APENSADOS

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Legislação Participativa

SUGESTÃO Nº 112 DE 2017

AUTOR:
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS APOSENTADOS, DEFICIENTES, IDOSOS, PENSIONISTAS E DOS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - ANADIPS

DATA DE ENTREGA
28/09/2017

EMENTA:

Sugere alterações no Art. 194 da Constituição Federal para incluir o princípio da confiança e dá outras providências.

DISTRIBUIÇÃO/REDISTRIBUIÇÃO/VISTA

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em:_____/_____/_____ Presidente:_____

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em:_____/_____/_____ Presidente:_____

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em:_____/_____/_____ Presidente:_____

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em:_____/_____/_____ Presidente:_____

A(o) Sr(a). Deputado(a): _____

Em:_____/_____/_____ Presidente:_____

PARECER:

DATA DE SAÍDA

CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

01
R

SUGESTÃO Nº 112/2017

CADASTRO DA ENTIDADE

Denominação: Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social - ANADIPS

CNPJ: 26.881.145/0001-32

Tipos de Entidades: (**x**) Associação ( ) Federação ( ) Sindicato

( ) ONG ( ) Confederação ( ) Outros

Endereço: SCS, Qd. 01, Bloco C, nº 30, Ed. Antônio Venâncio da Silva, Sala 105 CEP: 70.395-900

Cidade: Brasília **Estado:** DF

Fone/Fax: (61) 3224-8183/ (61) 98220-7837

Correio-eletrônico: presidencia@anadips.org.br

Responsáveis: Rudimar César Antunes Pereira - Presidente
Clodoaldo Nery Júnior – Diretor-Executivo

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que a documentação especificada nos Incisos "I" e "II" do art. 2º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa encontra-se regularizada até a presente data e arquivada nesta Comissão à disposição de qualquer interessado.

Brasília, DF, 28 de setembro de 2017.

Kátia da Consolação dos Santos
Secretária-Executiva

ANADIPS
Associação Nacional dos Aposentados Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social

02
R

Ofício nº 118/2017 ANADIPS

Brasília, 26 de setembro de 2017

À Comissão de Legislação Participativa (CLP)
Câmara dos Deputados
CEP 70160-900 – Brasília/DF

Assunto: Solicitação de cadastro da ANADIPS e apresentação de PEC.

Prezados Senhores,

Com os nossos cordiais cumprimentos, dirigimo-nos a Vossas Senhorias para solicitar o cadastramento da Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social (ANADIPS), bem como apresentar, para análise dessa Comissão de Legislação Participativa (CLP), a nossa Proposta de Emenda à Constituição, conforme cópia anexa.

Sem mais para o momento, nos despedimos elevando votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

CLOADOALDO NERI JÚNIOR
Diretor-Executivo da ANADIPS

Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social

03
R

ATA

ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINÁRIA DE 25/09/2017

Aos vinte e cinco dias do mês de setembro do ano de dois mil e dezessete, os associados da ANADIPS reuniram-se na sede da entidade, sito à SCS quadra 01 edifício Antônio Venâncio Silva Bloco C Sala 105- Brasília/DF, com início às 9 horas e término as 10 horas e 45 minutos, em assembleia geral extraordinária a seguinte ordem dia: Apresentação de Proposta de Emenda Constitucional à Comissão de Legislação participativa da Câmara dos Deputados – CLP. O Diretor Clodoaldo Batista Neri Junior saudou os presentes e convidou para secretariar a reunião a Secretaria Maria Bernadete Dantas. Foi informado aos presentes que a Diretoria Executiva já havia aprovado a proposta por unânimidade, por meio de pauta eletrônica e que era uma exigência Comissão de Legislação Participativa que houvesse uma deliberação por meio de assembleia, no uso da palavra fez a apresentação da proposta e ressaltou a importância da PEC que visa instituir o Princípio da confiança em matéria previdenciária, com alteração do artigo 194 da Constituição Federal, afirmou que trata-se de uma necessidade de proteção aos brasileiros contra os abusos do Estado brasileiro que muda as regras do jogo de forma unilateral. A medida visa assegurar proteção e sobretudo a segurança jurídica necessária em matéria previdenciária e que outros países já adotam o princípio da confiança. Informou que a proposta visa garantir o caráter de vinculação das contribuições sociais e previdenciárias relacionadas ao financiamento da seguridade social e que seria uma salvaguarda necessária para garantir a contraprestação estatal. Que a previdência social está sob ataque dos agentes de mercado e que é necessário o aperfeiçoamento da Constituição Federal para evitar o esfacelamento do pacto social. Após explanação solicitou autorização para cadastrar a entidade junto à CLP e para apresentar a proposta de emenda constitucional, o que foi aprovado por todos os presentes. Nada mais havendo a tratar, o presidente deu por encerrada a reunião e eu Maria Bernadete Dantas..Maria Bernadete Dantas....., Secretária, lavrei a presente ata que será assinada por mim e pelos demais presentes.

SCS Qd. 01, Bloco C, nº 30, Ed. Antônio Venâncio da Silva Sala 105
Brasília-DF - 61 3224-8183 E-mail: presidencia@anadips.org.br

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

04
R

Altera o art. 194 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras do princípio da confiança e dá outras providências..

EMENDA Nº , DE 2017

Dê-se ao art. 194 da Constituição, a seguinte redação:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo Primeiro - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (NR):

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

VIII – Confiança em matéria previdenciária (NR)

Parágrafo Segundo - A natureza jurídica das contribuições sociais e previdenciárias é tributária, vinculada a contraprestação estatal, garantido-se aos segurados de qualquer dos regimes de previdência social, a proteção de seus direitos, com observância:

05
12

I – A filiação obrigatória respeitará o princípio da confiança em matéria previdenciária, vedado à União, Estados, Municípios e Distrito federal a mudança das regras previdenciárias, de forma unilateral, salvo se for para beneficiar os segurados, por norma mais benéfica, mediante opção do segurado;

II - Respeito ao tratamento isonômico entre trabalhadores aposentados e não-aposentados e de prevalência da responsabilidade do Estado de garantir a contraprestação, com tratamento com base no princípio da igualdade entre todos os trabalhadores que contribuem com o sistema de previdência social.

JUSTIFICAÇÃO

Com esta emenda propomos a instituição do principio da confiança em matéria previdenciária, como mecanismo de proteção constitucional a todos os trabalhadores, objetivando garantir ao sujeito passivo da obrigação tributária a segurança jurídica necessária nas relações com Estado.

Para embasar nossa justificativa nos referenciamos nos ensinamentos de Victor Roberto Corrêa de Souza, conforme artigo publicado na Revista Consultor Jurídico, passamos a expor:

No Brasil, por exemplo, o princípio da proteção da confiança está expressamente consagrado no artigo 927, parágrafo 4º do CPC de 2015, e tem sua raiz histórica no artigo 27 da Lei 9.868/99, que prevê a possibilidade de se manter a eficácia de determinado dispositivo que venha a ser declarado como inconstitucional pelo STF, em razão da segurança jurídica.

Nesta reforma da Previdência que se aproxima, se aprovado o artigo 24 da PEC, tal princípio estará sendo potencialmente lesado pelo constituinte derivado, em relação a milhares de servidores civis que ingressaram antes de 31/12/2003, pois confiaram na existência de uma proteção jurídica de seu regime previdenciário, dada pelo Estado, quando optaram pela assunção de um vínculo laboral com o Estado de acordo com aquele regramento, em detrimento de outras possíveis escolhas profissionais, e, repentinamente, por uma mudança de entendimento do legislador/constituinte derivado, se veem desprotegidos quanto a seus direitos previdenciários.

Segundo Valter Shuenquener de Araújo: "Embora as leis não sejam perpétuas, especialmente nos dias de hoje, as alterações que elas sofrem devem levar em consideração a confiança que nelas foi depositada pelos seus destinatários. Consoante adverte KARL LARENZ, o legislador nunca elabora uma lei para toda a eternidade, mas ele também não a cria para que tenha

vigência por um único dia e, por isso, 'las leyes deben regir un futuro previsible'. Sobre o tema, também é oportuna a assertiva de KATHARINA SOBOTA de que 'o que hoje é uma lei não deveria, dentro do que seja possível, sofrer uma abrupta e infundada modificação'. O legislador não tem liberdade ilimitada na criação de normas, e um dos objetivos do princípio da proteção da confiança é justamente o de fixar alguns limites. Nesse contexto, a Constituição exercerá uma valiosa função na preservação de expectativas legítimas. O Estado de Direito do século XX, e que se estende pelo século XXI, tem como um de seus principais fundamentos a necessidade de que a Constituição seja observada por todas as demais normas jurídicas. Isso serve para conter eventuais impulsos de uma maioria circunstancial tendente a abolir direitos previstos no texto supremo. [...] A Constituição, portanto, também desempenha um relevante papel para o alcance da estabilidade das relações sociais e deve servir como instrumento para possibilitar uma firme tutela das expectativas legítimas dos cidadãos contra inesperadas alterações legais. Sendo assim, o legislador também pode sofrer uma vinculação futura da sua atuação. Um dispositivo legal ou constitucional criado no passado poderá, portanto, com amparo no princípio da proteção da confiança, restringir, sem agredir a democracia, a atuação do parlamento no futuro" (ARAÚJO, 2009, p. 172-173).

Do mesmo modo, Humberto Ávila: "A exigência de cognoscibilidade permite que o cidadão possa 'saber' aquilo que 'pode ou não fazer' de acordo com o Direito. Essa exigência, dentro de um estado de confiabilidade e de calculabilidade, capacita-o a, com autonomia e com liberdade, 'fazer ou não fazer', de modo que possa 'ser ou não ser' aquilo que deseja e que tem condições de ser. A segurança jurídica, em outras palavras, é um instrumento para que o cidadão possa saber, antes, e com seriedade, o que pode fazer, de modo que possa melhor ser o que pode e quer ser" (ÁVILA, 2012, p. 95).

Ora, há algo mais calculável e programável que uma aposentadoria, para o trabalhador? Há algo mais esperado, tendo em vista o envelhecimento e a saúde mais frágil do trabalhador, que uma aposentadoria? Há algo mais relevante que a legislação previdenciária em vigor, a se confiar, para alguém que espera uma aposentadoria (seja ela no serviço público, seja ela no Regime-Geral de Previdência Social)?

É certo que, diferentemente dos poderes Executivo e Judiciário, os membros do Poder Legislativo possuem uma liberdade criadora maior, para aperfeiçoar o ordenamento e mudar as regras que precisem ser modificadas, nos limites e formas permitidos pela Constituição e legislação respectiva. Todavia, o legislador não pode violar as expectativas legítimas dos cidadãos e editar uma lei ou alterar a Constituição, pondo de lado o princípio da proteção da confiança, desconsiderando a situação de todos aqueles que eram protegidos pela regra até então vigente, gerando com isso frustrações e

07
R

inseguranças. Um comportamento como esse, por parte do próprio Estado-legislador (como o pretende a PEC 287), traz ao cidadão a sensação de que a legislação até então vigente não tinha valor ou eficácia alguma, e com isso abala os fundamentos que legitimam o princípio da legalidade e, por decorrência, o próprio Estado Democrático de Direito. É como descreveu Patrícia Baptista, em sua tese de doutorado: "A ninguém é dado confiar na vigência eterna de uma lei. Da mesma forma, a proteção da confiança não incide — porque a confiança não pode surgir legitimamente nesses casos — se há controvérsia sobre a constitucionalidade da lei, se esta era assumidamente provisória, se uma nova legislação estava em vias de aprovação ou, ainda, se a própria interpretação da legislação vigente é confusa e controvertida. A situação será outra, porém, na hipótese de retroatividade normativa.

No Estado de Direito, o cidadão deve poder confiar em que as posições jurídicas por ele assumidas, com base em normas válidas e vigentes, alcancem os efeitos originalmente previstos. Mesmo que o regime legal vigente tenha de ser alterado por força de um interesse público prevalente, o particular deve poder contar com a proteção de sua posição jurídica, seja pela previsão de uma norma transitória, seja por meio de uma compensação em dinheiro. Nessas circunstâncias, a autonomia do legislador não se mantém absoluta, mas pode ser limitada para a proteção das expectativas que o cidadão legitimamente depositou na estabilidade da lei" (BAPTISTA, 2006, p. 133).

Busca-se a introdução do princípio da confiança em matéria previdenciária e obediência as regras de natureza tributária relacionada a contraprestação estatal, estabelecendo limites ao poder do Estado de mudar as regras do jogo e obrigá-lo a cumprir as regras pactuadas.

Trata-se de medida de proteção aos brasileiros, na condição de sujeito passivo da obrigação tributária, são surpreendidos com mudanças de regras das aposentadorias e demais benefícios previdenciários, violentados pela agressão do Estado, que de forma unilateral, para atender as demandas de mercado e diferentes grupos de interesses ou eventuais crises de natureza fiscal, muda as regras em total desrespeito ao contribuinte.

O objetivo da proposta é garantir ao povo brasileiro a segurança jurídica nas suas relações com o Estado brasileiro.

O Estado passará a cumprir as regras do jogo, respeitando as regras pactuadas e estabelecidas, sem desrespeitar o cidadão contribuinte em seu direito de exigir o cumprimento de regras pactuadas pelo próprio Estado brasileiro, em matéria previdenciária.

O Espírito da proposta é reafirmar entendimento já firmado pelo STF quanto à natureza jurídica das contribuições previdenciárias ser de natureza tributária e com isso deixar explícito o caráter de vinculação das contribuições sociais e previdenciárias à contraprestação estatal.

As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição.

Julgados do Supremo Tribunal Federal, vejamos:

Natureza tributária das contribuições para a seguridade social. Inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/1991 e do parágrafo único do art. 5º do DL 1.569/1977. As normas relativas à prescrição e à decadência tributárias têm natureza de normas gerais de direito tributário, cuja disciplina é reservada a lei complementar, tanto sob a Constituição pretérita (art. 18, § 1º, da CF de 1967/1969) quanto sob a Constituição atual (art. 146, b, III, da CF de 1988). Interpretação que preserva a força normativa da Constituição, que prevê disciplina homogênea, em âmbito nacional, da prescrição, decadência, obrigação e crédito tributários. Permitir regulação distinta sobre esses temas, pelos diversos entes da federação, implicaria prejuízo à vedação de tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente e à segurança jurídica. Disciplina prevista no Código Tributário Nacional. O Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966), promulgado como lei ordinária e recebido como lei complementar pelas Constituições de 1967/69 e 1988, disciplina a prescrição e a decadência tributárias. **Natureza tributária das contribuições. As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição.** Interpretação do art. 149 da CF de 1988. Precedentes. Recurso extraordinário não provido. Inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/1991, por violação do art. 146, III, b, da Constituição de 1988, e do parágrafo único do art. 5º do DL 1.569/1977, em face do § 1º do art. 18 da Constituição de 1967/69. Modulação dos efeitos da decisão. Segurança jurídica. São legítimos os recolhimentos efetuados nos prazos previstos nos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/1991 e não impugnados antes da data de conclusão deste julgamento." (RE 556.664 e RE 559.882, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 12-6-2008, Plenário,DJE de 14-11-2008, com repercussão geral.) No mesmo sentido: RE 505.771-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 10-2-2009, Segunda Turma, DJE de 13-3-2009;RE 560.626, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 12-6-2008, Plenário, DJE de 5-12-2008, com repercussão geral; RE 559.943, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 12-6-2008, Plenário, DJE de 26-9-2008, com repercussão geral. Vide: RE 543.997-AgR, voto da Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 22-6-2010, Segunda Turma, DJEde 6-8-2010.

Conforme se observa o Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento quanto a natureza tributária das contribuições, inclusive as

09
R

previdenciárias. Busca-se com esta proposta ratificar o entendimento e sobretudo, o caráter vinculado à contraprestação estatal no que tange as contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social.

Como são tributos com finalidade vinculada, as contribuições previdenciárias são tributos da natureza de contribuições sociais "caracterizam-se pela correspondente finalidade. Não pela simples destinação do produto da respectiva arrecadação, mas pela finalidade de sua instituição, que induz a ideia de vinculação direta.

A segurança jurídica necessária

A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal estarão obrigados a respeitar as regras estabelecidas em matéria previdenciária, vedado medidas que venham subtrair direitos, sejam eles adquiridos ou de expectativa de direitos, que possam ensejar violação de direitos e ou retrocesso social.

O sistema é solidário, mas primordialmente será vinculado ao seu custeio, ou seja, ao pagamento das contribuições previdenciárias que implicará obrigatoriamente a contraprestação estatal.

Objetiva-se privilegiar o princípio da contraprestação e assegurar a igualdade entre trabalhadores aposentados e não aposentados, no sentido de reafirmar o disposto no artigo 5º da nossa carta magna e fundamentalmente respeito ao princípio da contraprestação.

Pretende-se, em síntese, evitar o calote social, na medida que qualquer mudança em matéria previdenciária deverá observar o princípio da confiança. Salvo norma mais benéfica, mediante opção do segurado.

Mudanças na legislação aplicar-se-á apenas para os novos filiados obrigatórios ou para aqueles que perderam a condição de segurado, na forma da lei.

Quanto ao Princípio da Confiança

Para embasar essa justificativa nos referenciamos nos ensinamentos do jurista Ilton Norberto Robl Filho, que passaremos a discorrer: segundo o qual um dos pilares do Estado Democrático de Direito é a segurança jurídica, a qual é essencial na proteção de direitos e de situações jurídicas. Apesar da existência da regra constitucional de respeito ao direito adquirido, interpretações restritivas do conteúdo desse comando constitucional dificultam a defesa de direitos. Desse modo, há necessidade de desenvolvimento doutrinário e acolhimento jurisprudencial do princípio da confiança.

Incorporam-se os direitos subjetivos e as posições jurídicas ao patrimônio jurídico de pessoas físicas e jurídicas depois de cumpridos os requisitos necessários previstos pelo direito vigente, não podendo alterações jurídicas posteriores prejudicar essas situações jurídicas consolidadas. Há três claras situações em que a confiança dos cidadãos é violada, porém a categoria do direito adquirido não fornece a proteção devida e almejada.

Em primeiro lugar, no Mandado de Segurança nº. 26.196, o Supremo Tribunal Federal firmou o seguinte entendimento: "o que regula os proventos da inatividade é a lei (e não sua interpretação) vigente ao tempo em que o servidor preencheu os requisitos para a respectiva aposentadoria (Súmula 359/STF). Somente a lei pode conceder vantagens a servidores públicos. Inexiste direito adquirido com fundamento em antiga e superada interpretação da lei." (Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 18-11-2010, Plenário, DJE de 1º-2-2011.)

Obviamente a lei, nos termos do art. 5º, II, Constituição Federal (CF)[1], estabelece por excelência direitos e deveres, fixando obrigações e proibições. De outro lado, todo o texto normativo precisa ser interpretado. Se existe uma interpretação hegemônica jurisprudencial da lei, em conformidade com a Constituição, os jurisdicionados, desde que cumpram os requisitos estabelecidos nessa hermenêutica, possuem sim um direito adquirido ao contrário do que afirmou o Supremo.

Em segundo lugar, há relevantes situações jurídicas e direitos subjetivos em que os requisitos legais e constitucionais para adquiri-los determinam a observância de um largo lapso temporal. Um exemplo são os requisitos de tempo de serviço e de idade para concessão de aposentadoria, nos termos art. 201, § 7º, CF[2].

Os custos de aposentadorias e pensões aumentam intensamente com a majoração da expectativa de vida da população, sendo legítimo e necessário que os administradores públicos e agentes políticos enfrentem e combatam o déficit na previdência social. Por sua vez, é um equívoco afirmar que os cidadãos que cumpriram 80 a 90% dos requisitos temporais para a concessão de aposentadoria não possuem qualquer direito à aplicação das regras anteriores, pois detêm "mera" expectativa de direito. Essa concepção de que somente se observa um direito adquirido ao regime de previdência quando integralmente preenchidos os requisitos foi sufragada também pelo Supremo Tribunal Federal[3].

Em terceiro lugar, as posições jurídicas e os direitos subjetivos dos funcionários públicos, concessionários e delegatários de serviços públicos são protegidos de maneira bastante reduzida contra atos da administração e do Estado. Muitas vezes a administração pública, alegando sem a demonstração adequada a prevalência do interesse público, viola os direitos adquiridos dos

agentes públicos e dos particulares que atuam em colaboração com o poder estatal.

A garantia do direito adquirido é fundamental no Estado Constitucional, mas é um instrumento insuficiente na proteção dos cidadãos. Desse modo, ganha cada vez mais destaque a construção do princípio da confiança. O Supremo Tribunal Federal brasileiro já teve oportunidade de manifestar-se sobre esse princípio, afirmando que a confiança constitucionalmente garantida deve estar "alicerçada em ato estatal dotado de credibilidade e total aparência de juridicidade" (AG. REG. MS 27.284, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julg. 24/02/2015).