

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 287, DE 2016

“Altera os arts. 37, 40, 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

(Bancada do Partido dos Trabalhadores)

I. Tramitação e Relatório

Na noite do dia 05 de dezembro, segunda-feira, o Poder Executivo anunciou a apresentação da Mensagem nº 633/2016, que submete a PEC 287/2016 à apreciação desta Casa.

Ocorre que o texto não foi disponibilizado no sistema eletrônico da Câmara dos Deputados, muito menos pelo site da Presidência da República. Apenas na tarde do dia 06 de dezembro, terça-feira, foi liberado o inteiro teor.

Posteriormente, foram registrados no sistema de tramitação da matéria nesta Casa uma sequência de atos oriundos de prepostos do governo não eleito do Sr. Michel Temer que, servindo-se da representação do Poder Executivo, encaminhara mensagens e Avisos ministeriais sequenciados ao longo dos dias 06 e 07 de dezembro.

Foram apresentadas as seguintes comunicações:

- Mensagem nº 635/2016, em substituição à Mensagem anterior, em razão de retificações no texto antes encaminhado;
- Aviso nº 772/2016, do Ministro Eliseu Padilha, Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que comunica que a Mensagem nº 635/2016 (Aviso nº 771/2016)

substitui o texto encaminhado pela Mensagem nº 633/2016 (Aviso 769/2016).

- Aviso nº 773/2016, do Ministro Eliseu Padilha, Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que solicito a substituição do texto da Proposta de Emenda à Constituição, encaminhada com a Mensagem nº 635, de 2016, do Senhor Presidente da República (Aviso n 771, de 2016, desta da Casa Civil), publicada no Diário Oficial da União de 6 de dezembro de 2016.
- Mensagem nº 638/2016, pelo Poder Executivo, que: "Em aditamento a Mensagem nº 635, de 2016, publicada no Diário Oficial da União do dia 6 de dezembro de 2016, encaminha o texto retificado da Proposta de Emenda à Constituição 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 providencias".

Após a sequência de substituições e aditamento, a PEC 287, de 2016 foi enviada, definitivamente, à esta CCJ com a designação de relatoria, já anunciada, para o dep. Alceu Moreira que, em tempo recorde de 24 horas apresentou e disponibilizou seu parecer pela admissibilidade da proposta.

Ato contínuo, o presidente da Comissão convocou reunião extraordinária da Comissão para a segunda-feira, dia 12 de dezembro, a fim de iniciar a discussão da matéria.

O parecer do relator possui 14 laudas, das quais 11,5 são dedicadas a reproduzir o conteúdo argumentativo da mensagem presidencial que acompanha a proposta de emenda.

Nas 2 laudas que servem para exposição do voto do relator, este expõe, objetivamente, que considera que na PEC 287: “não há qualquer atentado à forma federativa de Estado; ao voto direto, universal e periódico; à separação dos poderes e aos direitos e garantias individuais. Foram, portanto, respeitadas as cláusulas pétreas expressas no art. 60, § 4º da Constituição Federal”. Ainda diz o relator que “marcada preocupação da proposta em preservar os direitos adquiridos e proteger as expectativas de direitos dos segurados, estabelecendo um amplo conjunto de regras de transição”.

O relator desenvolve seu argumento dizendo que a proposta “mostra-se consentânea com os princípios constitucionais da reserva do possível e da proteção do mínimo existencial”, isso porque o quadro demográfico brasileiro, com envelhecimento populacional, redução da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida, o sistema da seguridade social não conseguirá “prover direitos básicos da população” e que a proposta “tem o mérito de efetuar ajustes que permitem atender à capacidade financeira do Estado” de preservar o “mínimo existencial”.

A defesa da necessidade de uma reforma da Previdência, pois a sustentabilidade do sistema melhoraria as contas públicas no futuro e gera impacto imediato na economia, é uma constatação. No entanto, **o ônus da reforma proposta pelo governo não eleito do Sr. Michel Temer recai, exclusivamente, para a classe trabalhadora.** Não faz o enfrentamento de outras situações que impactam no financiamento, a exemplo da inexistência de contribuição incidente sobre a comercialização do agronegócio, também da ocorrência de sonegação e de fraude, que impactam na composição financeira do Sistema e, principalmente do impacto da CPRB - que é a sigla da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta, tributo criado para substituir a contribuição patronal à previdência – e que representou, no ano de 2015, o maior percentual das renúncias (R\$ 25.407 bilhões), seguido das renúncias para o seguimento do Simples, que possui contribuição previdenciária reduzida (R\$ 22.430 bi), tendo em terceiro lugar a renúncia concedida para as entidades filantrópicas (R\$ 10.707 bi).

É o relatório

II. Da inadmissibilidade – art. 60, §4º, IV da Constituição Federal

Nos limites da competência desta CCJ na atual fase de tramitação, resta a análise apenas da admissibilidade da proposta, portanto, atentando para o cumprimento do disposto nos *Arts 201 e 202* do Regimento Interno desta Casa, à luz do *Art 60* da Constituição Federal.

Os aspectos formais das proposições foram devidamente cumpridos, seja no que se refere a autoria; seja por não haver outra proposta de idêntica matéria já rejeitada ou prejudicada na mesma sessão legislativa.

Quanto aos elementos constitutivos de uma PEC para análise e opinativo de sua admissibilidade, resta aqui tecer os comentários restritivos. O §4º do Art. 60 do texto constitucional elenca o conteúdo sobre o qual **está vedado o objeto de uma proposta de emenda**, entre eles, **os direitos e garantias individuais**.

A matéria controversa entre o objeto das PEC's e o texto constitucional merece ser apontada exatamente em razão do impedimento da apreciação de propostas de emenda à Constituição que afrontam direitos e garantias fundamentais, conforme dispõe art. 60, §4º, IV da Magna Carta. O que resta plenamente verificado no caso da PEC 287/2016:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

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

...
IV - os direitos e garantias individuais.

O conjunto de direitos e garantias insculpidos no texto constitucional e não apenas da reserva elencada no Art. 5º, atende à compreensão desse conceito de direitos e garantias fundamentais definidos na Magna Carta, posto que estão presentes em diversos dispositivos ao longo do texto constitucional, que devem ser considerados de maneira sistêmica e harmoniosa.

A hermenêutica constitucional contemporânea supera a divergência jurídica trazida antigamente, de fazer-se uma leitura restritiva do inciso IV do §4º do art. 60 a queria dali excluir a incorporação como cláusula pétrea também os direitos sociais. Os direitos fundamentais sociais estão protegidos como cláusulas pétreas implícitas, como tem sido acompanhada tal definição por juristas como o Paulo Bonavides:

“introduzida e positivada em grau máximo de intangibilidade no § 4º do art. 60, deve-se entender que a rigidez formal de proteção estabelecida em favor dos conteúdos ali introduzidos, nomeadamente os respeitantes às duas acepções ora examinadas, não abrange apenas o teor material dos direitos da primeira geração, herdados pelo constitucionalismo contemporâneo, senão que se estende por igual aos direitos da segunda dimensão, a saber, os direitos sociais” (Bonavides, Paulo. Curso de Direito

Constitucional, 24^a. Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p. 579-590).

Conforme será adiante minuciosamente detalhado, diversos dispositivos trazidos pela PEC 287/2016 afrota dispositivos que constituem o conjunto dos direitos alçados ao entendimento de cláusulas pétreas, o que conduz a inadmissibilidade da proposta.

Vale mencionar que a questão da sustentabilidade da Previdência justificadora dessa proposta não pode ser o elemento único motivador do seguimento da proposta, mas a harmonização das alterações com respeito às cláusulas pétreas. Isso porque até mesmo o tema da sustentabilidade precisa abordar outras condições, não apresentadas na PEC, por exemplo, o enfrentamento das condições que envolvem fraudes, sonegações e renúncias de receita, pois a ampliação da rede de atendimento e a universalidade da proteção social não pode ser desenhada do ajuste em relação a ampliação de renúncias e desonerações.

A questão posta é o modo com que a alteração na legislação previdenciária vai ser implementado e em que tempo. Isso é imprescindível para que não haja ônus exclusivo para a classe trabalhadora, em substituição de acesso a outras fontes de custeio do sistema que podem ser verificadas pelo diagnóstico responsável dos problemas que atingem a Previdência Social brasileira.

A- Idade mínima de 65 anos - ofensa ao princípio da razoabilidade, frustração de expectativa legítima e da responsabilidade contratual.

As novas regras pretendidas pela PEC 287/2016 relativas à aposentadoria de trabalhadoras e trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social e ao Regime Próprio de servidores públicos definitivamente impedem a justa aproximação entre o valor da contribuição ao sistema e o valor do benefício a ser recebido. Essa não é uma questão de mera natureza atuarial; trata-se de um problema social que deve mesmo ser tratado com respeito e seriedade.

A imposição de uma idade mínima de 65 anos para todos os/as segurados/as, sem que sejam consideradas peculiaridades relativas a gênero,

às condições das atividades rurais e às desigualdades regionais, constitui tamanha irrazoabilidade que afronta as garantias relacionadas no **Título da Ordem Social da Constituição Federal** – em especial, os objetivos da Seguridade Social insculpidos no **Parágrafo único do Art. 194**, que constituem o arcabouço protegido de alterações pretendidas pelo legislador comum.

Com a definição da idade mínima para aposentação aos 65 anos, única para ambos os sexos, os objetivos de universalidade da cobertura, de atendimento da proteção social (**inciso I do par. único do Art. 194, CF**) e de distributividade na prestação dos benefícios (**inciso III**) deixam de ser assegurados.

Esse último direito é afrontado pelo simples fato de que o inumano regime pretendido pela PEC 287/2016 impossibilita a boa parte dos segurados contribuintes o cumprimento dos requisitos para a aposentação, de modo que não obstante sua participação não serão eles destinatários dos benefícios que deveriam ser distribuídos pelo regime, frustrando a basilar e legítima expectativa de fruição desse direito.

O mesmo se verifica no caso dos trabalhadores rurais, que exercem suas atividades em regime de economia familiar. O **§8º do artigo 195** da Constituição elenca as condições diferenciadas de inclusão desses segurados, inclusive as relativas à idade e ao tempo de contribuição, decorrentes do reconhecimento, pelo constituinte originário, das peculiaridades relativas as suas atividades laborais – o desgaste físico mais acentuado, que se reflete inclusive nas faixas etárias de mortalidade em patamar inferior ao da média nacional

A especial proteção social a esses contingentes de trabalhadoras/es justifica-se ainda por questões culturais e circunstanciais que tornam particularmente difícil a regularidade das contribuições ao regime previdenciário, justificando-se assim a diferenciação no atendimento aos princípios da solidariedade, da universalidade e da inclusividade na cobertura previdenciária.

As estatísticas nacionais evidenciam que a maioria da população brasileira não conseguirá atender ao requisito mínimo de 65 anos instituído pela PEC 287/1016, o que a torna desprovida da mínima razoabilidade que

deve nortear as ações e políticas públicas, especialmente quando trazem consequências tão decisivas para a vida de dezenas de milhões de brasileiros.

Ainda como efeito dessa medida, a PEC 287/2016 extingue a aposentadoria por idade (que além da idade exige a comprovação de 180 contribuições, ou seja, 15 anos). Os impactos disso ofende, frontalmente, o princípio da razoabilidade, na medida em que o contingente humano abrangido pela aposentadoria por idade representa 34,5% dos beneficiários do Regime Geral, ou seja, 9,79 milhões de pessoas e ocupa o 2º lugar no montante das despesas do RGPS: 26,5% do total das despesas, ou seja, R\$ 8,73 milhões de reais em 2014.

A aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS é a maior despesa, 30,1% (ou R\$ 9,92 mi), alcançando um percentual de 19,2% dos beneficiários (ou 5,455 milhões de pessoas) e a esta, atualmente, não é imposta uma idade mínima. Em 2014, a idade média de idade da aposentadoria das mulheres foi 52 anos e a dos homens, 55 anos.

Nem mesmo o fator previdenciário que foi introduzido para evitar a aposentadoria precoce - impondo uma redução no valor do benefício que alcança uma média de 30% a menor, especialmente considerando o aumento da expectativa de vida da população brasileira - não desestimulou que os segurados do regime geral se aposentassem quando ainda estariam produtivos e com capacidade contributiva. O fator não conseguiu cumprir sua finalidade como esperado, pois não ampliou a idade média da aposentadoria nem evitou as aposentadorias precoces, mesmo sabendo que vai ter um desconto que pode chegar a mais de 30% no valor do benefício.

Segundo os dados publicados pelo IBGE as projeções mostram que, de fato, a expectativa de vida ao nascer cresce a cada ano e que subiu de 75,2 anos em 2014 para 75,5 anos de idade em 2015. Em 2030, será de 78,6 anos.

Vale ressaltar ainda que, pela dimensão continental e diferenças significativas nas condições de vida nas regiões do Brasil, há uma diferença na expectativa de vida que impacta na adoção de regras gerais para todo o território nacional levando em consideração a média nacional de vida. Por exemplo: na região sul, a expectativa é de 77,8 anos, na Região Nordeste é de 73 e na região Norte de 72,2 anos.

Assim, a adoção da idade mínima de 65 anos como parâmetro nacional é injusta porque desconsidera as diferenças regionais quanto à expectativa de vida, que também varia significativamente no comparativo entre as populações urbana e rural; e ainda, porque não leva em conta as distintas responsabilidades entre homens e mulheres em relação ao trabalho reprodutivo.

O Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, Sr. Marcelo Perrucci, em artigo¹ que analisa os efeitos da PEC 287/20156, constata que, de fato, muitos países que compõem a OCDE adotavam, em 2012, a idade de 65 anos para aposentadoria. No entanto, o analista nos faz ver que, além das diferenças socioeconômicas, de distribuição de renda e de custo de vida existente entre a grande maioria desses países e o Brasil, neles a expectativa de vida encontra-se em patamar muito superior à média de 75 anos observada no Brasil. A média da expectativa de vida na maioria dos países que adotam a aposentadoria de 65 anos é de 81,2 anos, e não de 75 anos como no Brasil; conseqüentemente, ter-se-ia em nosso país uma sobrevida – o período de tempo de vida que sucederia uma aposentadoria aos 65 anos expressivamente menor do que a dos países que adotam essa mesma referência etária.

As análises do Marcelo Perrucci são ainda mais evidenciam a irrazoabilidade da proposta da PEC 287 quando ele apresenta os dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre qualidade de vida e saúde das pessoas acima de 65 anos de idade.

Nos países que adotam os 65 anos como idade mínima para aposentadoria, um indivíduo ainda disporá de 6,5 anos com bom estado de saúde para aproveitar sua aposentadoria, antes de ser acometido por alguma doença ou impedimento. **No Brasil, em média, um indivíduo disporia de apenas 6 meses, conforme** os padrões adotados pela OMS.

Segundo dados publicados pela Social Security Administration, órgão público norte-americano, na média dos países membros do G20 as idades para aposentadoria são de 62,3 anos para homens e pouco menos de 61 anos para mulheres.

¹ Pode ser acessado em: <https://medium.com/@marceloperrucci/o-que-n%C3%A3o-te-contaram-sobre-a-reforma-da-previd%C3%Aancia-18ba4d34c23a#.rjohuu6rn>

Os segurados mais pobres do Brasil, que iniciam suas obrigações laborais ainda na adolescência, não suportariam as novas condições estabelecidas para a aposentadoria, que ofendem o princípio da razoabilidade diante da realidade socioeconômica brasileira e frustram a expectativa legítima de direitos.

E isso porque, num Estado Democrático de Direito, as sucessivas gerações consolidam sua cidadania ao se conscientizarem das normas que regem a vida social, e nelas identificar o que podem legitimamente considerar como seu direito. Nisso consiste o princípio da segurança jurídica, fortemente agredido pelas disposições da PEC 287, que implicam na súbita expropriação salarial, e na violenta privação dos meios de subsistência para dezenas de milhões de trabalhadores brasileiros dos setores público e privado, aposentados e pensionistas.

Ao revogar princípios sociais que historicamente alicerçam a Seguridade Social brasileira, como o do acesso universal e inclusivo, com equidade e solidariedade na divisão do seu custeio, a PEC 287 subverte a noção de responsabilidade contratual, aspecto fundamental da relação previdenciária que se estabelece entre o cidadão e o Estado.

As condições prévias apresentadas pelas partes e a aceitação dessas são geradoras de uma legítima expectativa que torna-se frustrada, indevidamente, quando são introduzidas, unilateralmente mudanças estruturantes nas regras pactuadas.

Desse modo, é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem à fixação da idade mínima de 65 anos são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados no Art. 194, 195 e 201 da Constituição Federal.

A todo esse contexto ainda é agregada na PEC a delegação ao Poder Executivo da prerrogativa de elevação da idade mínima para aposentadoria, que poderá ser ampliado em 01 ano toda vez que houver aumento na sobrevida média da população brasileira, verificada pelo IBGE.

B- Idade igual de aposentadoria para mulheres e homens - ofensa a isonomia; ofensa ao princípio da proporcionalidade; frustração de expectativa legítima.

A igualdade de gênero é meta a ser alcançada ano após ano. É assim que as mulheres permanecem firmes na luta para revisar séculos de uma cultura que sempre adotou a diferença biológica entre homens e mulheres como motivação para não conceder tratamento isonômico.

Sem perder de vista as ações para eliminar qualquer forma de discriminação contra a mulher, a batalha neste momento é o reconhecimento das diversas condições da mulher nas relações de trabalho. Seja por reconhecer, sem esgotar, as diversas formas de discriminação profissional contra a mulher como é o caso da diferença salarial, mesmo quando desenvolvida igual função ou atividade (recebe 74,5% do salário dos homens); seja porque são maioria nas estatísticas medidas na População Desocupada - PD (representavam 57,7%) mesmo sendo maioria na População em Idade Ativa - PIA (são 53,5%) e também nos índices de desemprego, posto que representam apenas 45,5%, na População Economicamente Ativa - PEA. Acrescente-se que também as mulheres estão majoritariamente na informalidade: em janeiro de 2008, das mulheres ocupadas, 37,8% tinham trabalho com carteira assinada no setor privado, enquanto que entre os homens esse percentual foi de 48,6%.

As mulheres predominam entre os trabalhadores com jornadas menos extensas, 51,6% de homens e 49,5% de mulheres ocupadas, trabalham entre 40 e 44 horas semanais. Em faixas menores ou iguais a 39 horas, a população ocupada feminina predomina, com 26,4%, contra 10,1 % dos homens. No entanto, essa situação inverte-se, terrivelmente, quando a medida versa sobre o trabalho denominado reprodutivo.

O tempo com a reprodução humana não tem sido contabilizado para a organização social e econômica do trabalho porque foi naturalizado como inerente do sexo feminino e dessa forma, também tem sido dificultada a repercussão previdenciária desse tempo despendido.

A única forma de reconhecimento do Estado pelo efetivo tempo de trabalho das mulheres na responsabilidade social pela reprodução, afazeres domésticos e de cuidados familiares é a distinção na contagem do tempo de

contribuição e idade entre homens e mulheres na Previdência Social. É isso que a PEC 287/2016 pretende acabar.

Os cuidados com as gerações humanas precisam ser compartilhados entre os setores da sociedade e o Estado, que não podem se eximir da co-responsabilidade nesse assunto. No entanto, a realidade é suficientemente explícita para demonstrar que, no Brasil, a divisão com afazeres domésticos, com os cuidados de filhos e familiares não é isonômica. Assim, não é de “benesse” a distinção do tempo contributivo e da idade entre homens e mulheres na previdência brasileira, é exatamente a aplicação do princípio da isonomia que se manifesta, concretamente, com essa distinção.

Portanto, a garantia da isonomia entre homens e mulheres, insculpidas na Constituição como cláusula pétrea, desde a definição dos objetivos da República – art. 3º, I e IV – passando pela lista de direitos e garantias fundamentais – do Art. 5º, caput, incisos I - para ser efetivamente assegurada depende do respeito às intrínsecas diferenciações para o alcance da equidade.

Enquanto não nos desfizemos do mito de que o espaço privado e doméstico é lugar de mulher e que a sua inserção nas esferas públicas e nos ambientes produtivos é uma mera adaptação da sociedade contemporânea, teremos sempre esses fantasmas a rondar e criar barreira para a equiparação real dos gêneros. A autonomia social passa pela garantia da autonomia das mulheres. O tempo de igualdade é tempo real, presente, cuja memória contribui para conhecermos e reconhecermos os sofrimentos vividos, a desigualdade insistente e almejamos as mudanças em perspectiva evolutiva.

Por tudo isso, **a proposta de igualdade das condições para acesso à aposentadoria para homens e mulheres, pressupõe a distinção de idade e de tempo de contribuição, conforme insculpido no inciso III do Art. 40 e §7º do Art. 201 da Constituição Federal, constituindo-se direito fundamental que concretiza a isonomia estabelecida no inciso I do Art. 5º, assegurado pelo constituinte e que estão incluídos no conjunto de normas que não podem ser objeto de alteração pelo legislador ordinário, como quer fazer a PEC 287/2016.**

Os dispositivos da PEC que quer instituir mesma idade para homens e mulheres inviabiliza a própria isonomia que constitui cláusula pétrea,

ofendendo, portanto, os princípios da isonomia e da proporcionalidade. A igualdade, nesse caso, para se viabilizar constitucionalmente impõe critérios diferentes para desiguais condições, posto que uma igualdade formal representa uma sobrecarga ainda maior às mulheres para alcançarem, de forma geral, o benefício previdenciário.

Desse modo, **todos os dispositivos que estabelecem a idade de 65 anos como idade mínima para homens e mulheres fere direitos, garantias e princípios constitucionais que constituem cláusulas pétreas, nos termos acima postos, não passível de admissibilidade em sede de PEC, razão porque também por esse viés a PEC 287/2016 é inadmissível e não pode ter o seguimento válido de tramitação nesta Casa.**

C- Aumento do tempo mínimo de contribuição para atingir 100% do benefício – ofensa ao princípio da razoabilidade, proporcionalidade e da responsabilidade contratual, e contrariedade ao caráter sinalagmático da contribuição previdenciária

A obrigatoriedade do tempo mínimo de 25 anos de contribuição estabelecidos pela PEC 287, em conjunto com a exigência da idade mínima de 65 anos, a serem aplicados para todos/as os segurados/as inviabiliza o gozo do benefício de aposentadoria por idade (existente no Regime Geral de Previdência Social) e constitui ofensa a princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

Também o cálculo instituído pela PEC 287/2016 para definir o valor da aposentadoria e da pensão por morte, ao estabelecer a regra de 51% da média de todas as contribuições, acrescido de 1% por cada ano laborado, submeterá as trabalhadoras e trabalhadores do país a um tempo efetivo de 49 anos ininterrupto de contribuição para alcançar o limite de 100% do correspondente às contribuições vertidas ao respectivo regime previdenciário.

O **inciso IV do art. 194 da Constituição estabelece a irreduzibilidade do valor dos benefícios**. Este dispositivo é inserido este dispositivo no rol dos direitos sociais alçados ao *status* de garantia fundamental. Na medida em que a PEC 287/2016 institui a obrigatoriedade de um tempo mínimo de contribuição desproporcional e não razoável para que o/a segurado/a da previdência possa alcançar o benefício da aposentadoria de

forma integral e estabelece um cálculo do valor do benefício que impõe um tempo absolutamente excessivo de contribuição para que seu benefício tenha equivalência com as contribuições recolhidas, cria uma redução do benefício conforme o pactuado (contratuado) pelos segurados, anteriormente.

Se o segurado do regime geral requer aposentadoria com idade mais reduzida, estará eternamente condenado a auferir rendimentos menores, uma vez que o decréscimo não será compensado com o passar dos anos.

Os **§§ 3º, 4º e 11 do Art. 201** ao estabelecerem que a remuneração do/a trabalhador/a e os ganhos habituais terão correspondência na contribuição previdenciária e também assegurar a atualização e o reajustamento dos benefícios remetem à compreensão de que o valor a ser recebido pelo/a aposentado/a deve corresponder sempre à sua contribuição vertida ao regime previdenciário. O cálculo estabelecido pela PEC 287 afasta a equivalência entre o quantum contributivo e do benefício a ser recebido, constituindo uma contrariedade ao caráter sinalagmático da contribuição previdenciária, o qual impõe uma reciprocidade entre as obrigações das partes – o Estado e o/a segurado/a.

Desse modo, **é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem à exigência do tempo mínimo de 25 anos de contribuição e da definição de novo método de cálculo do valor da aposentadoria e da pensão por morte inviabiliza o gozo do benefício de aposentadoria no limite de 100% do correspondente às contribuições vertidas ao respectivo regime previdenciário são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados no Art. 194, 195 e 201 da Constituição Federal.**

D- Vedação de recebimento cumulativo de benefícios: frustração de expectativa legítima e da responsabilidade contratual; contrariedade ao caráter sinalagmático da contribuição previdenciária; ofensa ao princípio da razoabilidade

A PEC estabelece a vedação da acumulação de benefícios de aposentadorias e de pensões, no âmbito de todos os regimes.

A instituição de diferentes benefícios previdenciários tem foco, objetivo e muitas vezes beneficiários distintos, preservando os parâmetros do ordenamento jurídico que estabelece, conforme **incisos do art. 201** da Constituição Federal, para a cobertura de eventos diversos.

A organização da previdência pressupõe o caráter contributivo dos segurados. O caráter sinalagmático da contribuição previdenciária - pagou e deixa benefício – é estruturante dessa organização. A restituição dos valores decorrentes da contribuição com o pagamento dos benefícios devidos em razão do cumprimento dos requisitos e condições de acesso encerra a garantia constitucional que constitui o conjunto dos direitos fundamentais que não podem ser objeto de alteração constitucional pelo legislador ordinário.

A acumulação de benefícios de aposentadorias – por diferentes vínculos e natureza contributiva diversa - e de pensão é, portanto, não uma expectativa de direito, mas a legítima expectativa consolidada que decorre de direito consolidado e de responsabilidade contratualizada com o regime previdenciário quando fez os devidos descontos em seu favor.

Transgredir o reconhecimento do propósito diverso que condiciona o acesso a diferentes direitos é ofender ao o **caráter sinalagmático** da relação jurídica instituída e gera a reprovável figura da apropriação ilícito das contribuições vertidas ao regime previdenciário.

Quando o legislador constituinte instituiu o **caput e incisos do Art. 201 e os distintos parágrafos do Art. 40** da Constituição Federal para elencar um conjunto de situações cobertas pela Previdência Social, visando a proteção a todas elas, não remeteu, de forma alguma, a qualquer discricionariedade ao gestor do regime previdenciário na concessão desassociada dos benefícios.

A cumulatividade de benefícios é decorrente da simples leitura do conjunto desses dispositivos constitucionais e há toda uma discricionariedade das possibilidades de tal acumulação, desde que atendidas as condições para acesso a tais direitos.

Considerando que direitos instituídos e decorrentes de uma relação jurídica perfeita, geradora de responsabilidades entre as partes e de uma legítima expectativa de acesso a esses direitos são conformadores de proteções diversas do/a segurado/a da previdência quando estes indivíduos

atendem às exigências específicas para acesso a cada direito previdenciário, não há que se falar em impedimento de cumulatividade.

Firmar no texto constitucional, como pretende a PEC 287/2016 a impossibilidade da cumulação, por exemplo, de pensão por morte de um cônjuge com a própria aposentadoria, sabendo-se que para cada benefício foram vertidas contribuição ao regime de modo diverso, ou mesmo a cumulatividade de aposentadorias de uma mesma pessoa que contribuiu para dois distintos regimes e alcançou as condições para o usufruto de tal direito previdenciário, é uma contrariedade ao conjunto de princípios e normas constitucionais assecuratórias dos direitos individuais e sociais.

Desse modo, é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem ao impedimento da cumulatividade de benefícios são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados no Art. 40, 194, 195 e 201 da Constituição Federal.

E- Redução do valor da pensão por morte e irreversibilidade das cotas – Extinção da garantia do valor mínimo das pensões: vulneração da proteção à família; contrariedade ao caráter sinalagmático da contribuição previdenciária; retrocesso social; ofensa ao princípio da razoabilidade.

A PEC 287/2016 extingue a pensão por morte integral e a torna ser reduzida para 50% acrescido de 10% por dependente. A PEC constitucionaliza também a regra hoje vigente de critérios associado a idade para pensionistas cônjuges ou companheira/o (só é vitalícia para maiores de 44 anos).

Afasta a aplicação do §2º do art. 201 para admitir que o valor da pensão possa ser inferior ao salário mínimo.

Aplica o teto do regime geral também para as pensões deixadas por atuais servidores aposentados, sem referência ao caso do servidor já ter sido aposentado antes da alteração contributiva de 2013 (quando implementada a previdência complementar).

Acaba com a reversibilidade das cotas dos dependentes, no caso da perda de tal qualidade. Essa é a constitucionalização de uma proposta já tentada e também rechaçada pelo Congresso.

Inserir dispositivo para estabelecer que os dependentes serão os mesmos que atendem às condições de dependência do regime geral, abrindo espaço para uma posterior mudança na legislação visando firmar como critério a dependência econômica prévia para pensionista e não por vínculo familiar, o que configura mais um intenso retrocesso social.

Essa é uma das mais cruéis alterações dispostas no texto da PEC em análise, pois versa sobre **a desvinculação do valor mínimo instituído no Brasil e pela Constituição voltado a assegurar as condições mínimas de garantia de sobrevivência digna de uma família.**

Toda a contribuição previdenciária realizada pelos trabalhadores e empregadores tem a destinação estabelecida em lei, sob a forma de benefício previdenciário. Um desses destinos é a pensão por morte que é pago à família do segurado – cônjuge/companheira/o e dependentes – calculado conforme o salário de contribuição do segurado falecido. Deste modo, esse direito já se constitui no rol dos benefícios custeados e pagos pela Previdência Social, tanto pelo sistema próprio dos servidores públicos, quanto do regime geral, consolidado pelo caráter sinalagmático entre as contribuições e o benefício da pensão por morte.

A garantia individual de que os benefícios previdenciários – inclusive a pensão por morte – não sejam inferiores ao salário mínimo que garanta a sustentação digna da família é cláusula pétrea e está assegurada nos seguintes dispositivos:

- no art 7º, inciso IV (ao definir a capacidade a que se destina o salário mínimo),
- art. 201, inciso V e §2º (que condiciona a pensão ao salário mínimo, posto que o benefício previdenciário não poderá ser inferior),
- art. 226, caput (que estabelece ao Estado a proteção à família) e,
- Art. 227 (que estabelece o dever de todos, inclusive do Estado, com as crianças e adolescentes com prioridade) ;

- também configura tal disposição referente ao respeito ao ato jurídico perfeito – inciso XXXVI do art. 5º - gerador da pensão, que tem como origem o cumprimento das condições contratadas pelo segurado com o regime da Previdência e que, atendidas a essas condições, haverá correspondência da contribuição do segurado e a pensão deixada à sua família, pelo caráter e repercussão sinalagmático desse benefício.

Para se ter uma idéia do conjunto de famílias que serão atingidas cruelmente pela proposta aqui analisada, basta considerar que o benefício da pensão por morte, no RGPS, é a segunda maior em número de beneficiários (26,6% ou 7,54 milhões de pessoas) e a terceira em despesa, 24,6% ou R\$ 8,08 milhões.

Desse modo, **é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem à desvinculação da pensão por morte e do fim da reversibilidade das quotas dos dependentes pensionistas são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados no Art. 5º, 7º, 195, 201, 226 e 227 da Constituição Federal.**

F- Alteração das Aposentadorias Especiais e por Invalidez: extinção da aposentadoria por atividade de risco – extinção da proteção à saúde - extinção da aposentadoria especial do magistério na educação infantil e ensino fundamental – alteração da aposentadoria por invalidez: retrocesso social, frustração de expectativa legítima e da boa-fé objetiva.

A PEC 287 introduz exigência de que os danos à saúde devam ser efetivos e comprovados, de modo que a prevenção dos males à saúde deixa de ser objeto da proteção social.

De outro lado, a aposentadoria especial em decorrência de atividades de risco é extinta por essa proposição, enquanto a **aposentadoria por atividades em condições que prejudiquem a saúde ou a integridade física é alterada, significativamente, em seu conceito**, inclusive por meio da

exclusão da referência aos professores dedicados ao magistério infantil ou ao ensino fundamental e médio.

Para os professores, a PEC mantém uma redução de 10 anos no quesito idade, e de 5 anos no tempo de contribuição, a título de regra de transição, mas exclui do texto constitucional os dispositivos que estabeleciam tal redução como regra ordinária.

Assim, criam-se as condições para uma futura alteração de leis regulamentadoras relativas a profissionais da saúde e da educação, os quais são majoritariamente aposentados em condições especiais, e para quem então se exigirá a comprovação do “efetivo prejuízo à saúde”.

Além disso, a PEC objetiva o aumento da idade para a aposentadoria especial, especialmente para as mulheres professoras ou que exercem atividades prejudiciais à saúde (como é o caso de profissionais das áreas de saúde), pois a idade mínima exigida hoje, de 50 anos, será elevada para 55 anos, já aplicada a redução imposta pela PEC.

Além disso, a PEC altera de modo perverso o formato da aposentadoria por invalidez: ao alterar a denominação da aposentadoria por invalidez permanente para “aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho”, ela exclui da proteção constitucional a condição de invalidez que decorre de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável, elencadas em lei.

Em substituição, a PEC 287 inaugura uma concepção pela qual o objeto da proteção não é mais a saúde dos segurados, mas tão somente a situação de comprovado dano, na qual o indivíduo não possa mais ser habilitado para qualquer outro trabalho.

A toda evidência, a situação de invalidez deve ser tutelada por si mesma, e não em função da maior ou menor gravidade da enfermidade da qual tenha resultado. A incapacidade para o trabalho configura restrição que demanda a proteção do Estado para quem dela padece, e não a mera previsão de obrigações contributivas mitigadas. O princípio isonômico, que se desdobra tanto em igualdade para os assemelhados quanto em tratamento diferenciado para situações díspares, é o que fundamenta o abrigo a essas situações especiais, cujo custeio será equalizado nos termos de um modelo solidário de previdência social.

Segundo o jurista Ingo Wolfgang Sarlet (O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade), o princípio constitucional do não retrocesso, no âmbito do direito brasileiro, está implícito na Constituição Federal de 1988 e decorre do princípio do Estado Democrático e social de direito, do princípio da dignidade da pessoa humana, do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, da segurança jurídica, da proteção da confiança, entre outros.

O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na situação de devedor. Quer isto dizer que, a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para passar também a ser uma obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social.

Os princípios garantidores dos direitos sociais, notadamente os elencados acima e constituídos na Carta Magna, são também garantidores da proibição do retrocesso social, tese também defendida pelo notável jurista português J.J. Canotilho, nos seguintes termos, **verbis**:

“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 isso quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos, uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia constitucional e um direito subjectivo. Dessa forma, e independentemente do problema fáctico da irreversibilidade das conquistas sociais (..) o princípio em análise justifica, pelo mesmos, a subtração à livre e oportunística decisão do legislador, da diminuição dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural (...). O reconhecimento desta protecção de direitos prestacionais de propriedade, subjetivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma

obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e expectativas subjetivamente alicerçadas. Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada 'justiça social'" (CANOTILHO, op. cit., p. 469)

Também Pablo Castro Miozzo afirma:

“(...)

Pois bem, do mesmo modo que se consignou que o Princípio da dignidade da pessoa humana é o *vetor material* fundamental que guia a ação estatal em termos de direitos e garantias fundamentais, afirma-se que o Princípio da proibição do retrocesso social, que é também um Princípio constitucional fundamental, pode (e deve) ser pensado como *vetor formal* fundamental que norteia esta mesma atuação. Por conseguinte, a proibição do retrocesso caracteriza-se por funcionar como um superprincípio de proteção e realização (garantia ambivalente) dos direitos fundamentais. Ou seja, o sentido bivetorial aqui pretendido da proibição do retrocesso representa (um) a *metafundamentalidade formal* que limita e dirige o modo através do qual o Estado vai realizar o princípio da dignidade da pessoa humana, e consequentemente a ampla gama de direitos fundamentais de todas as dimensões, previstos implícita ou explicitamente na Constituição da República. Note-se que esta *bimetafundamentalidade* está expressamente prevista no enunciado do Título II, da Constituição que trata dos ‘direitos garantias fundamentais’ (...)
 (“O Princípio da Proibição do Retrocesso Social e sua Previsão Constituição, de– Porto Alegre 2005).

Assim exposto, o princípio da vedação ao retrocesso social, inscrito implícita e explicitamente no texto da Constituição Federal, impede que sejam abaladas as conquistas consolidadas no processo de afirmação de nossa República Democrática por tentativas como as que se divisam na Proposta de Emenda Constitucional aqui analisada. Restringir, de alguma forma, o direito à proteção da saúde, da aposentadoria por invalidez e da aposentadoria em condições especiais em razão do desempenho de atividades que põem em risco a vida do indivíduo ou prejudique a sua saúde ou integridade física, ofende o art. 5º, caput, bem como o art. 6º, art. 40, 195 e

201, protegidos pelo comando inscrito no art. 60, §4º, IV da Carta Fundamental.

G - Flexibilização do direito ao abono de permanência: ofensa ao direito adquirido, frustração de expectativa legítima e da boa-fé objetiva

Atualmente, o pagamento do abono pecuniário é concedido aos servidores que, reunindo os requisitos exigidos para a aposentadoria, continuam em atividade.

Não se aplica a esse caso o resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105, que objetivava a interrupção da contribuição de aposentados e pensionistas, discutindo a imposição de tal encargo a quem já constituía o direito de perceber aposentadorias ou pensões.

A flexibilização do direito ao abono de permanência promovida pela PEC 287 constitui afronta a direito adquirido, posto tratar-se de benefício já em fruição por servidores que optaram por permanecer em serviço mesmo tendo cumprido todas as exigências de acesso legítimo à aposentadoria.

Por isso se verifica no caso também a frustração da legítima expectativa, na medida em que o exercício do direito pelo servidor – ou seja, a fruição, o gozo, o usufruto - seria alterado pela imposição da redução remuneratória. Novamente vale mencionar que não se fala aqui em mera expectativa de direito, mas de legítima expectativa da continuidade de um benefício alcançado conforme o padrão, os critérios e as condições previamente estabelecidas, as quais motivaram a decisão do servidor em escolher tal opção.

Desse modo, a alteração imposta, frustra a opção legítima do servidor em permanecer trabalhando mesmo podendo aposentar-se, a fim de desobrigar-se do pagamento da contribuição previdenciária.

Na espécie, vale a transcrição do conceito de direito adquirido estabelecido pela Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – lei cuja vigência remonta ao ano de 1942, tendo sido atualizada pela Lei 12.376, em 2010 – e que apresenta tal conceituação desde 1957:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

.....

§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)

Assim, uma vez introduzida a previsão de abono de permanência, a opção feita pelo servidor ocorreu nos termos estabelecidos pelo próprio texto constitucional, constituindo um direito individual que seria agora desrespeitado caso se concretize a alteração prevista na PEC 287/2016.

Ainda, tal alteração no curso da opção legitimamente exercida pelo servidor ofende a um dos principais princípios do Direito: o da boa-fé objetiva nas relações contratadas, muito pertinente ao âmbito das relações laborais e que deve vigorar também na relação entre os servidores e o Estado.

H - Extinção da garantia do valor mínimo do benefício assistencial e sua vinculação ao salário mínimo: ofensa ao direito adquirido, retrocesso social, vulneração da proteção à família.

Os benefícios assistenciais definidos no art. 203 da Constituição, e tratados em detalhe pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), **deixam de ser pagos com a referência ao salário mínimo**, conforme alterações dispostas pela PEC 287.

Também o art. 20 da PEC determina que os valores dos benefícios assistenciais deferidos sejam alterados de acordo com as novas normas, assim que forem definidos por lei. Isso **ofende o direito adquirido dos destinatários de benefícios assistenciais previstos no Art. 203 inciso V, da Constituição, que têm nessa fonte de renda a garantia da sustentabilidade de suas famílias.**

Conforme argumentado no item II.E deste voto, a subsistência da família em situação de pobreza ou extrema pobreza, e que possua integrantes idosos ou com deficiência, depende da atenção do Estado sob a forma de políticas de assistência social. Assim estão instituídos os direitos e garantias no Art. 203 da Constituição, em especial nos incisos I, II e V, que elencam entre os objetivos da assistência social a proteção à família, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo a crianças e adolescentes carentes, por meio do acesso a benefício mensal para famílias que não possuam meios próprios de prover sua manutenção.

A proteção à família e o requisito mínimo de renda são garantias constitucionais elevadas à consideração de cláusula pétrea,

portanto, inatingíveis pelo legislador ordinário, bem assim como os demais dispositivos:

- no art 7º, inciso IV (ao definir a capacidade a que se destina o salário mínimo),
- Art. 203 da Constituição, em especial nos incisos I, II e V (proteção e amparo à família, a crianças, idoso e garantia de renda mínima);
- art. 226, caput (que estabelece ao Estado a proteção à família) e,
- Art. 227 (que estabelece o dever de todos, inclusive do Estado, com as crianças e adolescentes com prioridade) e;
- também ao respeito ao direito adquirido – inciso XXXVI do art. 5º - quando assegura o benefício assistencial de um salário mínimo.

Uma das maiores **expressões do estado do bem-estar social (*Welfare state*)**, conquistada desde a redemocratização e a partir dos parâmetros desenhados na Constituição para a concepção da **Seguridade Social**, foi a ascensão e garantia de **acesso a benefícios sociais pela população em situação de miséria ou de extrema pobreza neste país**. Agora a PEC 287 quer também destruir essa conquista.

A PEC ainda insere na Constituição a limitação no cálculo do valor dos benefícios assistenciais para adotar a renda *per capita* mensal familiar integral, que considera qualquer renda de cada membro do grupo familiar.

Essa calamitosa mudança causaria uma restrição no acesso aos benefícios assistências por parte das famílias que, transitoriamente, contabilizam certa renda extra, proveniente de algum de seus membros familiar: a consideração dessa renda extra no cálculo *per capita* para fins de acesso aos padrões definidos pela LOAS, implicaria na superação do patamar mínimo, embora essa renda transitória seja incapaz de livrar aquela família da situação de pobreza. Para exemplificar essa circunstância, a LOAS admite a

exclusão do computo per capita das rendas decorrentes de bolsa aprendizagem, pensão de natureza indenizatória ou algum benefício de assistência médica.

Vale destacar que a rubrica da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) corresponde a apenas 3,9% do total das despesas primárias no orçamento de 2016. Essa é mais uma demonstração do propósito cruel de redução de despesas primárias pela restrição da vida dos pobres desse país que a PEC pretende estabelecer com as alterações aqui descritas.

Assim exposto, o princípio da vedação ao retrocesso social, inscrito, implícita e explicitamente, no texto da Constituição Federal, impede que sejam abaladas as conquistas consolidadas no processo de afirmação de nossa Democracia por tentativas como as que se divisam na PEC aqui analisada.

Ao restringir o direito à proteção da família, o amparo das pessoas idosas, de crianças e adolescentes carentes e de pessoas com deficiência, que por suas condições de pobreza dependem da assistência social para garantia de sua subsistência, a PEC 287/2016 ofende cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados nos artigos 5º, 7º, 195, 201, 226 e 227 da Constituição Federal protegidos pelo comando inscrito no art. 60, §4º, IV da Carta Fundamental.

I - Elevação da idade para gozo do benefício assistencial para 70 anos: retrocesso social; ofensa ao princípio da razoabilidade.

A PEC constitucionaliza limitações aos benefícios assistenciais ao fixar a idade de 70 anos para a referência ao idoso (hoje considerado os maiores de 65 anos). Podendo ser aumentada, caso haja aumento da sobrevida média da população, conforme mesmo parâmetro adotado para as aposentadorias. A idade de 70 anos será alcançada gradualmente de 01 ano a cada 02 anos, até alcançar a idade, portanto, período de transição de 10 anos.

O art. 1º da Constituição estatui em seus fundamentos o princípio da dignidade, em seu inciso III. No elenco dos objetivos fundamentais

republicanos previstos no Art. 3º, consta a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (inciso I) também o propósito da erradicação da pobreza, além da redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III).

No elenco dessas estruturas basilares do Estado Democrático de Direito, acrescido das demais cláusulas pétreas consignadas na forma dos direitos sociais instituídos no Art. 6º, bem como dos demais dispositivos constantes dos arts. 194 e 203, amplamente referenciados nos dispositivos acima, referente à proteção à família, do amparo aos idosos e da concretização de direitos de subsistência.

Ressalte-se que a parcela social de idosos na pobreza representa um segmento vulnerável da sociedade que não pode deixar de receber uma atenção especial do Estado, sob pena de intenso retrocesso social e os condena ao fim. A PEC 287/2016 ofende garantias de direitos, de acesso ao bem estar dessas pessoas e o enfrentamento das condições adversas que lhe impedem ter a autonomia que permite sua sustentabilidade.

Para bem situar a dimensão da inadmissibilidade, muito bem se aplicam os julgados do Supremo Tribunal Federal reconhecendo o princípio do não-retrocesso, valendo a transcrição da decisão abaixo:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculos a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.- (ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado

J - Revogação das regras de transição da EC 41 e 47 para servidores públicos, e fixação de novas regras em descon sideração às condições vigentes: frustração de expectativa legítima; ofensa ao princípio da equanimidade; ofensa ao caráter sinalagmático e da responsabilidade pré-contratual.

A revogação das regras de transição entre regimes previdenciários dos servidores públicos, previstas nas Emendas Constitucionais 41 e 47, e a fixação de nova regra que descon sidera os parâmetros instituídos por aquelas regras de transição, constituem outro caso de inadmissibilidade da PEC 287.

Com efeito, a circunstância de o servidor já encontrar-se no exercício do cargo por ocasião de uma alteração nas regras constitucionais previdenciárias deveria implicar, em atendimento ao princípio da equanimidade, na diferenciação entre essa situação funcional e aquela que será prevista para novos servidores; trata-se, conforme o brocardo jurídico, de “tratar desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade”, o que inclusive justifica o fato de as reformas previdenciárias anteriores, sem exceção, contemplarem um conjunto de normas de transição.

Por isso, a revogação dessas regras de transição pela PEC 287 corresponde à frustração das legítimas expectativas que dezenas de milhares de servidores públicos têm quanto à estabilidade das regras constitucionais relativas à sua situação funcional.

Ressalte-se que, para os servidores públicos que ingressaram em momento anterior ao da instituição da previdência complementar em 2013, a contribuição previdenciária incide sobre a totalidade de seus rendimentos, não se lhes aplicando o teto contributivo vigente no regime geral para os demais trabalhadores; desse modo, a instituição de um limite máximo para aposentadoria e pensões fere o caráter sinalagmático da relação previdenciária entre o servidor e o Estado, caráter esse referente à necessária correspondência entre as prestações intercambiadas pelas partes integrantes do contrato: à contribuição vertida durante a vida ativa deve corresponder a uma fruição proporcional do benefício previdenciário.

K- Exigência de pedágio na regra de transição: ofensa ao princípio da razoabilidade; ofensa ao caráter sinalagmático da relação previdenciária entre servidor e Estado.

Para os servidores efetivos que na data de promulgação da Emenda tiverem idade igual ou superior a 50 anos, se homens, ou 45 anos, se mulheres, a PEC 287 impõe o pagamento de um “pedágio”, correspondente a 50% do tempo que faltaria para completar o período de contribuição sob a regra vigente, além do cumprimento dos demais requisitos. Por exemplo, se o trabalhador pode se aposentar aos 55 anos pela regra atual e teria 50 anos na data da promulgação da PEC, seria obrigado a pagar um “pedágio” correspondente a 50% do tempo que faltaria para a aposentação – ou seja, ele se aposentaria com 57,5 anos.

Aqui, a exigência desse pedágio na regra de transição, a partir de um parâmetro estanque de 45 ou 50 anos de idade (mulher e homem, respectivamente) que deixa a descoberto todo o contingente de servidores da ativa com idade inferior aos 45/50 anos, **consubstancia a inadmissibilidade da proposição, pois ela concomitantemente também revoga as regras de transição anteriores, impondo um gravame tão severo à situação funcional do servidor, e rompendo de tal forma o caráter sinalagmático constitutivo do regime previdenciário, a ponto de caracterizar uma irrazoabilidade contrária aos mais significativos valores constitucionais.**

III. Da inadmissibilidade por ofensa à forma federativa de Estado – art. 60, §4º, I, da Constituição Federal

A redação dada pela PEC 287/2016 ao §14 do artigo 40 da Constituição Federal **atenta contra a forma federativa de Estado, que constitui cláusula pétrea por força do artigo 60, §4º, inciso I**, e da qual decorre a autonomia administrativa dos entes estaduais e municipais do Estado brasileiro.

Tal autonomia, consubstanciada na capacidade de tais entes disporem sobre sua estrutura administrativa sem interferência do poder central, é respeitada na redação vigente do referido §14: a instauração de regime de previdência complementar, embora estimulada pelo comando constitucional, fica sujeita à análise de oportunidade e conveniência de cada ente federativo.

O mesmo não se verifica com a redação pretendida pela PEC: é cogente a imputação de determinado modelo de gestão previdenciária, como

bem revela a redação dos incisos XII e XIII que se pretende acrescentar ao artigo 167 da Constituição.

Nos termos pretendidos pela proposição em análise, o exercício da autonomia administrativa pelos entes federados não apenas é obstada, como também punida com restrições de ordem orçamentário-financeira, caso não assuma o modelo prescrito no referido dispositivo.

IV. Considerações Finais e Voto

Nesse tema da reforma previdenciária, é imprescindível lembrar que a Presidenta da República legítima e eleita, Dilma Rousseff, instituiu, pelo Decreto nº 8.443, de 30.4.2015, o **Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social**, com a “finalidade de promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Poder Executivo federal com vistas ao aperfeiçoamento e à sustentabilidade das políticas de emprego, trabalho e renda e de previdência social e a subsidiar a elaboração de proposições pertinentes”.

O Fórum reuniu-se, especialmente com representantes de todas as centrais sindicais e estabeleceu um cronograma de trabalho na perspectiva de oferecer ao Congresso Nacional um fruto de uma concertação institucional e social almejando os ajustes necessários de segurança e proteção a segurados da previdência e ao mesmo tempo, de responsabilidade com o enfrentamento das causas dos problemas referentes à sustentabilidade dos regimes, sem riscos às gerações futuras. Tudo isso foi desfeito com o envio açodado e o texto perverso da proposta aqui analisada.

O discurso do déficit da Previdência precisaria ser melhor contextualizado em todos os casos e momentos – inclusive separando a inserção das despesas assistenciais ao falar de previdência, o que é um erro primário e de má-fé – além de ser importante sempre fazer a separação dos regimes, inclusive considerando o passivo em relação aos militares e às peculiaridades do Regime Próprio do serviço público, não sendo correta a adoção genérica de soluções idênticas para circunstâncias e pessoas diferenciadas.

A compressão pelo congelamento do teto das despesas trazida pela PEC 241 (55, no Senado) tornou-se o discurso fácil para justificar essa reforma previdenciária pelo governo não do sr. Michel Temer, que culpabiliza a classe trabalhadora pelo déficit, impondo sobre os segurados o ônus da restrição de acesso a direitos, extinguindo benefícios com rigorosas mudanças nas regras e o estabelecimento do retrocesso social em proporções gigantescas vivenciado pelo país.

Por todo o exposto o voto da Bancada do Partido dos Trabalhadores, é pela inadmissibilidade da PEC 287/2016, por afrontar o inciso I e IV do §4º do Art. 60 da Constituição Federal, o que impede a tramitação da proposta, e também por ofender aos direitos e garantias fundamentais, Art. 5º e Art. 6º, além de afrontar a forma federativa, aos princípios fundamentais da República, inciso II, III, IV do Art. 1º, aos objetivos fundamentais da República, inciso III do Art. 3º, e aos objetivos da seguridade social, parágrafo único do Art. 194, todos da Constituição Federal.

Sala das sessões, 14 de dezembro de 2016.

Bancada do Partido dos Trabalhadores

Luiz Albuquerque Couto
Deputado Federal PT/PB

Maria do Rosário
Deputada Federal PT/RS

Erika Kokay
Deputada Federal PT/DF

Patrus Ananias
Deputado Federal PT/MG

Valmir Prascidelli
Deputado Federal PT/SP

Paulo Teixeira
Deputado Federal PT/SP

José Mentor
Deputado Federal PT/SP

Rubens Otoni
Deputado Federal PT/GO

Ana Perugini
Deputada Federal PT/SP

Gabriel Guimarães
Deputado Federal PT/MG

José Guimarães
Deputado Federal PT/CE

Moema Gramacho
Deputada Federal PT/BA

Reginaldo Lopes
Deputado Federal PT/MG

Vicentinho
Deputado Federal PT/SP