

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado **Delegado Marcelo Freitas**

I - RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, apresentada pelo Senhor Presidente da República, tem por objeto a modificação do sistema de previdência social e o estabelecimento de regras de transição e disposições transitórias, ao lado de diversas outras providências.

A Proposta encontra-se estruturada em 8 capítulos. O primeiro contém alterações aos arts. 22, 37, 38, 39, 40, 42, 109, 149, 167, 194, 195, 201, 203, 239 e 251 da Constituição Federal, e inclui os arts. 201-A e 251.

O Capítulo II contém alterações ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Capítulo III contém as regras de transição relacionadas aos regimes próprios de previdência, com normas específicas para as aposentadorias dos servidores que ingressaram no serviço público até a data de promulgação da Emenda, tratando dos servidores em geral e dos professores, dos policiais, dos agentes penitenciários ou socioeducativos, dos servidores cujas atividades sejam exercidas em condições especiais prejudiciais à saúde e dos servidores com deficiência. Contém, ainda, normas relativas a pensão por morte dos servidores públicos que tenham ingressado

antes do regime de previdência complementar, ao direito adquirido, ao abono de permanência e ao regime de previdência dos titulares de mandatos eletivos.

O Capítulo IV contém disposições transitórias relacionadas aos regimes próprios de previdência social, as quais consistem de regras aplicáveis aos servidores que ingressarem no serviço público após a promulgação da Emenda, enquanto não for editada a lei complementar a que se refere o art. 40, § 1º, da proposição. O capítulo traz, ainda, normas para instituição de contribuição extraordinária dos servidores públicos ativos, dos aposentados e pensionistas e para ampliação da base de cálculo de contribuição dos aposentados e dos pensionistas; estabelece alíquotas de contribuição progressivas para os servidores públicos da União, aplicáveis também aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e do Municípios enquanto esses entes não estabelecerem suas próprias disposições, no prazo de cento e oitenta dias; fixa o prazo para adequação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos; e dispõe sobre inatividade e pensão por morte dos policiais militares e bombeiros militares.

O Capítulo V contém as regras de transição relacionadas ao Regime Geral de Previdência Social, trazendo normas para aposentadoria do segurado filiado até a data de promulgação da Emenda, tratando dos seguintes temas: aposentadoria por tempo de contribuição dos trabalhadores em geral e dos professores, aposentadoria dos trabalhadores cujas atividades sejam exercidas em condições especiais prejudiciais à saúde, além de regras sobre aposentadoria por idade e direito adquirido.

O Capítulo VI contém disposições transitórias relacionadas ao Regime Geral de Previdência Social, as quais consistem em regras aplicáveis aos segurados que se filiarem após a promulgação da Emenda, enquanto não for editada a lei complementar a que passa a ser referida no art. 201, § 1º. Trata-se, nesse capítulo, sobre: aposentadoria por idade e por tempo de contribuição; aposentadoria dos trabalhadores cujas atividades sejam exercidas em condições especiais prejudiciais à saúde; aposentadoria por incapacidade permanente; aposentadoria das pessoas com deficiência; pensão por morte; cálculo da média aritmética simples; acumulação de benefícios;

vedação de contagem de tempo de contribuição fictício; salário-família; auxílio-reclusão; alteração das alíquotas de contribuição devidas pelos segurados do Regime Geral de Previdência Social; contribuição do segurado especial rural; contribuição mínima mensal do segurado; recepção da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, como leis complementares; tratamento favorecido aos contribuintes; e exclusão das contribuições destinadas à seguridade social da desvinculação de receitas da União.

O Capítulo VII contém disposições transitórias relacionadas à assistência social e a outras matérias, dispondo sobre transferência de renda à pessoa com deficiência e à pessoa idosa, ambas em condição de miserabilidade, definição provisória de condição de miserabilidade e competência da Justiça Federal em causas previdenciárias e acidentárias.

O Capítulo VIII, por fim, contém as disposições finais, que consistem de regras sobre a exigibilidade das contribuições cujas alíquotas e bases de cálculo sejam alteradas com fundamento no disposto na proposição ora tratada e dos dispositivos constitucionais que ficam revogados.

A proposta de Emenda à Constituição foi encaminhada pelo Senhor Presidente da República por meio da Mensagem nº 55/2019, instruída com a Exposição de Motivos nº 29/2019, na qual é registrada a finalidade de estabelecer uma nova lógica no âmbito da previdência social, para torná-la gradualmente mais sustentável e justa. Nesse passo, além de evitar custos excessivos para as futuras gerações e o comprometimento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, também permitirá a construção de um modelo que fortaleça o desenvolvimento e a poupança.

Afirma o Autor que o nosso modelo de regras atuariais e de acesso a benefícios previdenciários é bastante rígido quanto à possibilidade de alterações e que as políticas públicas a que se referem não atendem aos princípios constitucionais de igualdade e distribuição de renda, haja vista que o Brasil, apesar de ser uma das dez nações mais produtivas do planeta, continua a ser um dos países mais desiguais do mundo, não estando sequer entre os setenta países com maior PIB *per capita*. Ademais, apesar de o País produzir

muito, essa produção é aquém do necessário para elevar a qualidade de vida da população, de tal modo que se for mantida a mesma taxa de crescimento da produtividade alcançada nos últimos trinta anos pelas próximas três décadas, chegaremos a 2048 com a mesma renda de 2018.

Afirmado que há várias razões para o quadro acima descrito, o Autor aponta o nó fiscal como razão primeira para a limitação do nosso crescimento, afirmando, igualmente, que esse nó tem a sua raiz fundamentalmente calcada na despesa previdenciária.

Nesse lineamento, o veloz processo de envelhecimento da população exige a revisão das regras previdenciárias atualmente em vigor, uma vez que a Previdência Social já consome mais da metade do orçamento da União. Assim, o ajuste proposto busca maior equidade, convergência entre os diferentes regimes previdenciários, maior separação entre previdência e assistência e a sustentabilidade da nova previdência.

Com base nessa premissa, o Autor aponta os pilares para a nova previdência, destacando 1) o combate às fraudes e a redução da judicialização, que foi o objetivo central da Medida Provisória nº 871, de 2019; 2) o fortalecimento dos processos de cobrança da dívida ativa da União pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, em especial das contribuições previdenciárias; e 3) a equidade, que é tratada na proposição em apreço por conceder tratamento diferenciado a pessoas que não se encontram em condições de igualdade, considerando suas especificidades, além de exigir maior contribuição daqueles que recebem mais. Aliam-se também a esses pilares o financiamento por capitalização, a preservação do direito adquirido, as regras de transição e a maior separação entre previdência e assistência social.

O Autor traça, ainda, um paralelo entre a Previdência Social e a transição demográfica pela qual o Brasil passa, alegando que, diante do crescimento absoluto no número de idosos, que atingem idades cada vez mais avançadas, é esperado o aumento da demanda por cuidados de saúde e por benefícios previdenciários que permitam a manutenção do nível de renda em meio à perda da capacidade laborativa. Não obstante, a idade de aposentadoria do brasileiro continua a mesma desde a era Vargas, em 1940.

O Autor justifica a reforma pretendida, também, a partir de uma correlação entre o envelhecimento populacional, o fim do “bônus demográfico”, a redução da taxa de fecundidade, o aumento da expectativa de vida ao nascer e da expectativa de sobrevivência em idades avançadas. Ademais, aponta os seguintes problemas:

- i. as aposentadorias precoces no âmbito do RGPS, onde a pessoa pode se aposentar por tempo de contribuição, sem a exigência de uma idade mínima;
- ii. a redução da participação relativa do grupo etário em idade ativa, havendo redução do total de contribuintes para o sistema previdenciário brasileiro, o que causa problemas para a sua sustentabilidade e;
- iii. a deterioração da relação entre o número de contribuintes e o número de beneficiários, em que projeções apontam para a redução dessa relação para 1, por volta da década de 2040 e, a partir da década de 2050, para abaixo de 1, ou seja, existirão mais beneficiários do que contribuintes para a previdência.

O Autor argumenta, ainda, que o elevado patamar de despesas previdenciárias pressiona a carga tributária e o endividamento público e tende a diminuir o investimento e a limitar a concretização de outras políticas públicas. Além disso, o crescimento das despesas previdenciárias se dá de maneira mais acelerada do que o da receita, acarretando o aumento dos *déficits* ou redução de *superávits*, no caso dos RPPS dos Municípios.

Acrescenta a perspectiva de insustentabilidade, no futuro, tanto do RGPS, quanto do RPPS, dada a trajetória ascendente das despesas e o expressivo déficit atuarial. Sobre esse ponto, o Autor registra que a maior parte dos regimes previdenciários dos entes federativos não formaram reservas financeiras suficientes para arcar com as despesas atuais ou futuras de pagamento dos benefícios de seus servidores e que essa iliquidez pode contribuir para a insolvência do seu instituidor.

Demais disso, no âmbito dos RPPS, a fonte do desequilíbrio atuarial seria oriunda, em larga medida, da existência de regras que garantem benefícios de valores médios bastante elevados e de regras de aposentadorias especiais que possibilitam concessões antecipadas de benefícios, principalmente no caso dos regimes próprios dos Estados.

Feitas essas considerações, o Autor defende que a proposição promove maior equidade e justiça social, apontando a desigualdade no RGPS atual e alegando a tese de que os ricos tendem a se aposentar mais cedo (por tempo de contribuição) e com maiores valores e os pobres tendem a se aposentar mais tarde (por idade) e com menores valores. Nesse contexto, a instituição de uma idade mínima para aposentadoria no RGPS se constituiria como medida de justiça distributiva, a contribuir para que os trabalhadores com melhor situação financeira se aposentem na mesma idade dos mais pobres. Além disso, afirma ser desejável uma maior convergência entre o RGPS e os RPPS e que os ajustes propostos também possuiriam uma dimensão distributiva.

Acrescenta que o envelhecimento da população tem impactos significativos sobre o modelo de financiamento por repartição com base nas regras atuais, o que representará um peso insustentável para as gerações futuras. Por esse motivo, propõe a introdução do regime de capitalização, em caráter obrigatório, tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto nos regimes próprios.

Em sequência, o Autor assegura que a proposta estabelece expressamente o direito à obtenção de aposentadoria e pensão aos que reuniram, antes da Emenda Constitucional, todos os requisitos para a sua concessão. Para esses, que possuem direito adquirido, nenhuma exigência ou critério de concessão será alterado. Ademais, também são garantidas regras de transição para todos os atuais trabalhadores formais, respeitando especificidades de cada regime previdenciário e de seus segurados.

Com essas considerações conceituais e preliminares, o Autor passa a discorrer topicamente sobre as alterações do sistema previdenciário constantes da Proposta de Emenda à Constituição.

Em relação ao Regime Geral de Previdência Social, afirma que as alterações cuidam de estabelecer de forma mais objetiva a contribuição dos trabalhadores rurais, extrativistas e pescadores artesanais que exercem suas atividades em regime de economia familiar, bem como o modo de reconhecimento do tempo de serviço e contribuição. Ademais, tendo em vista as alterações advindas da Reforma Trabalhista, são definidas regras de contribuição para os trabalhadores com jornada parcial, intermitente ou variável.

Assegura que a nova previdência do regime geral é caracterizada pela manutenção de coberturas mínimas, pela necessidade de observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e pelo caráter contributivo e de filiação obrigatória. Todavia, serão definidos por lei complementar de iniciativa do Poder Executivo os critérios e parâmetros para o funcionamento do regime.

Ainda no âmbito do regime geral, registra que ao lado das regras mínimas de cobertura, são mantidas no texto constitucional a vedação de contagem de tempo fictício e a possibilidade de se estabelecer idade mínima e tempo de contribuição diferentes da regra geral para algumas categorias de segurados, tais como: pessoas com deficiência; trabalhadores cujas atividades sejam exercidas com exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde; professores que comprovem exclusivamente tempo de contribuição de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; e trabalhadores rurais.

Ademais, passa a integrar o texto constitucional dispositivo que autoriza a instituição de benefícios de riscos não programados, garantidas as coberturas mínimas para maternidade, incapacidade temporária ou permanente e morte do segurado, a serem atendidas concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.

O Autor conclui esse ponto afirmando que até a edição da lei complementar que definirá os critérios e parâmetros para o funcionamento do RGPS, são estabelecidas regras transitórias que já fixam alguns critérios e

parâmetros para a concessão de aposentadorias, além das regras de transição intermediárias entre as vigentes até a edição da Emenda à Constituição e aquelas regras futuras já antecipadas nas disposições transitórias.

A partir desse ponto, o Autor passa a discorrer sobre as disposições transitórias aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social, notadamente quanto aos requisitos de idade e tempo de contribuição, e quanto à aposentadoria diferenciada para os professores, para os trabalhadores cujas atividades sejam exercidas em condições especiais prejudiciais à saúde, para as pessoas com deficiência e para os trabalhadores rurais.

Registra que também está assegurada a aposentadoria por incapacidade permanente para os trabalhadores que forem considerados incapazes para o trabalho e insusceptíveis de reabilitação para o exercício de outra atividade que lhe garanta subsistência, sendo integral o benefício se a incapacidade for decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou doença do trabalho.

Em seguida, o Autor discorre sobre o cálculo das aposentadorias em geral; sobre o valor da aposentadoria da pessoa com deficiência e por incapacidade permanente decorrente de acidente do trabalho, doença profissional e doença do trabalho e sobre o cálculo da pensão por morte.

Registra que foi estabelecida regra transitória, a valer a partir da promulgação da Emenda até a publicação da lei complementar que fixará os novos critérios e parâmetros ao RGPS, em relação ao acúmulo de aposentadorias e pensões que venha a ocorrer após a vigência da Emenda. O dispositivo veda a acumulação de mais de uma aposentadoria e de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do RGPS. É possível, todavia, haver acúmulo de pensão por morte do RGPS com pensão por morte do RPPS ou decorrente de atividades militares. Além disso, é possível o acúmulo da pensão por morte do RGPS com aposentadoria do RGPS, RPPS ou decorrente de atividades militares. Nesses casos, será resguardada a percepção integral do benefício mais vantajoso e de uma parte

de cada um dos demais benefícios acumulados, que estarão sujeitos à aplicação de redutor escalonado por faixas remuneratórias.

Ademais, também são alterados os critérios para acesso e recebimento do auxílio-reclusão, no valor de um salário mínimo, que passa a ser garantido apenas aos dependentes do segurado que receba rendimento mensal de até um salário mínimo e que seja recluso em regime fechado. Quanto ao salário-família, tal benefício será garantido apenas aos segurados que recebam rendimento mensal de até um salário mínimo, com valor de R\$ 46,54 por filho ou equiparado menor de 14 anos de idade ou inválido ou com deficiência grave.

Registra, para a conclusão deste ponto, que até que seja editada lei que altere o plano de custeio do RGPS, a proposta estabelece alíquotas provisórias de contribuição para o segurado empregado, inclusive o doméstico, e para o trabalhador avulso, de 7,5% a 14%, que serão aplicadas de forma progressiva sobre o salário de contribuição do segurado.

Na sequência, são expostas as regras de transição para os segurados que, no momento da promulgação da Emenda Constitucional, já estiverem vinculados ao RGPS, as quais assegurariam, de forma diferenciada, o direito às aposentadorias por idade, especial e por tempo de contribuição, incluída a aposentadoria dos professores. São apresentadas, em relação a cada grupo de segurados, as regras transitórias aplicáveis.

A partir desse ponto, o Autor discorre sobre as regras aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social, esclarecendo que não mais será definida, no texto constitucional permanente, as regras de benefícios. Por isso, menciona uma lei complementar que estabelecerá as normas gerais de organização e funcionamento dos regimes, bem como de responsabilidade previdenciária, adotando, assim, as mesmas práticas internacionais, que não estabelecem o regramento previdenciário como matéria constitucional.

Registra que a proposta contemplaria mecanismos para o fortalecimento das normas voltadas à governança desses regimes e, embora as regras de concessão de benefícios não estejam previstas no texto permanente da Constituição, são estabelecidos parâmetros que devem ser

observados pela futura lei complementar. Além disso, até a edição desse diploma normativo, vigerão os parâmetros transitórios estabelecidos na proposta, os quais são de observância obrigatória.

Essas regras transitórias ou de transição teriam a finalidade de corrigir distorções do atual modelo de previdência do servidor, sem descuidar das especificidades de algumas categorias ou das condições a que se sujeitam os servidores. Conquanto o caráter contributivo e a exigência do equilíbrio financeiro e atuarial já figurem dentre os princípios que devem orientar sua organização e o seu funcionamento, com a proposta adquirem centralidade no contexto da estruturação e funcionamento dos regimes próprios.

Daí em diante, o Autor passa a tratar da transição para os atuais servidores, afirmando que a proposta estabelece regras de transição intermediárias entre as vigentes e as futuras, tendo em vista a expectativa de direito dos atuais servidores amparados pelos regimes próprios. Assim, imediatamente após a promulgação, se aplicará aos servidores de todos os entes federativos a fórmula dos pontos "86/96", segundo a qual se somam a idade e o tempo de contribuição, obedecidos os limites mínimos desses requisitos. O número mínimo de pontos será elevado a partir de janeiro de 2020 até o limite de 100 pontos para a mulher e 105 pontos para o homem, os quais poderão sofrer alterações a depender do aumento da expectativa de sobrevida.

Ao lado dessas regras gerais, há regras de transição diferenciadas para servidores professores, policiais civis, agentes penitenciários ou socioeducativos e para os servidores que exercem atividades em condições especiais ou com deficiência, bem assim de cálculo dos proventos, as quais observarão a data de ingresso do servidor no cargo. Aqueles que ingressaram até 31/12/2003 e não optaram pelo regime de previdência complementar têm assegurada a integralidade da remuneração se cumprida a idade de 62 anos para a mulher e 65 anos para o homem, mantida a paridade com a última remuneração do cargo para fins de reajuste dos benefícios.

Neste tópico, por fim, o Autor se refere às regras de transição para os atuais servidores que ingressaram a partir de 2004, bem como às regras para a pensão por morte para os dependentes do atual servidor que ingressou antes do regime de previdência complementar ou não fez a opção por este regime e para o abono de permanência.

Em seguida, o Autor trata do regime de previdência dos titulares de mandatos eletivos. Nos termos da proposta, os atuais poderão permanecer vinculados aos regimes de previdência especificamente instituídos pelas respectivas casas parlamentares, devendo cumprir tempo de contribuição adicional para aquisição da aposentadoria e idade mínima de 65 anos, vedada a criação de novos regimes dessa natureza e a adesão de novos segurados aos regimes já existentes.

Após essas considerações, o Autor menciona as regras transitórias para os servidores que ingressarem no serviço público após a promulgação da Emenda e antes da lei complementar que disporá sobre normas gerais para os regimes próprios. Nesse período, serão aplicadas as normas da Lei nº 9.717, de 27 de novembro 1998, e as novas regras definidas na própria Emenda para a concessão de aposentadoria e pensão.

Ademais, enquanto não aprovada a referida lei complementar, será exigido o cumprimento de 65 anos de idade se homem, e 62 anos de idade se mulher, e 25 anos de contribuição para aposentadoria voluntária. São estabelecidas, também, regras específicas para aposentadoria voluntária de algumas categorias ou de servidores sujeitos a condições específicas.

Prossegue afirmando que a Proposta estabelece vedações e limites ao acúmulo de aposentadorias e pensões que ocorram após a data de publicação, não sendo permitida a acumulação de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio, salvo se relacionadas aos cargos acumuláveis, e de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro à conta do RGPS. Ademais, a pensão por morte do RGPS é acumulável com a pensão por morte do RPPS ou dos sistemas de proteção dos militares, e com a aposentadoria do RGPS, RPPS ou dos sistemas de

proteção dos militares. Contudo, salvo a percepção integral do benefício mais vantajoso, os demais benefícios estarão sujeitos à aplicação de redutor.

Sobre o regime de previdência complementar, o Autor destaca a obrigatoriedade de sua instituição, no prazo de até 2 (dois) anos a contar da promulgação da Emenda Constitucional, por todos os entes federativos que possuem RPPS, sendo que, a partir dessa instituição, os benefícios do RPPS ficarão limitados ao mesmo teto do RGPS.

Ainda no âmbito dos regimes próprios de previdência, são mencionadas as regras aplicáveis ao seu custeio, com a afirmação de que os parâmetros que orientarão o modelo de financiamento visam conferir maior efetividade à consecução do seu equilíbrio financeiro e atuarial, ampliando a base de financiamento.

Prevê, assim, a elevação da contribuição ordinária dos servidores ao RPPS da União para 14%, ao passo que Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar, no mínimo, essa alíquota de 14% para seus servidores e cumprir condições específicas para que seja aplicada a redução de percentuais. No caso dos RPPS que apresentarem déficit atuarial, a proposta veicula norma que prevê a possibilidade de instituição temporária de contribuição extraordinária.

Concluído esse ponto, o Autor passa a fazer considerações sobre as alterações nos RPPS, registrando que as novas regras para concessão e manutenção de benefícios, além de evitar distorções, também devem corrigir situações que não guardam conformidade com os objetivos da previdência social e promover a convergência com as regras do RGPS.

Em seguida, são abordados alguns programas e prestações relacionados com a assistência social e a necessidade de interoperabilidade de dados. Afirma que as despesas primárias do Governo Federal em 2018 foram de 1,351trilhões de reais e registra que 1,3 % corresponderia ao pagamento de abono salarial, 4,2 % ao benefício de prestação continuada da LOAS/RMV (Lei Orgânica de Assistência Social/Renda Mínima Vitalícia) e 2,3% ao pagamento do Programa Bolsa Família.

A Proposta teria como foco a busca da eficiência do atendimento das pessoas em situação de miserabilidade, reduzindo o “limite do pagamento de abono salarial dos atuais 2 para 1 salário mínimo, direcionando esses recursos para o pagamento de benefícios assistenciais de forma “fásica”, reduzindo a idade para pagamento e variando o seu valor em função da idade”.

Ainda quanto ao tema da assistência social, o Autor afirma existirem auditorias realizadas pelos tribunais de contas, identificando pessoas com pagamentos indevidos, principalmente relacionados ao acúmulo de benefícios, já que órgãos federais, estaduais e municipais não possuem uma troca efetiva de informação que iniba fraudes e irregularidades.

A solução para esses problemas se daria nos termos do acrescido art. 251, segundo o qual a União instituirá sistema integrado de dados relativos aos regimes de previdência, aos programas de assistência social e, no que couber, aos proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares. Tudo isso teria o objetivo de fortalecer a gestão, a governança e a transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas na Constituição e na legislação de regência.

Ademais, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e as entidades gestoras dos regimes, dos sistemas e desses programas disponibilizarão as informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados e terão acesso ao compartilhamento das referidas informações na forma prevista em lei.

Desse modo, seria viabilizada a transferência de informações entre os sistemas de gestão e bancos de dados, contemplando opções de tecnologia, programas, redes e equipamentos. Essa atuação permitiria uma agenda de serviços interoperáveis de governo eletrônico, nos moldes já adotados em nações com administrações mais aprimoradas.

Daí por diante, o Autor trata da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e da alteração da destinação dos recursos do PIS/PASEP.

Afirma que a proposta exclui da DRU as contribuições sociais destinadas à seguridade social, para que a totalidade das receitas das

contribuições da seguridade social seja vinculada ao custeio das ações da Saúde, Previdência e Assistência Social. Desse modo, seria possível maior transparência, além da superação de questionamentos relacionados ao suposto efeito da DRU sobre o déficit do sistema previdenciário.

Além disso, visando elevar o volume de recursos para a Seguridade Social, a proposta também reduz de 40% para 28% os recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Por último, o Autor faz uma estimativa do impacto financeiro que decorreria da proposta. Utilizando-se de uma tabela, registra a economia pretendida em 10 e 20 anos, sem considerar os impactos de ações paralelas como a Medida Provisória de Combate às Fraudes, o projeto de lei de revisão do estatuto dos militares e o projeto de lei de aumento da efetividade da cobrança da dívida ativa. Nesses termos, foram apresentados os seguintes números:

Impacto Líquido	10 anos	20 anos
(R\$ bi de 2019)		
Reforma do RGPS	715	3.449,4
Reforma no RPPS da União	173,5	413,5
Mudanças das alíquotas no RPPS da União	29,3	45,2
Mudanças das alíquotas no RGPS	-27,6	-61,9
Assistência Fásica e Focalização do abono salarial	182,2	651,2
TOTAL	1.072,4	4.497,4

A proposta foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que deve se pronunciar sobre a sua admissibilidade, nos termos do art. 202 da norma regimental interna.

Como providência preliminar destinada à discussão da matéria nesta Comissão, foram apresentados requerimentos para convocação do Ministro de Estado da Economia, Senhor **Paulo Guedes**, com fundamento no

art. 50, *caput*, e art. 58, § 2º, inciso III, ambos da Constituição Federal, e na forma do art. 219, inciso I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Mediante acordo de lideranças, a convocação foi convertida em convite e o Ministro de Estado compareceu à Comissão no dia 03/04/2019.

Na audiência, que foi parcialmente acompanhada pelo Presidente da Casa, Deputado **Rodrigo Maia**, concedeu-se a palavra ao Ministro por 20 minutos, para considerações iniciais sobre a proposição. Em seguida ele respondeu aos questionamentos suscitados pelos Deputados membros da Comissão e pelos demais Deputados inscritos.

O Ministro insistiu que o atual sistema previdenciário estaria condenado e defendeu a criação de um sistema de capitalização individual para que, no futuro, cada trabalhador tenha uma conta para depositar suas contribuições para aposentadoria. Comparou o sistema de repartição simples, atualmente em vigor e no qual os trabalhadores pagam os benefícios dos aposentados, a um avião sem combustível que se dirige para o alto-mar. Diante dessa situação trágica, a proposta apresentada buscaria equacionar um problema grave, em relação à qual ele é apenas um elaborador, cabendo ao Congresso decidir se colocará “os nossos filhos e netos nesse avião”.

Também se aprovou requerimento para realização de audiência pública com a participação de juristas, ocorrida no dia 04/04/2019 a partir das 9:30h. Compareceram à sessão o professor de Direito Previdenciário e de Direito Atuarial da Universidade Federal de São Paulo **Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub**; o secretário especial adjunto de Previdência e Trabalho **Bruno Bianco Leal**; o advogado e ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil **Cezar Britto**; a procuradora do Ministério de Contas de São Paulo **Élida Graziane Pinto**; o advogado **José Roberto Soderno Victório**; e a procuradora regional da República **Zélia Luiza Pierdoná**. Os conferencistas fizeram exposições iniciais e em seguida responderam aos questionamentos dos Deputados inscritos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Incumbe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019. Trata-se de um juízo preliminar inerente ao processo legislativo destinado à reforma constitucional, no qual se examina, exclusivamente, a observância das limitações procedimentais ou formais, das limitações circunstanciais e das limitações materiais.

Nesta fase da tramitação, as limitações formais dizem respeito à legitimidade da iniciativa e à inexistência de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por rejeitada na sessão legislativa. As limitações circunstanciais dizem respeito à inocorrência de situações de anormalidade institucional previstas na Constituição, como intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio. As limitações materiais, por fim, dizem respeito ao próprio objeto da reforma, que não pode violar nenhuma cláusula pétrea.

Pelas razões delineadas, esta Comissão não realiza juízo de conveniência e oportunidade nem afere se a proposta é condizente com os imperativos de justiça. A propósito, dispõe o art. 202, § 2º do Regimento Interno que o exame dos **aspectos concernente ao mérito incumbe à Comissão Especial**, que será designada caso admitida a proposta. Tal modo estreita é a cognição reservada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que sequer é possível o oferecimento de emendas de mérito ou de redação.

Com essas considerações iniciais e circunscritos àquelas competências estabelecidas pela norma regimental, apresentamos o nosso Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019.

Verificamos que a proposição foi apresentada pelo Senhor Presidente da República, conforme atestado pela Mesa Diretora desta Casa, obedecendo-se, assim, à exigência constante do art. 60, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 201, inciso I, da norma regimental interna.

Verificamos, também, que a matéria tratada na proposição não foi objeto de nenhuma outra rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, não ocorrendo, portanto, o impedimento mencionado no art. 60, § 5º, do texto constitucional.

Quanto ao momento político-institucional brasileiro, constatamos a inocorrência de anormalidade que atraia a limitação circunstancial prevista no art. 60, § 1º, da Carta Política. Em momentos de extrema gravidade, como a vigência de intervenção federal ou de estado de defesa ou de sítio, a Constituição não pode ser reformada. Consignamos, contudo, que nenhuma dessas circunstâncias é verificada no momento presente, estando o Brasil em normal funcionamento de suas instituições.

Quanto à matéria regulada, verificamos que a Proposta observa as limitações do art. 60, § 4º da Constituição, não se vislumbrando em suas disposições nenhuma tendência para abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais. Não identificamos, outrossim, nenhuma incompatibilidade entre as alterações pretendidas pelo Poder Executivo e os demais princípios e regras fundamentais que alicerçam a Constituição vigente.

Após a manifestação desses juízos, Senhoras Deputadas, Senhores Deputados, poderíamos dizer, nos termos da norma regimental, que nos desempenhamos da nossa incumbência no que concerne à admissibilidade. Contudo, diante da envergadura das modificações empreendidas pelo Poder Executivo e do intenso debate que elas têm suscitado em todos os seguimentos sociais, inclusive com apontamentos de supostas inconstitucionalidades, entendemos ser insuficiente a simples afirmação de que a Proposta atende aos pressupostos que dela se exigem.

Parece-nos adequado, ou mesmo imperativamente necessário, que sejam apresentados os fundamentos segundo os quais, no nosso entendimento, de acordo com a melhor doutrina e a jurisprudência dominante, a proposição não encontra obstáculo à sua admissibilidade e tramitação.

Como dizia Descartes (Ouvres Philosophiques, t. II, pp. 393):
“Exporei primeiramente, nestas meditações, os mesmos pensamentos pelos

quais me persuado de haver chegado a um certo e evidente conhecimento da verdade, a fim de ver se, pelas mesmas razões que me persuadiram, poderei também persuadir outros”.

Para alcançar esse objetivo, persuasão dialética da verdade, cumpre-nos inicialmente examinar o que são e quais são as cláusulas pétreas, quais limitações materiais elas efetivamente impõem ao poder constituinte derivado e, do extenso catálogo positivado pela Constituição, quais são os direitos e garantias fundamentais que constituem, de fato, o núcleo especialmente protegido. Feito isso, apresentaremos os fundamentos do nosso voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição.

Seguindo a tradição do constitucionalismo ocidental e das nossas Cartas Políticas republicanas anteriores, o constituinte originário posicionou os direitos fundamentais no vértice da Constituição de 1988. Assim, no Título II, positivou um extenso catálogo de direitos que se repartem em direitos individuais e coletivos (Capítulo I), direitos sociais (Capítulo II), direitos de nacionalidade (Capítulo III), direitos políticos (Capítulo IV) e direitos relacionados à organização e participação em partidos políticos (Capítulo V).

Ademais, o constituinte originário destacou um conjunto delimitado de direitos para submetê-los a um grau especial de proteção, os quais são considerados como o núcleo duro do texto constitucional e como sendo indispensáveis à cidadania. Assim, no âmbito daquele extenso catálogo de direitos e garantias fundamentais, **o constituinte originário distinguiu os direitos e garantias individuais como insusceptíveis de abolição**. Essa impossibilidade de supressão é justamente o que se denomina, na doutrina e na jurisprudência, de cláusulas pétreas, as quais protegem de modo especial a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, além dos referidos direitos e garantias individuais.

Isto posto, cumpre-nos aclarar a extensão das limitações que efetivamente decorrem das cláusulas pétreas. Para tanto, indaga-se: **Trata-se de uma proteção da própria literalidade do dispositivo constitucional, em ordem a interditar qualquer modificação posterior pelo constituinte derivado, ou trata-se de uma proteção do núcleo essencial dos comandos**

consubstanciados nos dispositivos, mas aberta à atuação modificadora e atualizadora do constituinte derivado?

Para o Ministro Gilmar Mendes¹, do STF, “a *garantia de permanência em que consiste a cláusula pétrea, em suma, imuniza o sentido dessas categorias constitucionais contra alterações que aligeirem o seu núcleo básico ou debilitem a proteção que fornecem*”. Sendo assim, não há interdição a todo e qualquer tipo de alteração, mas somente àquelas que tendem a abolir ou profundamente mitigar o núcleo básico da Constituição.

Esse entendimento, a propósito, escuda-se na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Examinando a questão no âmbito da forma federativa de Estado, a Corte assim se manifestou: “*de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege*” (ADI 2.024, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 3-5-2007, P, DJ de 22-6-2007, destacamos).

Para nós, o entendimento assentado no STF é o mais adequado. De um lado, ele previne um processo de erosão da Constituição, pois evita que os apelos de um determinado momento histórico ou a formação de maiorias de ocasião acabem por esvaziar o texto constitucional. De outra parte, circunscrevendo o alcance das cláusulas pétreas ao núcleo essencial do comando protegido, abre espaço para a atuação do poder constituinte derivado, permitindo a atualização do texto constitucional.

Feito esse enquadramento do problema, cumpre-nos delimitar quais são os direitos e garantias fundamentais efetivamente protegidos. Embora a Constituição tenha delimitado um conjunto preciso de direitos submetidos a uma proteção especial, há um debate doutrinário, ainda não pacificado, acerca do exato alcance do seu art. 60, § 4º, IV. Busca-se definir se

¹ MENDES, Gilmar Ferreira et all. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 211.

os direitos sociais previstos no art. 6º e os direitos dos trabalhadores previstos no art. 7º também constituem o núcleo duro da Carta Política.

Nesse confronto, há quem defenda que somente os direitos e garantias individuais, **por estarem expressamente previstos na redação do dispositivo**, é que constituem o seu núcleo de proteção. Noutra direção, há quem defenda, numa interpretação sistêmica da Constituição, que os direitos sociais são, igualmente, protegidos pelas cláusulas pétreas.

Para compor-se o melhor entendimento, é preciso destacar que os direitos e garantias individuais referidos no art. 60, § 4º, IV, não se confundem com o Título II da Constituição e não se exaurem no art. 5º que integra esse título. Assim, nem todos os direitos e garantias arrolados no Título II são classificados como direitos e garantias **individuais**, como é o caso do art. 6º e de grande parte do rol constante do art. 7º. Ademais, há diversos direitos e garantias individuais dispostos na Constituição, que sequer se encontram posicionados no Título II, como, a propósito, já decidiu o STF². Esse reconhecimento não autoriza, todavia, a interpretação extensiva de que os direitos sociais e direitos trabalhistas sejam amparados por cláusulas pétreas.

Sendo assim, precisamos admitir que nem todos os direitos e garantias fundamentais positivados na Constituição estão protegidos por cláusulas pétreas. De fato, somente os direitos e garantias individuais, justamente por **estarem expressamente previstos na redação do art. 60, § 4º, IV, é que constituem o núcleo resguardado pela especial proteção estabelecida pelo constituinte originário.**

Referindo-se às limitações materiais ao poder de reforma constitucional, o Ministro Roberto Barroso, do STF, entendeu que as cláusulas pétreas devem ser interpretadas com comedimento. Vale transcrever parte da

² O poder constituinte derivado não é ilimitado, visto que se submete ao processo consignado no art. 60, §§ 2º e 3º, da CF, bem assim aos limites materiais, circunstanciais e temporais dos §§ 1º, 4º e 5º do aludido artigo. A anterioridade da norma tributária, quando essa é gravosa, representa uma das garantias fundamentais do contribuinte, traduzindo uma limitação ao poder impositivo do Estado. [RE 587.008, rel. min. Dias Toffoli, j. 2-2-2011, P, *DJE* de 6-5-2011, Tema 107]. Vide ADI 939, rel. min. Sydney Sanches, j. 15-12-1993, P, *DJ* de 18-3-1994.

decisão monocrática proferida no Mandado de Segurança nº 34.507 MC/DF³, impetrado com o objetivo de sustar a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição que instituiu o novo regime fiscal:

“[...]”

13. Por se tratar de limitações ao poder de deliberação das maiorias – elemento inerente à democracia –, as cláusulas pétreas devem ser interpretadas com comedimento. Nessa linha, não se proíbe toda e qualquer alteração no enunciado textual ou no regime constitucional de um direito fundamental, mas apenas a deliberação de propostas tendentes a aboli-lo – i.e., daquelas que, uma vez aprovadas, atingiriam seu núcleo essencial, esvaziando ou minimizando em excesso a proteção conferida pelo direito. É preciso encontrar, no particular, o ponto de equilíbrio que preserve o núcleo de identidade da Constituição sem promover o engessamento da deliberação democrática por parte do Congresso Nacional.

14. É justamente em função de seu caráter contramajoritário e potencialmente antidemocrático que as cláusulas pétreas devem ser interpretadas restritivamente, sem a pretensão de alargar demasiadamente o seu sentido e alcance.

“[...]” (grifo nosso)

Compreender as questões acima suscitadas sob o enfoque proposto é fundamental para a longevidade e estabilidade da Constituição. De um lado, esse enfoque impede que as referidas cláusulas pétreas constituam uma limitação intransponível ao poder de deliberação das maiorias. De outro, permite que ela se mantenha sempre atual e aberta às adaptações que a evolução social e a própria realidade requerem.

Importa assinalar, ademais, que nenhum direito fundamental tem caráter absoluto e que a sua centralidade no ordenamento jurídico não autoriza que se rompam com os pressupostos de uma gestão responsável. No julgado acima referido, o Ministro Roberto Barroso⁴ tece importantes considerações a esse respeito:

“[...]”

4. A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de Poderes e a

³ Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34507.pdf>. Acesso em 05/04/2019.

⁴ Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34507.pdf>. Acesso em 05/04/2019.

proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações.

[...]” (grifo nosso).

Em suma, não se tratando aqui abolição de direitos e garantias individuais, temos a possibilidade de alteração, pelas vias democráticas constitucionalmente estabelecidas, dos contornos, estrutura e requisitos para a concessão de benefícios. O histórico de emendas constitucionais corrobora o entendimento, haja vista as sucessivas alterações no regime previdenciário ao longo de nossa história.

Com essas considerações jurídicas preliminares, Senhoras Deputadas e Senhores Deputados, damos prosseguimento à fundamentação do nosso voto pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição.

1. Histórico das reformas constitucionais sobre matéria previdenciária e a insuficiência das modificações feitas até o momento

A Constituição de 1988 foi a nossa primeira Carta Política a dedicar um Título inteiramente à Ordem Social, com a evidente intenção de criar um sistema protetivo amplo ao cidadão, conclamando o Poder Público e também a própria sociedade a desenvolver um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos à saúde, assistência e previdência social.

Essa extensa constitucionalização, que se refletiu não só no Título da Ordem Social, mas também na inclusão de vasto dispositivo sobre a previdência de servidores públicos no Título III, que trata da Organização do Estado, precisa ser entendida no contexto do processo de redemocratização pelo qual passou o Brasil na década de 80, culminando na elaboração de uma nova Constituição plural, garantista e conciliadora de ideologias e interesses dos mais diversos grupos sociais.

O sistema protetivo inaugurado, contudo, não demorou a dar sinais de colapso. A primeira mudança foi promovida pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, que incluiu dispositivo no art. 40 para prever que

a aposentadoria e pensão dos servidores públicos federais deveria ser custeada por contribuição exigida da União e dos próprios servidores.

Não foi, todavia, uma intervenção suficientemente robusta. Em 17 de março de 1995, o Presidente Itamar Franco apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 21, com mudanças profundas no texto constitucional, sob a justificativa de que havia discrepâncias inexplicáveis e insustentáveis nas regras destinadas às diferentes categorias de trabalhadores. Ademais, a partir de 1993, o saldo operacional da Previdência Social, ou seja, a diferença entre o valor arrecadado com as contribuições sobre a folha e as despesas com benefícios, passara a ser negativo, fazendo com que tal gasto avançasse sobre o orçamento da saúde. Mais de três anos depois, o Congresso Nacional aprovou a proposição, numerada como a Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

Entre as mudanças implementadas pela referida Emenda, destacamos sua ênfase no caráter contributivo dos benefícios previdenciários, ao constitucionalizar a exigência de tempo de contribuição, e não apenas de tempo de serviço, para fins de aposentadoria tanto no Regime Próprio como no Regime Geral de Previdência Social, instaurando a necessidade de que ambos os regimes observassem regras de equilíbrio financeiro e atuarial.

Além dessa mudança estrutural, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, instituiu o pilar da previdência complementar, de caráter privado e facultativo, sinalizando, assim, que tanto o RGPS como o RPPS deviam funcionar como colchão de proteção, cabendo ao novo sistema cuidar da complementação de renda daqueles que desejassem precaver-se. Desde tal Emenda, portanto, já se previa que a aposentadoria do servidor público poderia ficar limitada ao teto do RGPS, desde que fosse criado, por lei, um sistema de previdência complementar, o que veio a ocorrer, no âmbito da União, a partir de 5 de fevereiro de 2013, quando foi aprovado o plano de benefícios previsto na Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

Indo mais adiante, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, também fixou limites mínimos de idade para a aposentadoria do servidor público, vinculou a aposentadoria de magistrados, promotores e membros dos

tribunais de contas às regras gerais do RPPS, vinculou os cargos em comissão e temporários ao RGPS e delimitou a aposentadoria especial no RGPS aos trabalhadores rurais, aos professores de educação infantil e do ensino fundamental e médio, e aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde.

Em 30 de abril de 2003, constatando que continuávamos sendo desafiados pelo aumento dos gastos previdenciários e pela rapidez da nossa transição demográfica, o então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminhou nova Proposta de Emenda à Constituição com o objetivo de reformar os regimes de previdência social. Aprovada como Emenda Constitucional nº 41, de 2003, esta reforma atingiu basicamente os servidores públicos. Suas principais alterações dizem respeito ao fim da aposentadoria com proventos integrais e da regra de reajuste pela paridade com ativos para os servidores que ingressaram depois de sua aprovação; a instituição de contribuição previdenciária sobre os proventos de inativos e pensionistas que recebem além do teto do RGPS; e a vinculação do piso de contribuição do servidor à alíquota praticada pela União.

No âmbito do RGPS, a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, limitou-se a instituir o chamado sistema especial de inclusão previdenciária, para beneficiar com alíquotas menores de contribuição o trabalhador de baixa renda, garantindo-lhe acesso a benefícios de um salário mínimo, exceto a aposentadoria por tempo de contribuição.

A Emenda Constitucional nº 47, de 2005, também promoveu alterações nas regras constitucionais previdenciárias. Previu aposentadoria especial para a pessoa com deficiência no RPPS e no RGPS, concedeu isenção da contribuição previdenciária a servidores com doenças incapacitantes, confirmou a regra da paridade a servidores que ingressaram no serviço público antes da Emenda nº 41, de 2003, e concedeu o benefício de redução da exigência de idade de 60 anos para o servidor e 55 anos para a servidora que tivessem ingressado antes da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e tivessem tempo de contribuição além do mínimo exigido de 35 anos para o homem e 30 para a mulher. **Além de tais medidas, todas de**

expansão do gasto público, a Emenda Constitucional nº 47, de 2005, também expandiu, no RGPS, o sistema de inclusão previdenciária aos trabalhadores sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 70, de 2012, a última a promover alterações em regras constitucionais de natureza previdenciária, alterou a regra de transição instituída pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para garantir que o servidor que ingressou em cargo efetivo antes de 31 de dezembro de 2003, que tenha se aposentado ou que venha a se aposentar por invalidez permanente, fique submetido às regras de integralidade e paridade e não à regra da média de contribuições fixada na Constituição.

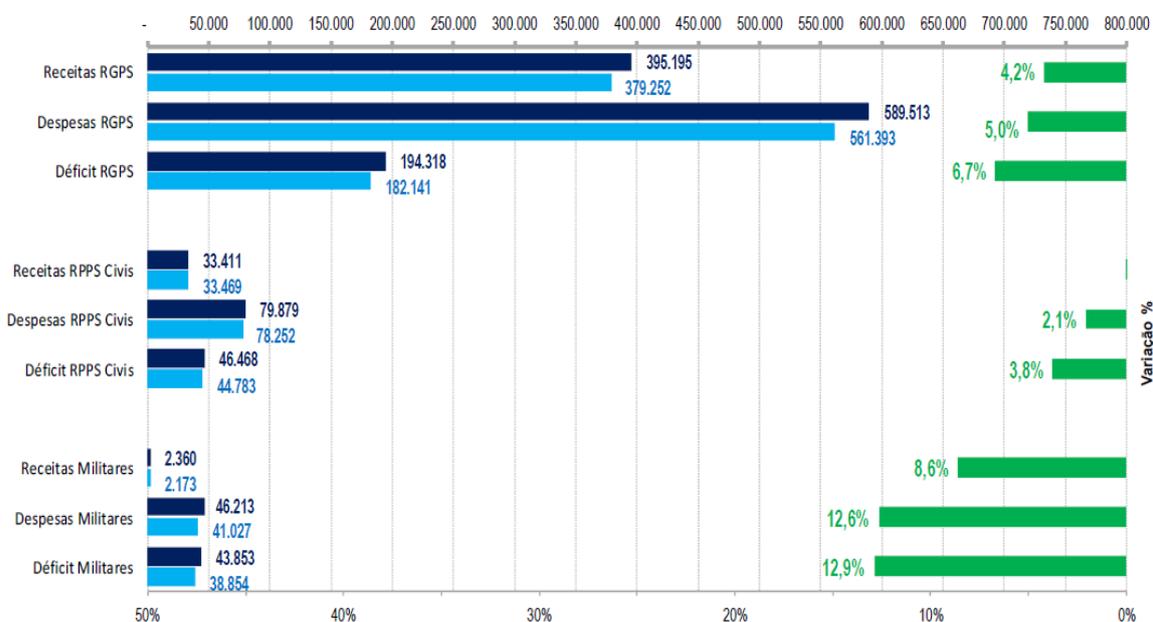
Esse histórico revela a dificuldade de se modificar efetivamente as regras previdenciárias estruturantes, com medidas que desarmem a bomba-relógio que ameaça engolir todos os gastos públicos com saúde, com educação, com assistência social e com investimentos em infraestrutura. Precisamos urgente e corajosamente modificar nossa Constituição, a fim de que não nos reste apenas gastos com previdência e com juros, já que sem investimentos para gerar crescimento econômico e, por conseguinte, arrecadação tributária, cada vez mais dependeremos de financiamento bancário para nos sustentar.

O avanço dos gastos previdenciários sobre os demais gastos públicos é indiscutível. Segundo dados do último Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (RREO), em 2018, o pagamento de benefícios previdenciários consumiu R\$ 684,3 bilhões do orçamento da União, representando cerca de 48% das despesas primárias (despesas não financeiras), superando, portanto, todas as despesas com saúde (R\$ 120,9 bilhões), assistência social (R\$ 88,7 bilhões), educação (R\$ 112,2 bilhões) e defesa nacional (R\$ 76,9 bilhões)⁵.

⁵ Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-rreo-em-foco>. Acesso e, 05/04/2019.

Se compararmos os gastos previdenciários com as contribuições que são exclusivamente destinadas a suportá-los, fica evidente o peso que a Previdência Social exerce sobre as receitas da União. No âmbito do RGPS, o déficit foi de mais de R\$ 190 bilhões; no RPPS dos servidores civis, alcançou mais de R\$ 46 bilhões; e o relacionado à inatividade dos militares e suas pensões foi de mais de R\$ 43 bilhões.

Sobre o tema, é elucidativo o gráfico apresentado pelo Tesouro Nacional na divulgação do RREO - Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente a 2018:



Para quem não se convence de que há *déficit*, por entender que o cálculo da previdência social deve ser feito sob a perspectiva mais abrangente da seguridade social, abarcando não só os gastos com saúde e assistência, bem assim a arrecadação de todas as contribuições sociais, também sob esse recorte tivemos déficit em 2018. Vejamos, segundo os números do RREO.

As despesas da seguridade social somaram cerca de R\$ 994 bilhões em 2018, ao passo que arrecadação de contribuições previdenciárias e contribuições sociais vinculadas à seguridade chegou a apenas R\$ 713

bilhões, com insuficiência de R\$ 281 bilhões, cálculo este que considera a Desvinculação de Receitas da União de até 30%. Se tomarmos a totalidade dos recursos arrecadados com contribuições previdenciárias e contribuições sociais, sem consideramos a DRU, a arrecadação chegou a R\$ 823 bilhões, com uma insuficiência de R\$ 171 bilhões. Tanto numa situação como na outra resta evidenciada a situação dramática da nossa previdência social.

Feito esse registro histórico das sucessivas reformas previdenciárias, apresentamos nos tópicos subsequentes os fundamentos que afastam os apontamentos de suposta inconstitucionalidade feitos nas audiências públicas realizadas por esta Comissão.

2. Garantia de renda mensal mínima para pessoa com deficiência e pessoa idosa e aposentadoria do produtor rural

Seguramente as matérias que têm provocado maior ataque à Proposta de Emenda dizem respeito às regras que disciplinam a garantia de renda mínima para a pessoa com deficiência e a pessoa idosa, que é conhecida pelo nome de benefício de prestação continuada (BPC), e às regras concernentes à aposentadoria do trabalhador rural.

Em relação à renda mínima da **pessoa idosa**, a proposição introduz uma alteração relevante, **pois antecipa o benefício em cinco anos, que passa a ser concedido aos sessenta anos de idade e não mais aos sessenta e cinco**. Todavia, para promover tal antecipação, o benefício será pago com o valor inicial corrigido de R\$ 400,00 até que o titular complete setenta anos, quando, então, o valor será elevado para um salário mínimo. Dessa forma, o valor financeiro que seria recebido dos 65 aos 70 anos de idade continuará a ser percebido, todavia, em um intervalo maior de dez anos (dos 60 aos 70 anos). Por esse motivo, houve a redução do valor, para que o benefício pudesse ser pago pelo dobro de tempo. Eis o que a Proposta denomina de assistência fásica.

No caso da **pessoa com deficiência**, é garantida a renda mensal no valor de um salário-mínimo, devendo o interessado ser previamente submetido à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e

interdisciplinar, que comprove estar em condição de miserabilidade, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários.

Quanto aos **trabalhadores rurais**, que hoje têm regras diferenciadas para aposentação, a Proposta iguala a idade mínima para homens e mulheres em sessenta anos, enquanto pela regra vigente as mulheres podem se aposentar aos cinquenta e cinco. Ademais, eleva de quinze para vinte anos o tempo de contribuição e exige, ainda, valor mínimo anual de contribuição previdenciária do grupo familiar de R\$ 600,00 (seiscentos reais), o que também inexistente nas regras atuais.

Trata-se de matérias que merecem a mais elevada atenção deste Relator e, com certeza, de todos os membros desta Casa Legislativa.

Pedimos licença para registrar, no nosso caso particular, que somos oriundos da zona rural do município de Montes Claros/MG, Região Norte do Estado de Minas Gerais, que é nacionalmente conhecida por seus problemas sociais e econômicos, muitos dos quais relacionados às consequências do clima semiárido. Assim, tanto a renda mínima mensal para pessoa com deficiência e para a pessoa idosa, como os benefícios de aposentadoria e pensão para o produtor rural, são recursos significativamente importantes para a nossa gente.

Ocorre, porém, que o exame reservado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é tão somente de constitucionalidade e, nesta senda, não encontramos desconformidades que possam ser destacadas em relação às regras constantes da Proposta de Emenda à Constituição. No que se refere à renda mínima para a pessoa idosa, a proposição promove uma antecipação de cinco anos e somente por isso o benefício será pago com o valor inicial de R\$ 400,00 até que o titular complete setenta anos, quando, então, o valor será elevado para um salário mínimo.

Haja vista não se tratar de salário e nem de provento, mas de um benefício de natureza assistencial, que, nesta condição se assemelha a outros benefícios, como o salário-família por exemplo, não vislumbramos inconstitucionalidade no que respeita ao valor inicial proposto, tanto mais

porque aquele valor é fixado num contexto de antecipação de cinco anos no requisito da idade de concessão.

Com essas considerações, o nosso parecer é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição também quanto às novas regras para a garantia de renda mensal mínima para pessoa com deficiência e pessoa idosa e aposentadoria do produtor rural, **com a recomendação encarecida de que a Comissão Especial, quando dos debates e deliberações relativos ao mérito, examine com profundidade a conveniência, a oportunidade e a justiça dos parâmetros fixados. Este Relator, particularmente, jamais deixou de levar isso em conta neste parecer.**

3. Desconstitucionalização das normas previdenciárias

Há quem aponte como inconstitucional a opção de remeter para a legislação infraconstitucional, mediante lei complementar de iniciativa do Poder Executivo, a instituição de normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social e do Regime Geral de Previdência Social.

No Regime Geral, a referida lei complementar disporá, entre outros, sobre: o rol dos benefícios e dos beneficiários; requisitos de elegibilidade para os benefícios, contemplando idade mínima, tempo de contribuição, carência e limites do valor dos benefícios; regras de cálculo e de reajustamento dos benefícios; limites do salário de contribuição; atualização dos salários de contribuição e remunerações utilizados para obtenção do valor dos benefícios; rol, qualificação e requisitos necessários para enquadramento dos dependentes, o tempo de duração da pensão por morte e das cotas por dependentes; regras e condições para acumulação de benefícios; e sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência.

Aqueles que sustentam a suposta inconstitucionalidade dessa opção legislativa apresentam, basicamente, razões de segurança jurídica, pois

que estaríamos substituindo a proteção assegurada pela Constituição pela concessão de um “cheque em branco” ao Poder Executivo. Há quem diga, inclusive, que a desconstitucionalização da previdência social poderia ser representada metaforicamente como a entrada em um “quarto escuro”.

Com o devido respeito, esses argumentos não podem prosperar, tanto mais para inadmitir por inconstitucionalidade a Proposta de Emenda à Constituição em apreço.

Vale apontar, primeiramente, que muitas das matérias reservadas à lei complementar pela Proposta hoje são reguladas por lei ordinária, como é o caso, no RGPS, do rol de benefícios e beneficiários, da carência e regras de cálculo dos benefícios. No que respeita aos temas hoje inseridos na Constituição, como os requisitos de elegibilidade para aposentadoria, as aposentadorias especiais e as normas de reajustamento dos benefícios, trata-se de regras apenas formalmente constitucionais, ou seja, que constam no texto da Lei Maior unicamente por uma opção política, mas que podem, por não consistirem em normas materialmente constitucionais, ser tratadas por meio de lei, sem que haja, com isso, qualquer ofensa aos princípios e regras da Carta Política.

A propósito, a Constituição deve conter as normas que regulam a estrutura do Estado, a organização de seus órgãos e os direitos fundamentais, pois esta é a matéria essencialmente constitucional. No Brasil, entretanto, em função do contexto de redemocratização por que passou o País na década de 80, houve uma tendência para a hiperconstitucionalização, de sorte que uma quantidade enorme de assuntos foi inserida no texto constitucional, ocasionando uma ampliação contínua e excessiva do exercício do poder constituinte derivado.

Vale trazer ao nosso debate as considerações do Professor Rodrigo Brandão⁶ sobre o tema:

“[...]
Se a influência das constituições contemporâneas deu à
Carta de 1988 um amplo leque de direitos fundamentais e normas

⁶ BRANDÃO, Rodrigo. A judicialização da política: teorias, condições e o caso brasileiro. RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 175-220, maio/ago, 2013.

programáticas, o amálgama do processo decisório na Constituinte com a concentração de poderes legislativos no presidente da República resultou na positividade constitucional, em larga medida, de políticas públicas, interesses e visões de mundo particulares. O processo constituinte teria, assim, obedecido à lógica da árvore de natal, onde cada ator “pendurou” um benefício ou benesse.

Por sua vez, o número expressivo de emendas constitucionais aprovadas alargou a extensão da Constituição, diante da resistência do Congresso em desconstitucionalizar matérias, já que isto lhe parece dar um cheque em branco ao Executivo. Assim, o temor verificado no processo constituinte em relação à predominância do Executivo no processo legislativo se manteve incólume no processo de reforma à Constituição, circunstância que impediu a realização de um enxugamento da Constituição, produzindo, ao revés, efeito oposto” (grifo nosso).

A Carta Magna deve conter a matéria essencialmente constitucional, a qual irradiará para todo o sistema jurídico, mediante o fenômeno da constitucionalização do Direito. Nesse lineamento, são as normas constitucionais que devem irradiar sobre o sistema jurídico e não o sistema jurídico ser absorvido pela Constituição, num processo inesgotável de ampliação dos seus dispositivos e das matérias reguladas.

Sendo certo que inexistem óbices constitucionais à regulação da matéria por lei complementar, notadamente de algumas regras previdenciárias hoje constantes na Constituição, ressaltamos tratar-se de tema a ser aprofundado na Comissão Especial. Esse Congresso Nacional é soberano! A discussão acerca da iniciativa de um ou outro poder para deflagrar o processo legislativo na temática previdenciária ou sobre a manutenção de requisitos de elegibilidade para aposentadoria no texto constitucional constituem opções políticas do legislador, e não imperativos jurídicos, de forma que transbordam o objeto de análise desta Comissão e deverão ser oportunamente discutidas quando da análise do mérito da proposição na Comissão Especial.

É importante que se compreenda, por fim, que as regras previdenciárias, se tratadas por meio de lei complementar, terão considerável grau de proteção contra alterações abruptas ou irrefletidas. Isso porque a lei complementar exige quórum qualificado de maioria absoluta para sua aprovação e votação nominal dos parlamentares, diferente das leis ordinárias

que exigem apenas maioria simples e admitem votação simbólica. Além disso, matéria de lei complementar não pode ser objeto de lei delegada nem de medida provisória e não admite apreciação exclusiva pelas comissões, devendo, necessariamente, ser objeto de deliberação pelo Plenário dessa casa.

Não haverá, pois, qualquer prejuízo à segurança jurídica, também chamada de confiança legítima, sendo descabido o argumento de que o cidadão será colocado num “quarto escuro”. De um lado, a matéria previdenciária, em suas estruturas essenciais, permanecerá no texto constitucional. De outro, o detalhamento necessário será feito por lei complementar, submetida, portanto, à deliberação desta Casa Legislativa.

Assim, não havendo óbice acerca da constitucionalidade desse tema, ficará a cargo da Comissão Especial decidir sobre a conveniência e oportunidade da desconstitucionalização da matéria.

4. Inexistência de retrocesso social

A Proposta de Emenda à Constituição tem sido apontada como causadora de um suposto retrocesso social, notadamente porque modifica os requisitos de idade e tempo de contribuição, torna mais rígidas as regras de acesso aos benefícios, combate privilégios e busca aproximar o regime próprio do regime geral de previdência social. Assim, para alguns, a proposta seria inconstitucional por violação do princípio da proibição de retrocesso social.

De origem alemã, o referido princípio foi formulado com o objetivo de proteger o cidadão contra a reversibilidade dos direitos sociais e é associado a outros princípios da ordem jurídica. Para Gomes Canotilho⁷, o princípio vincula-se aos princípios da democracia econômica e social; da proteção dos direitos adquiridos; da proteção da confiança e da segurança do cidadão no âmbito econômico, social e cultural; da dignidade humana, em favor da continuação de serviços públicos como a saúde e a educação e contra as

⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4 ed. Coimbra: Almedina, 2000.

medidas legislativas que possam implicar na violação do núcleo essencial dos direitos sociais.

Da nossa parte, estamos inteiramente de acordo com o princípio em questão, mas ele precisa ser examinado com cuidado e, ao menos, sob dois aspectos. Primeiro, não podemos importar acriticamente nenhum princípio de ordenamento jurídico estrangeiro sem estabelecer as diferenças em relação ao nosso próprio ordenamento. De outra parte, devemos levar em conta que para discutir e garantir direitos é preciso haver recursos suficientes para estruturá-los.

Quanto ao princípio em apreço, trata-se de formulação de origem germânica e no âmbito de um sistema jurídico fundamentalmente diferente do nosso. Registre-se que a Lei Fundamental de Bonn, promulgada em 23 de maio de 1949, não enumera os direitos sociais em seu texto, o que levou à formulação de uma teoria, convertida em princípio, que pugna a irreversibilidade dos direitos sociais.

Há um necessário contraponto a ser feito no caso brasileiro, pois na nossa Constituição somente os direitos e garantias individuais são protegidos por cláusulas pétreas. Conquanto seja desejável que os cidadãos tenham garantidos e efetivados todos os direitos que a ordem constitucional enumera, a verdade é que muitos deles se sujeitam à efetiva possibilidade ou, em outras palavras, à reserva do possível, como já decidiu o STF na ADPF nº 45/DF⁸.

Ademais, no momento da formulação do princípio da vedação ao retrocesso, vivia-se um momento de otimismo e expansão econômica no continente europeu. Como se observou posteriormente, a estabilidade econômica não é, em lugar nenhum do mundo, uma condição durável ou

⁸ “É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.” (MC na ADPF nº 45/DF. Relator Min. Celso de Mello, J. 29/04/2004).

irreversível, de sorte que alguns direitos correm o risco de mitigação nos momentos de crise profunda.

A situação vivida pelo Brasil na quadra atual é de aguda crise financeira, o que nos obriga a fazer escolhas, algumas difíceis ou até dramáticas, sob pena de recrudescimento do estado de crise e ocorrência de bancarrota geral, contexto em que poderá haver não mais uma mitigação de benefícios ou prestações, mas a própria supressão de direitos, por absoluta impossibilidade de suportar os seus custos, como ocorreu na Grécia e em Portugal.

Vale registrar, a propósito, que em 2019 as despesas com a Previdência Social devem superar em mais de três vezes os gastos com saúde, educação e segurança pública, segundo os valores do próprio Orçamento da Seguridade Social constantes da Lei Orçamentária Anual: **1. Despesas previdenciárias: R\$ 767,8 bilhões (53,4% dos gastos totais, estimados em R\$ 1,438 trilhão); 2. Gastos em saúde, educação e segurança pública (incluindo Ministério da Justiça): R\$ 228 bilhões (15,86% do total).**

Sendo assim, os gastos previdenciários do Governo Federal ficarão, segundo o Orçamento em vigor, R\$ 540 bilhões de reais acima das despesas com saúde, educação e segurança pública, que são justamente os problemas sociais mais graves e urgentes, de acordo com diversos levantamentos junto à opinião pública.

Vale destacar que os patamares alcançados pelas nossas despesas previdenciárias são destoantes da experiência internacional, visto que somente são verificados em Países de estrutura populacional mais envelhecida. Esse quadro, como bem afirmou o Poder Executivo, dificulta a alocação de recursos para outras políticas públicas, pressiona a carga tributária e o endividamento público e tende a diminuir o investimento.

Sendo assim, as soluções propostas não promovem o retrocesso social. Antes, pelo contrário, buscam a efetividade de todos os direitos, pois o desequilíbrio fiscal provocado pelos elevados custos da nossa previdência social tem comprometido sobremaneira a garantia dos demais direitos, inclusive daqueles considerados mais urgentes pela população.

5. Violação do princípio da isonomia

A Proposta tem sido apontada como infringente do princípio constitucional da isonomia, notadamente no que concerne às regras de transição, que não contemplariam um simples período adicional proporcional, senão aplicariam imediatamente as novas regras a quem não reuniu todos os requisitos estabelecidos para a aposentação na data de sua promulgação. Ademais, a proposta não trataria de modo isonômico os militares e os servidores, nem conteria regras condizentes com a situação das mulheres.

Importante ressaltar que a igualdade é princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, concebida como uma medida de tratamento ou de posicionamento de todas as pessoas perante a lei, perante o Estado e perante elas mesmas. Isso exige considerar as situações de desequilíbrio que existem, segundo a máxima de Aristóteles, reinterpretada por Ruy Barbosa, no sentido de que, conferir tratamento isonômico significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida exata de suas desigualdades.

Convém assinalar que o STF já se manifestou em diversas oportunidades no sentido de não haver outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo combate aos fatores reais de desigualdade. E nesse combate, coloca-se a alternativa de se fazer distinções ou diferenciações legislativas, de sorte que a lei se converta, também, em instrumento de reequilíbrio das relações sociais.

Nessa linha de entendimento, a Proposta de Emenda à Constituição reconhece as peculiaridades da situação das mulheres diante do mundo do trabalho e estabelece idade menor em relação aos homens. Ademais, as regras de transição em relação à nova previdência também guardam, tanto quanto possível, relação de proporcionalidade entre aquelas vigentes e as que se aplicarão no futuro. Por fim, são justificáveis as regras que conferem tratamento distinto a algumas categorias do pessoal do Estado, notadamente os militares, em virtude das peculiaridades do seu trabalho. Vejamos.

O militar é um profissional julgado por duas justiças distintas, a penal e a militar, podendo ser punido por atos que não acarretam punição para

o cidadão. O seu regime de trabalho é prescrito por escalas, dedicação exclusiva e imposição do dever de atendimento a ocorrência, mesmo fora das escalas, de sorte que não possui horários predeterminados, principalmente para o término do trabalho. Além desses aspectos concernentes à rotina, os militares trabalham expostos a todo tipo de perigo e condições adversas, com riscos para a própria vida. Tais peculiaridades justificam a distinção de tratamento, que levam em consideração as desiguais condições de operação e trabalho.

Como se vê, a Proposta de Emenda contém distinções e regramentos que respeitam o princípio da isonomia, atendendo, neste ponto específico, aos mandamentos constitucionais. Sendo assim, podemos debater na Comissão Especial se as diferenciações que foram feitas podem ser ampliadas, às polícias, por exemplo, ou se as regras da proposição são as mais justas ou adequadas. O que não podemos fazer é negar a existência de tratamento isonômico como argumento para obstaculizar a admissão.

6. Regime de capitalização

O regime de capitalização individual previsto no novo art. 201-A pela Proposta de Emenda à Constituição é apontado como inconstitucional, porquanto se distingue do regime atualmente existente, caracterizado pela solidariedade e pela repartição. Quem defende a inconstitucionalidade do novo regime entende que o sistema de repartição estaria protegido por cláusula pétrea e não poderia ser substituído. Essa compreensão, contudo, não pode prosperar.

Um e outro são formas de financiar as aposentadorias e pensões pagas pela previdência social. No regime de repartição, os benefícios dos atuais inativos são custeados pelas contribuições previdenciárias compulsórias dos trabalhadores em atividade e não há acúmulo de recursos, pois tão logo ingressam no Tesouro são utilizados para custear os benefícios já deferidos. No regime de capitalização, ao contrário, as contribuições de cada um são acumuladas em contas individuais, para serem utilizadas pelos seus

titulares quando deixarem o mercado de trabalho, o que possui a vantagem de permitir que os juros compostos ajam a favor do trabalhador.

A Constituição Federal de fato prevê **regime de previdência de caráter contributivo** tanto para os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto para os trabalhadores da iniciativa privada, cuja filiação, num e noutro caso, é obrigatória.

No nosso entendimento, contudo, acaso o direito à previdência social estivesse protegido por cláusula pétrea, a especial proteção recairia sobre o direito à previdência social em si, e não a um determinado modelo de previdência. Desse modo, não há imutabilidade quanto ao sistema de previdência nem obrigatoriedade de que o sistema de previdência seja o de repartição. Podemos até sustentar que a modificação do sistema seja inconveniente ou que existem outras formas melhores, mas não que seja inconstitucional.

Conquanto se trate do mérito, vale assinalar que os problemas examinados em tópicos precedentes apontam para a necessidade de buscarmos um novo modelo, que seja capaz de cumprir o seu papel de garantir renda ao trabalhador quando este chegar à inatividade, mas que também fortaleça a poupança no País, com impactos positivos sobre o investimento, o crescimento sustentado e o desenvolvimento. Os estudos apontam que o regime contributivo e solidário se encontra exaurido e não oferece soluções para os nossos graves problemas estruturais, ao contrário, tende a agravá-los.

De todo modo, porque não há a incidência de cláusula pétrea sobre a forma de financiamento, a Proposta de Emenda Constitucional pode modificar o regime atual, sem que se possa apontar, à conta disso, qualquer vício de inconstitucionalidade.

7. Inexistência de inconstitucionalidade nas regras que estabelecem alíquotas progressivas

É sabido que o STF já decidiu pela inconstitucionalidade da instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de

servidores públicos, com fulcro em dois argumentos: 1) necessidade de autorização expressa na Constituição; e 2) ofensa ao princípio da vedação da utilização de qualquer tributo com efeito confiscatório (precedente: ADI 2.010 - MC, Relator Ministro Celso de Mello, Pleno, DJe de 12/04/02, dentre outros).

Nesse julgado, o STF assentou que “*o legislador comum, fora das hipóteses taxativamente indicadas no texto da Carta Política, não pode valer-se da progressividade na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida por servidores públicos em atividade*”⁹. A Suprema Corte já sinalizou, contudo, a mudança desse entendimento a partir da decisão proferida no bojo do RE 562.045/RS¹⁰, em 2013, quando foi reconhecida a constitucionalidade da progressividade do imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, ainda que sem expressa previsão constitucional nesse sentido, por entender que todos os impostos podem e devem considerar o princípio da capacidade contributiva (art. 145, §1º, da Lei Maior).

Independentemente da discussão acerca da necessidade ou não de previsão constitucional da progressividade de alíquotas e, considerando que se trata de matéria disciplinada pela Constituição em diversos de seus dispositivos, consoante pode-se aduzir dos seus arts. 153, § 2º, I; 153, § 4º, I; 156, § 1º, I; e 182, § 4º, II, a Proposta de Emenda à Constituição traz o tema, em expressa previsão, para o texto constitucional (art. 149, § 1º-A, I, da PEC), suplantando qualquer questionamento nesse sentido.

Noutro passo, superada a questão formal do tratamento da progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária em nível constitucional, passamos à análise da questão sob a ótica da vedação da

⁹ ADI 2010/DF, disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2010&processo=2010>, acesso em 05/04/2019.

¹⁰ RE 562.045/RS, disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em 07/04/2019.

utilização de qualquer tributo com efeito de confisco. Sobre o tema, o STF assentou, também na ADI nº 2.010/DF¹¹, que

*“A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). **A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte”** (grifo nosso).*

Isto posto, tendo em vista que o caráter confiscatório não se estabelece a partir de um único tributo, mas da análise conjunta dos tributos instituídos por uma entidade estatal, considerando seu efeito cumulativo sobre o contribuinte, não se pode atribuir às alíquotas de contribuição propostas no rol das regras transitórias¹², por si só, caráter confiscatório.

Trata-se de regra de justiça distributiva, pautada no princípio da isonomia, o qual preceitua o tratamento dos desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades. Dessa forma, os mais pobres são beneficiados com menores alíquotas, enquanto os contribuintes com maiores salários, pagarão alíquotas mais elevadas.

¹¹ ADI 2010/DF, disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2010&processo=2010>, acesso em 07/04/2019.

¹² Art. 14, do Capítulo IV (Disposições Transitórias Relacionadas aos Regimes Próprios de Previdência Social) e art. 34, do Capítulo VI (Disposições Transitórias Relacionadas ao Regime Geral de Previdência Social).

É importante ressaltar que a progressividade das alíquotas se dá por faixas de salário de contribuição. Desse modo, mesmo o segurado com maior base de contribuição irá se beneficiar da redução de alíquotas em cada uma das faixas de menores alíquotas. O tratamento é, portanto, essencialmente isonômico: em cada uma das faixas, os contribuintes são tratados igualmente; a desigualdade se verifica quando o contribuinte vai ascendendo nas faixas de contribuição, justamente em função de sua maior remuneração. Essa regra está em consonância com o princípio da capacidade contributiva, inscrito no art. 145, § 1º, da Constituição, donde temos que os tributos devem ser graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

Concluimos, pois, pela constitucionalidade das alíquotas de contribuição progressivas, que não representam, por si sós, confisco tributário. Ao contrário, atendem aos princípios da isonomia e da capacidade contributiva, além da equidade na forma de participação no custeio da seguridade social, consoante determina o art. 194, parágrafo único, inciso V, da Constituição.

Por fim, quanto ao montante das alíquotas, trata-se de matéria também a ser apreciada pela Comissão Especial, quando do exame de mérito, a qual poderá promover alterações dos valores, caso entenda necessário.

8. Inexistência de inconstitucionalidade decorrente do fim do foro especial no Distrito Federal (art. 109, §2º)

A redação proposta ao art. 109, § 2º, da Constituição, suprimiu a possibilidade de que as causas intentadas contra a União sejam aforadas no Distrito Federal. A alteração não traz, contudo, qualquer restrição à tutela jurisdicional, haja vista a possibilidade de que essas ações sejam ajuizadas na seção judiciária onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde estiver situada a coisa, ou, ainda, na seção judiciária do domicílio do autor, mantendo intacta a garantia constitucional de acesso à justiça. A nova redação busca, em verdade, fortalecer essa garantia e tornar ainda mais simples e célere a obtenção da tutela jurisdicional.

De acordo com o Relatório Justiça em Números 2018 - CNJ, e muito possivelmente graças à desproporcional concentração de litigiosidade acarretada pela existência do foro nacional, a Seção Judiciária do Distrito Federal possui, atualmente, índices baixos de produtividade se comparada com as demais seções judiciárias da Justiça Federal¹³.

O problema identificado em primeira instância, pela existência do foro nacional, vai além e provoca um novo gargalo na fase recursal, acarretando um elevadíssimo congestionamento em 2ª instância, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região - TRF1.

Não bastasse, o foro nacional se tornou, ao longo do tempo, um mecanismo de abuso na definição de estratégias processuais e no exercício de direito de ação. Um aspecto negativo relevante reside na dificuldade de identificação, por exemplo, de eventual litispendência, coisa julgada, conexão e continência, problema que se agrava ainda mais em relação às ações coletivas. Os Tribunais Regionais Federais possuem sistemas próprios de identificação dos processos judiciais, inclusive com a finalidade de eventual distribuição por prevenção. Mas se as demandas tramitam em Tribunais diversos (ex. Seção Judiciária vinculada ao TRF/4ª Região e SJDF), é evidente que os riscos de abuso na litigância são altíssimos.

A propósito, não são raros os casos em que o foro nacional é utilizado indevidamente como laboratório para receptividade de teses jurídicas que, uma vez não acolhidas em sede de decisão liminar, são reprisadas logo em seguida no foro do domicílio do autor.

Os problemas não se esgotam aí. Além de tornar ineficiente e demorada a realização de perícias e inspeções judiciais, problema que é corriqueiro em ações aduaneiras e previdenciárias, o chamado “foro nacional” repercute negativamente na fase de execução dos julgados, sobretudo no que tange à comunicação das decisões judiciais e à realização de cálculos, já que, naturalmente, a documentação pertinente está em outra localidade, em que domiciliados os seus autores.

¹³ Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Justiça em Números. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>, página 174.

Para além dos interesses da União ou dos demais brasileiros domiciliados em outras unidades da Federação, é preciso atentar, ainda, para a situação do acesso à Justiça por parte dos habitantes da capital federal, 3ª cidade mais populosa do País de acordo com estimativa do IBGE (2017). Muitos desses habitantes são servidores federais, que estão fadados a lidar com uma Justiça Federal estrangulada e cuja estrutura não tende a ser ampliada, dada a inevitável necessidade de contenção dos gastos públicos que não contempla novos investimentos substanciais na criação de novas varas federais.

Em suma, é preciso recordar a lição de Mauro Cappelletti, no clássico "Acesso à Justiça"¹⁴, no sentido de que a expressão que dá título à obra serve para indicar duas finalidades básicas do sistema jurídico. Primeiro, permitir que ele seja acessível a todos - objetivo que a expansão do processo eletrônico já está em vias de concretizar em sua plenitude. Segundo, viabilizar que ele produza, de fato, resultados individual e socialmente justos. A redação trazida pela Proposta para o § 2º do art. 109 da Constituição busca exatamente reafirmar o compromisso do constituinte derivado com esta última finalidade.

9. Inexistência de direito adquirido às regras de transição de regimes previdenciários

No que diz respeito às regras de transição instituídas por outras reformas previdenciárias, é seguro afirmar que não constituem direito adquirido daqueles que se acham contemplados pelas normas, mas que não tenham cumprido todos os requisitos para obtenção do benefício previdenciário.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico previdenciário, ao qual se aplica o princípio *tempus regit actum*, de forma que o direito adquirido aos

¹⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant; tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. Acesso à justiça. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2015.

proventos somente se perfaz quando da reunião dos requisitos da inatividade¹⁵, matéria que já foi, inclusive, objeto da súmula nº 359 do STF¹⁶.

Especificamente sobre regras de transição em matéria previdenciária, o tema foi objeto de discussão na ADI nº 3.104/DF, na qual requereu-se a manutenção da aplicação das normas de transição previstas no art. 8º, da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, revogado posteriormente pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, aos servidores que, até a promulgação desta última emenda Constitucional, ainda não tinham cumprido os requisitos exigidos para aposentadoria.

Naquela oportunidade, o STF observou que *“não há, no caso em apreciação, direito que possa se mostrar como adquirido antes de se cumprirem os requisitos imprescindíveis à aposentadoria, cujo regime constitucional pode vir a ser alterado”*¹⁷, o que fundamentou o entendimento firmado na ementa¹⁸ do acórdão de que *“somente os servidores públicos que preenchem os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contidas”*.

Dessa forma, decidiu-se que as regras de transição não constituem direito adquirido do grupo por elas contemplado, podendo haver

¹⁵ RE 269.407 – AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 2.8.2002; RE 258.570, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 19.4.2002; RE 382.631 – AgR/RS, Rel. Min Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 11.11.2005.

¹⁶ Súmula nº 359, do STF: Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.

¹⁷ Trecho do voto da relatora, Ministra Cármen Lúcia, no bojo da ADI nº 3.104/DF, disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>, acesso em 04/04/2019.

¹⁸ EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 2º E EXPRESSÃO '8º' DO ART. 10, AMBOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. APOSENTADORIA. TEMPUS REGIT ACTUM. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO: NÃO-OCORRÊNCIA. 1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente. 2. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade. 3. Somente os servidores públicos que preenchem os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003. 4. Os servidores públicos, que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional n. 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 47/2005. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

alteração por normativa ulterior, a sujeitar todos aqueles que ainda não tenham completado os requisitos fixados na regra anterior.

10. Novas regras de competência e a preservação do pacto federativo

10.1. A veiculação de matéria previdenciária em lei complementar nacional

Há quem aponte que a veiculação da matéria previdenciária relativa aos requisitos de idade, tempo de contribuição e alíquotas, entre outras, mediante lei complementar federal representaria afronta ao pacto federativo, pois são aspectos disciplinados, atualmente, no próprio texto constitucional. Na medida em que esses temas passem a ser tratados em lei complementar, aplicável à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, seria flagrante a violação do pacto federativo em decorrência da sujeição dos demais entes à disciplina previdenciária estabelecida pela União.

Esses argumentos não podem prosperar. Segundo o traçado da própria Constituição, a União possui competência para dispor, por meio de **lei de caráter nacional**, sobre normas gerais relativas aos regimes previdenciários, o que incluiria parâmetros de elegibilidade para percepção dos benefícios. Com efeito, a competência legislativa sobre seguridade social, a qual inclui a previdência social, é privativa da União, nos termos dos arts. 22, XXIII e 194 da Constituição, dispositivos que devem ser interpretados em conjunto com o art. 24, XII, o qual determina ser competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal legislar sobre previdência social.

A interpretação sistemática dos arts. 22, XXIII e 24, XII nos leva à seguinte repartição: compete à União legislar de forma privativa sobre a previdência de trabalhadores do RGPS, bem como editar **normas gerais**, no exercício de sua competência concorrente, sobre o regime de previdência de todos os servidores públicos. Ao seu turno, a competência legislativa dos Estados em matéria previdenciária é suplementar, nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º da Carta Política, e restringe-se às peculiaridades da previdência social de seus funcionários públicos. Quanto aos municípios, em virtude de sua

competência supletiva, esses têm autonomia para legislar sobre a aposentadoria de seus servidores, nos termos do art. 30, II, da Constituição.

Desse modo, já vigora a competência concorrente da União para editar normas gerais sobre organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores de todos os entes federados, de forma que a regra do § 1º do art. 40 da proposição não veicula qualquer inovação no que se refere à repartição de competências.

10.2. Vinculação dos reajustes dos benefícios dos regimes próprios de previdência aos mesmos termos estabelecidos para o regime geral

Também é apontado como violação do pacto federativo o disposto no art. 12, § 12, do Capítulo IV, que trata das Disposições Transitórias aplicadas aos Regimes Próprios de Previdência Social, o qual estabelece que até que entre em vigor a lei complementar, o reajuste dos benefícios do regime próprio se dará nos termos estabelecidos para o regime geral. Em consequente, uma vez que as regras do regime geral são matéria de competência privativa da União, os regimes próprios de todos os entes da Federação deverão observar os termos definidos pela União para reajuste de seus benefícios.

Há quem aponte, inclusive, que a matéria estaria judicializada, por força da ADI 4582/DF, em que se arguiu a inconstitucionalidade do art. 15 da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. O referido dispositivo determinou que os benefícios pagos pelos regimes próprios de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios fossem reajustados na mesma data e índice em que se desse o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos.

Conquanto o escopo da norma questionada na ADI 4582/DF seja similar ao pretendido pela regra do art. 12, § 12, da PEC em apreço, temos uma diferença fundamental entre elas, haja vista que a primeira foi instituída por intermédio de lei ordinária, enquanto a segunda constará de expressa autorização em norma constitucional.

Ademais, a ADI 4582/DF ainda está pendente de julgamento, não havendo, portanto, posicionamento conclusivo do STF. Não obstante, entendemos inexistir, na regra apresentada pela Proposta, qualquer violação ao pacto federativo, tendo em vista que a determinação de igualdade de aplicação das regras de reajuste em todos os regimes públicos de previdência partirá de norma constitucional. Nesse caso, a lei que fixar os critérios de reajuste dos benefícios terá caráter nacional e não federal.

Acrescente-se que outras leis complementares nacionais, como a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, impôs limites uniformes de gastos a todos os entes federados, com amparo em previsão constitucional e sob o entendimento de que a matéria de finanças públicas possui interesse geral, em nível nacional, de modo a autorizar a União a estabelecer regramento uniforme, inclusive para impor índices de observância obrigatórios.

Nesse caso, está perfeitamente aplicado o princípio da predominância do interesse na repartição constitucional das competências legislativas, cabendo ponderar que a União não está invadindo o âmbito de normatividade de índole local ou regional, pois a matéria está situada muito além do interesse circunscrito de apenas uma unidade federada.

10.3. Autonomia dos entes para instituição de regimes de previdência complementar e de alíquotas de contribuição

Questiona-se, nesse ponto, a reserva à lei complementar da União para estabelecer os requisitos de instituição e extinção dos regimes próprios de previdência de todos os entes da Federação (art. 40, § 1º, II) e para definir a forma de apuração da base de cálculo e de fixação da alíquota das contribuições ordinária e extraordinária do ente federativo, dos servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas (art. 40, § 1º, III).

Trata-se, em ambos os casos, de **diretrizes** a serem estabelecidas pela União, no exercício de sua competência constitucional concorrente para tratar de normas gerais sobre os regimes previdenciários dos servidores públicos, não apenas federais, mas, também, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 24, XII, da Lei Maior.

Em relação às futuras normas, não se pode afirmar de antemão que a Lei Complementar a ser editada pela União violará o pacto federativo, uma vez que sequer temos o texto para análise de sua observância ou não aos limites constitucionais. Qualquer questão nesse sentido é mera conjectura acerca de uma norma que sequer foi editada.

10.4. Imposição de alíquotas elevadas para os demais entes federados

Alega-se que a proposição estatuiu, de imediato, alíquotas de contribuição previdenciária demasiadamente altas, violando a autonomia dos demais entes federativos para fixar suas próprias alíquotas em níveis mais brandos. Contudo, a alegação de violação ao pacto federativo, nesse ponto, não merece prosperar.

O art. 149, § 1º-A da PEC autoriza que a contribuição ordinária dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas seja estabelecida por meio de alíquotas progressivas ou escalonadas (inciso I) e permite que a contribuição instituída pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios tenha alíquota inferior à contribuição dos servidores da União, **na hipótese de inexistência de déficit atuarial do respectivo regime próprio de previdência (inciso III).**

Há subjacente à Proposta a preocupação com o equilíbrio financeiro e a sustentabilidade dos regimes previdenciários, mas, uma vez garantido esse requisito, há liberdade para os demais entes federativos fixarem alíquotas inferiores às praticadas pela União, desde que observadas as alíquotas aplicáveis ao RGPS. Em qualquer caso, também existe liberdade para fixarem alíquotas superiores às praticadas pela União, haja vista que o artigo em questão não estabelece a observância obrigatória das primeiras.

Em relação ao disposto no art. 14 da Proposta, trata-se de alíquotas de contribuição fixadas para os servidores públicos da União, que serão aplicadas aos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios apenas em **caráter provisório**. Isso porque o § 1º do art. 15 estabelece a esses entes federados um prazo de 180 dias para definir as alíquotas de contribuição dos seus regimes de previdência e, apenas em caso

de findar-se o prazo sem que essa regulação tenha sido feita, é que a regra do art. 14 será definitivamente aplicada aos servidores desses entes federados.

Dessa forma, foi preservado o espaço de autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios para definirem suas próprias alíquotas, não havendo violação ao pacto federativo. No que diz respeito à adequação ou inadequação dos valores de alíquotas estabelecidos pela Proposta aos servidores da União e aos segurados do regime geral, trata-se de discussão de mérito a ser oportunamente feita pela Comissão Especial.

11. As regras relacionadas à concessão de pensão por morte e acumulação de benefícios previdenciários

A Proposta ora examinada altera profundamente o regime de concessão de pensões aos dependentes dos segurados, tanto pelos Regimes Próprios quanto pelo Regime Geral de Previdência Social, além de estabelecer regras restritivas para a acumulação de benefícios previdenciários, notadamente de aposentadorias e pensões.

No que se refere à concessão de pensão por morte, tanto em um regime como no outro, essas regras têm em comum a definição de que o valor da pensão será equivalente a uma cota familiar de cinquenta por cento e a cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o limite de cem por cento. O referido regime de cotas somente é afetado na hipótese de o óbito ser decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou do trabalho.

As regras comuns preveem, ainda, que as cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de cem por cento da pensão por morte, quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a cinco. Por fim, o tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda da qualidade de dependente, o rol de dependentes, a sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão iguais tanto num regime como no outro.

No que concerne à acumulação de benefícios previdenciários, a Proposta também contém regras restritivas, tanto para os Regimes Próprios, como para o Regime Geral de Previdência Social.

No âmbito do Regime Próprio, é vedado o recebimento conjunto de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis. Da mesma forma, no âmbito do Regime Geral é vedada a acumulação de mais de uma aposentadoria à conta do regime e de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro.

É possível, todavia, haver acúmulo de pensão por morte do RGPS com pensão por morte do RPPS ou decorrente de atividades militares. Além disso, é possível o acúmulo da pensão por morte do RGPS com aposentadoria do RGPS, RPPS ou decorrente de atividades militares. Nesses casos, será resguardada a percepção integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios acumulados, que estarão sujeitos à aplicação de redutor escalonado por faixas remuneratórias.

Todas as situações acima apontadas provocam significativas reduções dos benefícios previdenciários e, por conseguinte, da renda da pessoa ou do núcleo familiar. Ressalte-se que o valor da própria pensão, que já foi reduzido por força da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, no caso do agente público, será novamente reduzido por força da Proposta em exame, pois corresponderá a apenas 50%, acrescidos de 10% por dependente, sendo tais cotas não reversíveis. Assim, em caso de infortúnio, o valor assegurado ao cônjuge remanescente é de 60% apenas, e poderá chegar a 100% somente na hipótese de haver 4 filhos dependentes, situação muito rara nos dias de hoje.

Caso a pensão por morte seja devida em virtude do falecimento de servidor aposentado por invalidez após quinze ou vinte anos de atividade e que não seja decorrente de acidente de trabalho ou doença profissional, o seu cálculo dependerá do tempo de contribuição do falecido, e poderá chegar a apenas 36% da remuneração, uma vez que o benefício será calculado sobre apenas 60% da média apurada.

As regras referidas neste tópico têm sido apontadas por diversos seguimentos como inquinadas de vício de inconstitucionalidade material, notadamente porque seriam injustas e porque delas decorrerão benefícios previdenciários de valores muito reduzidos em relação às expectativas e necessidades dos segurados e seus dependentes. Assim, os que são contrários, sustentam que tais regras violariam cláusulas pétreas da Constituição.

Essas alegações merecem de todos os membros desta Casa, e especialmente deste Relator, o exame cuidadoso e a disposição de enfrentamento de possíveis excessos. Todavia, como em outras situações dos apontamentos anteriores, definitivamente não se trata de violação de cláusula pétrea, circunstância que impede, portanto, qualquer medida no âmbito desta Comissão, cuja atribuição se circunscreve ao exame de constitucionalidade.

Sendo assim, também quanto às regras acima examinadas, o nosso parecer é pela admissibilidade da Proposta, que é **seguido de nova e encarecida recomendação de que a Comissão Especial, quando dos debates e deliberações relativos ao mérito, examine com profundidade a conveniência, a oportunidade e a justiça dos parâmetros fixados.**

12. exame da redação e técnica legislativa

Expostos os fundamentos que sustentam a conformidade constitucional da Proposta, passamos ao **exame da redação e técnica legislativa**. Nesse ponto, é impositivo que se façam reparos no texto da proposição, a fim de conferir clareza e precisão aos dispositivos que estão sendo revogados ou alterados, bem como preservar a unidade e coerência do arcabouço jurídico infraconstitucional que faz remissões àqueles dispositivos.

Anote-se que a Proposta de Emenda à Constituição, por diversas vezes, ao invés de revogar um dispositivo indesejado, reescreve seu texto com um assunto completamente diverso do assunto original. Além disso, busca disciplinar os temas desses dispositivos revogados em locais diversos do original. O uso desse expediente, além de causar dificuldades de tramitação

da matéria nas Comissões e no Plenário, prejudica a coerência e precisão da legislação infraconstitucional que faz remissão aos mencionados dispositivos.

Isso posto, os apontamentos a seguir destinam-se a promover a correspondência exata entre os dispositivos da PEC ora analisada e os da Constituição sob o aspecto material, além de indicar as ações necessária para a adequação de técnica legislativa:

- 1) revogação expressa, por meio de cláusula de revogação, do inciso V do art. 38 da CF/88, com a inclusão do texto que a PEC pretende inserir nesse dispositivo em um inciso VI do mesmo artigo, para deixar claro que a regra constante no atual art. 38, V, da Lei Maior, não possuirá correspondência na nova redação;
- 2) transposição do texto do § 2º do art. 40 da PEC para o § 1º deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 1º, da CF/88;
- 3) transposição do texto do § 4º do art. 40 da PEC para o § 2º deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 2º, da CF/88;
- 4) transposição do texto do art. 40, § 1º, I, “c”, item 1, da PEC (parte inicial relativa ao cálculo dos benefícios) para o § 3º desse mesmo artigo (que ficaria com a redação no seguinte sentido: *“para o cálculo dos benefícios, será observado o disposto em lei complementar”*), a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 3º, da CF/88;
- 5) transposição do texto do art. 40, § 1º, I, “e”, itens 2, 3, 4 e 5 da PEC para o § 4º deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 4º, da CF/88;
- 6) transposição do texto do art. 40, § 1º, I, “e”, item 1 da PEC para o § 5º deste mesmo artigo, a fim de que haja

correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 5º, da CF/88;

7) revogação expressa, por meio de cláusula de revogação, dos §§ 6º e 7º da CF/88, haja vista que tais disposições não são tratadas pelo art. 40 da PEC e o texto proposto para esses dispositivos não possui correspondência temática com a redação constitucional;

8) transposição do texto do art. 40, § 1º, I, “c”, item 2 da PEC para o § 8º deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 8º, da CF/88;

9) transposição do texto do art. 40, § 1º, I, “c”, item 1 da PEC (parte final relativa à atualização das remunerações e salários de contribuição) para o § 17 deste mesmo artigo (que ficaria com a redação no seguinte sentido: *“todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma de lei complementar”*), a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 17, da CF/88;

10) transposição do texto do art. 40, § 8º da PEC para o § 19 deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 19, da CF/88; ao mesmo tempo, deve ser suprimida a menção à revogação do § 19 do art. 40 da CF/88, constante no art. 46, I, “a”, do Capítulo VIII (Disposições Finais) da PEC;

11) transposição do texto do art. 40, § 17 da PEC para o § 20 deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 20, da CF/88; ao mesmo tempo, deve ser suprimida a menção à revogação do § 20 do art. 40 da CF/88, constante no art. 46, I, “a”, do Capítulo VIII (Disposições Finais) da PEC;

12) criação dos §§ 22, 23, 24 e 25 no art. 40, da CF/88, para contemplar o texto dos §§ 3º, 5º, 6º e 7º, do art. 40 da PEC, os quais não possuem correspondência temática com nenhum dispositivo constitucional;

13) criação de um § 26 no art. 40, da CF/88, de modo a contemplar o texto dos dispositivos do § 1º do art. 40 da PEC não tratados nas referências anteriores, por não possuírem correspondência temática com nenhum dispositivo do art. 40, da CF/88; a redação desse parágrafo seria no seguinte sentido: *“A lei complementar prevista nos §§ 1º, 3º, 4º, 5º, 8º e 17 deste artigo, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo Federal, disporá, também, sobre”* (em seguida, insere-se o conteúdo do § 1º, *caput*; § 1º, I, “a”, “b”, “d”, “f”; § 1º, II, III, IV, V, VI, VII e VIII, todos do art. 40 da PEC, como incisos desse § 26);

14) transposição do texto do § 7º, “caput” e incisos I, II e IV, do art. 201 da PEC, para o § 1º deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 201, § 1º, da CF/88;

15) transposição do texto do § 7º-A do art. 201 da PEC, para constar como § 1º-A deste mesmo artigo, a fim de que haja proximidade com dispositivo que aborda tema similar (qual seja, a possibilidade de aposentadoria diferenciada do trabalhador rural, que seria tratada como um inciso do art. 201, § 1º, conforme a sugestão acima);

16) transposição do texto do § 1º, V, do art. 201 da PEC, para o § 3º deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 201, § 3º, da CF/88;

17) transposição do texto do § 1º, III, do art. 201 da PEC, para o § 4º deste mesmo artigo, no que se refere ao reajustamento de benefícios, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 201, § 4º, da CF/88;

18) transposição do texto do § 1º, II, do art. 201 da PEC, para o § 7º deste mesmo artigo, exceto na parte que se refere aos limites mínimo e máximo do valor dos benefícios (que será tratada adiante), a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 201, § 7º, da CF/88;

19) transposição do texto do § 7º, “caput” e inciso III, do art. 201 da PEC para o § 8º deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 201, § 8º, da CF/88;

20) transposição do texto do art. 201, § 1º, VIII, da PEC, para o § 13 deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 201, § 13, da CF/88; ao mesmo tempo, deve ser suprimida a menção à revogação do § 13 do art. 201 da CF/88, constante no art. 46, I, “b”, do Capítulo VIII (Disposições Finais) da PEC;

21) criação do § 14 no art. 201, da CF/88, para contemplar o texto do § 3º, do art. 201 da PEC, o qual não possui correspondência temática com nenhum dispositivo do art. 201 da CF/88; e

22) criação de um § 15 no art. 201, da CF/88, para contemplar o texto dos dispositivos do art. 201 da PEC não tratados nas referências anteriores, por não possuírem correspondência temática com nenhum dispositivo do art. 201, da CF/88; a redação desse parágrafo seria no seguinte sentido: *“A lei complementar prevista nos §§ 1º, 1º-A, 3º, 4º, 7º, 8º e 13 deste artigo, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo Federal, disporá, também, sobre”* (em seguida, insere-se o conteúdo do § 1º, I, II (no que se refere aos limites mínimo e máximo do valor dos benefícios), III (no que se refere a regras de cálculo de benefícios), IV, VI, VII e dos §§ 4º e 8º, todos do art. 201 da PEC, como incisos desse § 15).

Por fim, ressalta-se que as impropriedades detectadas devem ser enfrentadas e sanadas por ocasião do debate do mérito a ser realizado na Comissão Especial de que trata o art. 202, § 2º, do Regimento Interno.

13. Conclusão

Com essas considerações, votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019.

Sala da Comissão, em **09 de Abril de 2019**.

Deputado Delegado Marcelo Freitas

Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado **Delegado Marcelo Freitas**

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

A complementação de voto é um expediente previsto no art. 57, XI, do Regimento Interno, segundo o qual “se ao voto do Relator forem sugeridas alterações, com as quais ele concorde, ser-lhe-á concedido prazo até a reunião seguinte para a redação do novo texto”.

Cabe assinalar que a complementação de voto, como a própria expressão está a indicar, **não constitui um novo parecer do Relator, senão um texto superveniente que modifica o parecer anteriormente oferecido, no qual poderão ser acolhidos argumentos ou sugestões oferecidas pelos Pares, quando da discussão da matéria pela Comissão.**

A complementação de voto de modo algum reabre a discussão da PEC no âmbito da Comissão, uma vez que essa fase da tramitação foi formalmente encerrada na reunião do dia 16/04/2019, com o exaurimento de todos os oradores inscritos (art. 178, RICD). Assim, como ordem natural do processo legislativo, a complementação de voto se integra ao parecer anteriormente oferecido, de ordem a modificá-lo nos termos expressamente indicados pelo Relator, mas sem reabrir ou iniciar uma nova discussão.

Em sessão desta Comissão, realizada no dia 09/04/2019 (terça-feira), oferecemos o nosso Parecer à **Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019**, que tem por objeto a modificação do sistema de previdência social e o estabelecimento de regras de transição e disposições transitórias, ao lado de diversas outras providências. Na parte conclusiva do referido Parecer, manifestamo-nos pela admissibilidade da proposição em todo o seu escopo, incluídos os dispositivos que tratam das seguintes matérias:

1. extinção do foro do Distrito Federal para a propositura de ações contra a União;
2. fim do pagamento da indenização compensatória e do depósito do fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS), a partir da concessão da aposentaria.
3. iniciativa privativa do Poder Executivo Federal para dispor sobre matéria previdenciária; e
4. alteração do art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal, para retirar do texto constitucional a definição da idade para a aposentadoria compulsória do servidor público, transferindo a disciplina da matéria para Lei Complementar.

Diante do Parecer apresentado, integrantes desta Comissão aduziram fundamentos que defendem a inadmissibilidade de várias matérias constantes da **PEC nº 6/2019**. Podemos destacar, entre outros, aqueles trazidos em seus respectivos votos em separado pelos Senhores Deputados Pompeo de Mattos, Afonso Motta, Talíria Petrone, Gil Cutrim, Eduardo Bismarck, Wilson Santiago, Luiz Flávio Gomes, José Guimaraes, Joenia Wapichana, Marcelo Ramos, Renildo Calheiros, Márcio Biolchi e Expedito Netto, bem assim aqueles argumentos levantados por diversos outros Deputados que debateram a matéria.

Tais argumentos, como é próprio das instituições e dos ambientes democráticos, cumprem o louvável papel de qualificar o debate e aperfeiçoar a proposição examinada. Cabe-nos registrar que os pronunciamentos dos nossos ilustres Pares apontam questões relevantes e que servem de contraponto em relação à matéria ora debatida. Afinal, é

justamente pela divergência de ideias que podemos confrontar diferentes pontos de vista e chegar à solução mais acertada, obtida pelo exercício argumentativo dialético.

Pessoalmente, somos contrários aos argumentos que defendem a inadmissibilidade da PEC, por não vislumbrarmos as inconstitucionalidades levantadas e por entendermos que as matérias questionadas poderão ser debatidas e até modificadas quando do exame de mérito. A propósito, os argumentos contrários, em larga medida, discutem a conveniência e a oportunidade das alterações propostas, debate este que, por sua natureza, não compete a esta Comissão, mas à Comissão Especial que examinará o mérito.

Importa-nos, lado outro, valorizar o consenso e o entendimento majoritário nesta Comissão e dar prosseguimento à tramitação da Proposta, com a urgência que o tema requer. Por essas razões fundamentais, reformulamos a conclusão do nosso parecer, unicamente no que se refere aos dispositivos que tratam das matérias acima enumeradas.

Nesse contexto, mantendo a essência e a lógica do texto inicialmente apresentado ao Colegiado, **votamos pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, ressalvada a inadmissibilidade, exclusiva e tão somente, quanto aos seguintes dispositivos:**

a) art. 1º, na parte em que modifica o § 2º do art. 109 da Constituição, **concernente à extinção do foro do Distrito Federal para a propositura de ações contra a União;**

b) art. 2º, na parte em que acrescenta o § 4º ao art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre **o fim do pagamento da indenização compensatória e do depósito do fundo de garantia do tempo de serviço (FGTS), a partir da concessão da aposentaria;**

c) a expressão **“de iniciativa do Poder Executivo federal”**, constante no art. 1º da PEC, na parte em que altera o art. 40, § 1º; art. 201, §§ 1º e 10; e 201-A, todos da Constituição Federal; bem como no art. 3º,

§ 3º e no art. 5º, § 1º, do Capítulo III da PEC; e no art. 18, § 5º, do Capítulo V da PEC; e a expressão **“de iniciativa do Poder Executivo”** constante no art. 1º da PEC, na parte em que altera o art. 42, § 2º da Constituição Federal;

d) art. 1º, na parte em que altera o art. 40, § 2º, III, para retirar do texto constitucional **a definição da idade para a aposentadoria compulsória do servidor público**, transferindo a disciplina da matéria para Lei Complementar.

Cabe ressaltar, em relação ao item “d” supracitado, que o art. 1º da **PEC nº 6/2019**, na parte em que modifica o § 2º do art. 40 da Constituição Federal, não possui correspondência temática com o atualmente disposto no § 2º do art. 40 da CF. Dessa forma, no Relatório inicial, foi proposta a seguinte alteração de técnica legislativa:

2) transposição do texto do § 2º do art. 40 da PEC para o § 1º deste mesmo artigo, a fim de que haja correspondência com o assunto tratado pelo atual art. 40, § 1º, da CF/88.

Assim, implementadas as alterações de técnica legislativa propostas no Relatório inicial, a disciplina do assunto passará a ser feita por dispositivos de temáticas correspondentes, seguindo a boa técnica legislativa.

Sala da Comissão, em 23 de abril de 2019.

Deputado Delegado Marcelo Freitas
Relator