



CAMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287, DE 2016

“Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências”

AUTOR: Poder Executivo

RELATOR: Deputado **Alceu Moreira**

VOTO EM SEPARADO
(Deputado Marcos Rogério)

I – RELATÓRIO

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

O intuito da proposição, segundo o autor, é “fortalecer a sustentabilidade do sistema de seguridade social, por meio do aperfeiçoamento de suas regras, notadamente no que se refere aos benefícios previdenciários e assistenciais”. Alega que “realização de tais alterações se mostra indispensável e urgente, para que possam ser implantadas de forma gradual e garantam o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema para as presentes e futuras gerações”.



CAMARA DOS DEPUTADOS

A relatoria vota pela admissibilidade da proposição.

É o relatório.

II – VOTO

Nos termos art. 32, IV, b, c/c o art. 202, caput, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a admissibilidade da matéria.

A proposição foi apresentada pelo Presidente da República, conforme atestado pela Secretaria-Geral da Mesa, obedecendo-se assim à exigência dos artigos 60, I, da Constituição Federal e 201, I, do Regimento Interno.

No que concerne a eventuais limitações circunstanciais impostas pela Constituição Federal (art. 60, § 1º), nada há que se possa objetar, uma vez que a República Federativa do Brasil encontra-se em plena normalidade político-institucional, não vigendo decreto de intervenção federal, estado de defesa, ou estado de sítio.

Naquilo que diz respeito às **limitações materiais**, registro, de plano, o acolhimento da doutrina majoritária no sentido de que o constituinte de 1988 conferiu aos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensões, sejam eles direitos de defesa ou prestacionais, o *status* de cláusula pétrea. Assim, o exame do PEC nº 287 comporta o confronto com diversos artigos da Constituição, além do art. 5º.

Os direitos fundamentais constituem questão jurídica central em uma ordem constitucional como a brasileira, que além de ser edificada sobre a vinculação direta de todos os Poderes do Estado à sua realização e observância, também é pródiga tanto na positivação como na previsão de instrumentos de controle dessa vinculação pelo Poder Judiciário. Amplia-se a questão com a adoção interna da doutrina da



CAMARA DOS DEPUTADOS

eficácia horizontal dos direitos fundamentais, que pugna pela sua aplicação no âmbito das relações privadas e não apenas nas relações com o Poder Público.

A centralidade dos direitos fundamentais ganhou contornos ainda mais relevantes com o declínio do positivismo jurídico, intensificado no segundo pós-guerra, havendo quem defenda, como o Professor Paulo Bonavides¹, que o centro de gravidade dos estudos constitucionais, que dantes se situava na parte organizacional da Lei Magna, tenha sido transportado para a parte substantiva, de fundo e conteúdo referentes aos direitos fundamentais e às garantias processuais das liberdades.

De fato, tendo superando as concepções puramente formais dos direitos fundamentais vigentes no Estado Liberal e o autoritarismo e a hipertrofia do Estado Social, o novo constitucionalismo se modelou a partir da combinação de elementos diversos, como a sujeição do Estado à lei, a titularidade do poder nas mãos do povo soberano, o respeito aos direitos fundamentais e a organização social fundada na cooperação de pessoas livres e iguais, que são, ao mesmo tempo, coautores e destinatários da ordem jurídica.

Tratando do sistema de direitos, o filósofo alemão Jürgen Habermas² afirma que a autonomia das pessoas privadas remete à legitimidade do direito e vice-versa, de modo que, numa compreensão atual do mundo, só tem legitimidade o direito que surge da formação discursiva da opinião e da vontade dos cidadãos livres e titulares de iguais direitos. Com essa compreensão, Habermas propõe *in abstracto* categorias de direitos geradoras do próprio código jurídico: 1) direitos fundamentais resultantes do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação; 2) direitos fundamentais decorrentes do *status* de membro numa associação voluntária de parceiros do Direito; 3) direitos fundamentais decorrentes da possibilidade de postulação judicial de direitos e da configuração politicamente autônoma da proteção jurídica individual; 4) direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances,

¹ Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 20ed. atualizada. São Paulo: Malheiros. 2007, p. p. 584 e 587.

² HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. 1. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 159/160



CAMARA DOS DEPUTADOS

em processos de formação da opinião e da vontade; 5) direitos fundamentais a condições de vida digna.

A propósito, foi essa a concepção inspiradora e norteadora do constituinte originário, registrada de plano no art. 1º da Constituição Federal de 1988, tanto na indicação inequívoca de que a República Federativa se constitui em Estado Democrático e de Direito, em que todo o poder emana do povo, como na indicação expressa dos seus fundamentos, quais sejam: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político.

É com esse feito de Estado e com a dignidade da pessoa humana erigida à condição de valor fundamental é que se impõe a leitura e interpretação do Título II da Constituição Federal, que principiando pelo art. 5º, estabelece expressamente a igualdade fundamental de todos perante a lei e sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Com supedâneo no mesmo feito de Estado e na inafastabilidade da dignidade humana, o legislador constituinte positivou um extenso catálogo de direitos políticos que, em breves palavras, se constituem de um conjunto de regras referentes a participação popular no processo, ou seja, à atuação do cidadão na vida pública e na formação da vontade das instituições do Estado.

Cabe apontar, ainda, que para não incorrer no mesmo déficit do Estado Liberal e seus direitos meramente formais, a Constituição de 1988 incorporou o catálogo da primeira geração de direitos fundamentais concernentes às liberdades civis e políticas, e positivou os direitos sociais, econômicos e culturais da segunda geração. Ademais, consagrou direitos de solidariedade, a terceira geração dos direitos fundamentais, como o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à propriedade sobre patrimônio comum da humanidade, à paz e à comunicação. Por fim, assegurou também direitos fundamentais da chamada quarta geração, como o



CAMARA DOS DEPUTADOS

direito à participação democrática, ao pluralismo em todas as suas formas e à informação³.

Conquanto relativos, pois que nenhum direito se impõe absolutamente sobre os demais, os direitos fundamentais têm a particular característica de não admitirem limitação ou restrição que não advenham da própria Constituição. A propósito, em necessário rigor terminológico, chamam-se direitos fundamentais justamente aqueles direitos positivados pela ordem jurídica constitucional, a única com aptidão, portanto, para estabelecer as hipóteses e os termos da limitação.

A leitura sistêmica da Constituição Federal e do primado da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, não autoriza que se estabeleça uma hierarquia jurídica ou valorativa entre direitos de defesa e prestacionais, ou de direitos de uma dimensão em prejuízo das demais. Assim, os direitos e garantias individuais referidos no artigo 60, § 4º, inc. IV, da Constituição incluem os direitos sociais e os direitos da nacionalidade e cidadania (direitos políticos), não sendo possível excluir os direitos sociais do rol das assim chamadas “cláusulas pétreas”.

Partindo dessa premissa, a PEC 287, de 2016, traduz inequivocamente retrocesso social à luz das conquistas asseguradas pela Carta de 1988, o que converte tais conquistas na área da previdência em direitos que não podem ser suprimidos ou inviabilizados por meio de emenda à Constituição. Porque é preciso reconhecer, que mesmo por via de emenda, a limites as mudanças constitucionais.

A PEC afeta drasticamente expectativas de direito legítimas e mesmo direitos cuja aquisição se completa em curtíssimo prazo, impondo regras draconianas de cálculo de benefício e valores de pensões, ou mesmo inviabilizado a aquisição do direito, vulnerando, assim, o princípio da estabilidade das relações jurídicas.

³ Sobre as gerações de direitos, confira-se: CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional*. 18. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.



CAMARA DOS DEPUTADOS

Ao estabelecer **idade mínima sem distinção entre gêneros e excessivamente elevada (65 anos)** a proposição vai contra os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e igualdade. É certo que a trajetória da mulher nos últimos séculos é extraordinária: de uma educação baseada exclusivamente ao cuidado do lar, no período colonial, para uma participação tímida nas escolas públicas mistas em meados do séc. XIX, seguida de uma presença hoje majoritária em todos os níveis de escolaridade, bem como uma expressiva participação no quadro docente da educação superior.

Contudo, o Brasil ainda é um dos países com maior desigualdade entre os gêneros, principalmente no aspecto profissional. De acordo com informações da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (Pnad), em 2014, as trabalhadoras brasileiras recebem aproximadamente 27% menos do que os homens que desempenham funções similares. Não sendo assim, na atual conjuntura, justo e razoável que a idade mínima para a mulher se aposentar seja igual a do homem.

Também não houve ponderação da proposição ao estabelecer o **tempo de contribuição exigido para atingir o direito à aposentadoria com 100% do benefício**. A PEC 287/16 praticamente extingue, por via transversa, a aposentadoria integral mediante a forma de cálculo proposto. Para a obtenção da aposentadoria que corresponda a 100% da média aritmética obtida a partir das contribuições previdenciárias será necessário trabalhar/recolher contribuições durante 49 anos, o que beira o irracional. Neste ponto também não foram observados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, já que na prática, a aposentadoria por tempo de contribuição é extinta ou inviabilizada.

No que tange ao **benefício da aposentadoria especial** a matéria traz uma alteração substancial na natureza e contornos jurídicos do benefício. A aposentadoria especial deixa de se dar em razão de atividades exercidas em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, para ter como hipótese de contigência o efetivo prejuízo à saúde.



CAMARA DOS DEPUTADOS

Além disso, a redução do tempo exigido para fins de aposentadoria, nos termos do inciso III do §1º, será de, no máximo, dez anos no requisito idade e de, no máximo, cinco anos para o tempo de contribuição, o que não representa vantagem substancial em relação ao dano à saúde proporcionado por certas atividades laborativas. Há uma afronta direta aos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana.

O art. 40, § 6º da PEC veda, ressalvados os cargos acumuláveis na forma do art. 37, XVI, da Constituição Federal, toda e qualquer forma de **cumulação de aposentadorias ou benefícios de pensão por morte** no RPPS, ou entre benefício advindo de RPPS e outro de RGPS.

Embora seja assegurado o direito de opção por um dos benefícios a regra motiva a frustração de expectativa legítima, contrariando o caráter de bilateralidade da contribuição previdenciária (pagou e não deixa benefício). Aposentadoria e pensão por morte possuem objetivos constitucionais e fatores geradores distintos. Aposentadoria é direito próprio, decorrente do recolhimento de contribuições previdenciárias, a pensão por morte é benefício previdenciário que decorre da relação entre servidor (segurado) e seus dependentes econômicos, normalmente em virtude de relações familiares e afetivas.

Não há razoabilidade na regra, afetando drasticamente a composição familiar em seu aspecto econômico, atingindo mais uma vez o núcleo duro da Constituição Federal, já que a proteção a família é uma preocupação fixada no art. 226 e em diversos outros dispositivos da Lei Maior.

No que tange a concessão do benefício de **pensão por morte**, o valor será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento) do valor do benefício instituidor, sendo que as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários. Com essa nova redação, a pensão por morte, ficará desvinculada ao salário mínimo.



CAMARA DOS DEPUTADOS

A pretendida regra deixará mais uma vez a proteção a família em situação vulnerável, contrariando o caráter sinalagmático da contribuição previdenciária. Haverá intenso prejuízo ao sustento familiar, pois o benefício da pensão por morte não se destina diretamente ao segurado, mas a seus dependentes, visando recompor ou manter o nível econômico da entidade familiar.

A proposição prevê a **elevação da idade mínima de aposentadoria** se a sobrevida do brasileiro aumentar. Atualmente, a expectativa de sobrevida de um brasileiro aos 65 anos está em torno de 18 anos. Se este índice aumentar um ano, a idade mínima poderá aumentar um ano, sem necessidade de aprovar uma nova emenda constitucional. Essa elevação não trouxe contornos claros da idade mínima para aposentadoria, o que ao meu ver, ofende o equilíbrio entre Poderes, invadindo competência legislativa.

Ao tratar do **benefício assistencial**, a PEC faz diversas alterações no art. 203 da CF, reduzindo o alcance do benefício. Entre as alterações, incluir-se a extinção da garantia do valor mínimo do benefício assistencial, que atualmente é de um salário. Essa desvinculação além de reduzir efetivamente expressivo contingente populacional à miséria, acaba, mais uma vez, por malferir diversos dispositivos constitucionais, como a dignidade da pessoa humana, a garantia de um salário mínimo (art. 7º, inciso IV, CF) e a necessidade de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF).

“Num país de dimensões continentais como o Brasil, inserido num contexto socioeconômico e geográfico de país subdesenvolvido, por vezes pré-histórico, com graves distorções de distribuição de renda e diferenças climáticas e culturais significativas, importante foi a iniciativa do constituinte originário em dotar o texto constitucional de mecanismos de equalização de desigualdades regionais impedindo a manutenção de regiões em flagrante desnível em relação a outras do país, permitindo políticas públicas orientadas para um processo de desisonomia seletiva, isto é, conferindo tratamento diferenciado a determinadas regiões ou determinadas atividades econômicas como meio de promover o desenvolvimento o mais



CAMARA DOS DEPUTADOS

equilibrado possível”¹. O benefício assistencial nada mais é do que a busca por esse equilíbrio social e em hipótese alguma deve-se aqui discutir a redução do alcance do benefício.

Em relação a mudança do tratamento destinado à **população rural**, a matéria mais uma vez contraria os princípios da igualdade e razoabilidade. A aposentadoria rural é inserida na regra geral da reforma da Previdência, passando a exigir dos agricultores contribuição de forma individual com uma alíquota sobre o limite mínimo da base de cálculo para o recebimento do benefício. A proposição desconsiderou por completo as condições mais difíceis e penosas de labor que normalmente estão exposto o trabalhador rural, muitas vezes com menor expectativa de sobrevida.

O tratamento isonômico também foi deixando de lado com a afetação das **carreiras de segurança pública** e desconsideração da atuação em condições de risco, *stress*, insalubridade e periculosidade em que laboram policiais federais, policiais rodoviários e ferroviários federais, policiais civis dos Estados e do Distrito Federal, peritos oficiais de natureza criminal, policiais legislativos do Congresso Nacional e das demais Casas Legislativas e agentes integrantes do sistema penitenciário, além do pertencentes às Guardas Municipais.

Ser policial é trabalhar afeto à exposição ao risco potencial e efetivo durante o tempo laboral e no momento de descanso. Dar aos policiais o mesmo tratamento dos demais segurados, não somente a injustiça prevalecerá, mas sobretudo os efeitos nefastos para a qualidade no serviço de segurança pública.

Por fim, a proposição compromete o acesso à justiça e a inafastabilidade de jurisdição com a modificação sugerida ao §3º do art. 109, já que condiciona a possibilidade de proposição das ações de natureza previdenciária perante a Justiça Estadual à hipótese de a comarca não ser sede de vara do juízo federal.

Com efeito, atualmente, nas cidades onde não existe Vara Federal, é possível a propositura de ação previdenciária perante a Justiça Estadual, o que é



CAMARA DOS DEPUTADOS

medida de acesso à justiça, considerando a ainda pouco expressiva interiorização da justiça federal e a situação de vulnerabilidade processual que caracteriza os segurados da Previdência Social e aqueles que visam benefícios assistenciais.

A redação do dispositivo mantém a jurisdição delegada em matéria previdenciária, mas condiciona-a aos termos de uma futura lei. Assim, a lei que vier a ser editada pode restringir ou limitar a possibilidade de ajuizamento de demandas previdenciárias perante a Justiça Estadual nas localidades que não sejam sede de Vara Federal, o que possui nítido impacto negativo em termos de acesso à justiça.

Diante dessas considerações, manifesto meu voto no sentido da inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2016.

Deputado **MARCOS ROGÉRIO**

Democratas/RO