dos trabalhadores e seus dependentes. Nitidamente, a proposta de emenda à Constituição 06/19 trata do tema única e exclusivamente sob seu viés econômico.

A aprovação da PEC 06/19, pelo menos nos termos que ora se apresenta, acarretará aumento significativo no número de miseráveis no país. E isso se deve, pois milhares de brasileiros jamais preencherão as exigências da proposta, apesar de serem obrigados a contribuir durante toda sua vida laboral. Para os “afortunados” que conseguirem preencher os requisitos mínimos, serão obrigados a viver com apenas parcela de sua remuneração.

Além do aumento no número de brasileiros em situação de miséria, inúmeros Municípios do país também terão suas atividades econômicas reduzidas como consequência da aprovação da PEC. E isso se deve, porquanto aposentadorias e pensões dos diversos regimes previdenciários representam parcela importante na economia de inúmeros Municípios. Com o estabelecimento de regras mais rigorosas

para a aquisição dos benefícios, esses recursos, que hoje circulam no mercado local, simplesmente desaparecerão.

Por isso, sou contrário no mérito à PEC 06/19. Quanto a sua admissibilidade, ponto que este Colegiado tem competência, voto pela **INADMISSIBILIDADE dos artigos 40, §1º, §2º, §3º; 195, § 5º; 201, §1º, §4º e §7º e 203, VI da Constituição Federal, com redação dada pelo artigo 1º da PEC, e dos artigos 3, §§ 5º e 9º; 4, §5º; 5, §5º; 6, §6º; 7, §4º; 18, §3º; 19; 21, §1º; 24, I; 25 e 27 e 35 da PEC 06/19.**

Sala de Comissões,            de            de 2019.

**Deputado Eduardo Bismarck**

PDT/CE