

#PelaVerdadeNaPrevidência



EXMOS.(AS) SRS.(AS) DEPUTADOS(AS) FEDERAIS
INTEGRANTES DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

“A *constituição*, em si, jamais pode ser reformada. Quando as decisões políticas fundamentais são modificadas, não temos *reforma*, mas sim, *destruição ou supressão* da constituição”

(Nelson de Sousa Sampaio, *O Poder de Reforma Constitucional*, 1954)

Uma ampla frente de institutos dedicados ao estudo científico do Direito Previdenciário vem, mui respeitosamente, à presença de Vossas Excelências, apresentar o seguinte **PARECER TÉCNICO SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC 287/2016**, o que passa a fazer nos termos adiante:

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A sociedade brasileira tomou conhecimento, em 05.12.2016, da proposta de reforma previdenciária do Governo Federal, consubstanciada na PEC 287/2016.

A referida PEC apresenta diversos pontos que merecem acirradas críticas em virtude de seu completo descompasso com a realidade social brasileira, na perspectiva de reduzir ou mesmo suprimir direitos sociais caros à população, prejudicando os mais vulneráveis.

Este Parecer Técnico, entretanto, cinge-se à apresentação das diversas inconstitucionalidades e irregularidades constantes da PEC 287/2016, malferidora de

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



diversas cláusulas pétreas e garantias institucionais presentes na Constituição Federal de 1988.

A literatura constitucional, na esteira da obra consagrada de OTTO BACHOFF, reconhece a possibilidade do reconhecimento das *normas constitucionais inconstitucionais*¹.

No Brasil, o STF já assentou o entendimento no sentido de que não há hierarquia entre normas constitucionais originárias, mas é possível o controle de constitucionalidade de normas constitucionais de reforma, a exemplo do decidido na ADIn 815 (Rel. Moreira Alves, DJ 10.05.1996, RTJ 163, p. 872).

O processo legislativo referente às Emendas Constitucionais, de fato, encontra-se submetido a rígidos contornos, determinados pela própria Constituição Federal. Para o presente momento, importa discutir as impossibilidades materiais aplicáveis à PEC 287/16, as quais se encontram no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, que estabelece determinadas matérias que não podem ser objeto de alteração por Emenda Constitucional:

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

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.”

A cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, inciso IV (“direitos e garantias individuais”) não deve ser interpretada restritivamente. Deve, isto sim, ser interpretada a partir de uma gramática de direitos fundamentais, sendo ampliada para abarcar, como cláusula pétrea, também os direitos sociais, que não deixam de ser usufruídos a partir da perspectiva individual.

¹ BACHOFF, OTTO. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Trad. de José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



Conforme o Exmo. Sr. Ministro do STF, Gilmar Ferreira Mendes:

“Em qualquer hipótese, os limites do poder de revisão não se restringem, necessariamente, aos casos expressamente elencados nas *garantias de eternidade*. Tal como observado por Bryde, a decisão sobre a imutabilidade de determinado princípio não significa que outros postulados fundamentais estejam submetidos ao poder revisão.

(...) É que, nesse caso, a proibição atinge emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de *erosão* da própria Constituição. (...)

Ai reside o grande desafio da jurisdição constitucional: *não permitir a eliminação do núcleo essencial da Constituição, mediante decisão ou gradual processo de erosão, nem ensejar que uma interpretação ortodoxa acabe por colocar a ruptura como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo.*”²

Nesse sentido, embora o art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal, mencione como cláusula pétrea os “direito e garantias individuais”, estes não podem ser resumidos naqueles previstos no art. 5º, do Texto Magno, visto que o § 2º, do mesmo artigo 5º, estabelece que:

“§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

O artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal, portanto, promove uma extensão do rol de direitos e garantias individuais insuscetíveis de reforma mediante Emenda Constitucional.

² MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o controle de constitucionalidade no Brasil*, S. Paulo: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 2000, p. 124-125.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



Conforme GUSTAVO FILIPE BARBOSA GARCIA:

“Quanto ao tema em estudo, a *universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios*, como princípios da Seguridade Social, de natureza fundamental, também não podem ser afastados, nem mesmo por meio de emenda à Constituição (arts. 60, § 4º, inciso IV, 5º, § 2º, e 194, parágrafo único, incisos I, II, III e IV, da CF/1988).”³

A partir destas premissas passamos a analisar criticamente o conteúdo da PEC 287/16, sobretudo no que fere cláusulas pétreas e outros dispositivos constitucionais.

I – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS

Os regimes próprios de previdência destinados aos servidores públicos ocupantes de cargos públicos na União Federal, no Distrito Federal, além de Estados e Municípios (art. 40 da Constituição Federal) são objeto de intensa alteração buscada pela PEC 287/16.

Dividiremos este tópico em alguns subtópicos, para facilitar a compreensão do apontamento das inconstitucionalidades trazidas pela PEC 287/16.

I.1. Aposentadorias por tempo de contribuição e por invalidez.

A pretensão de alteração para a aposentadoria por tempo de contribuição no RPPS, trazida pela PEC 287/16, encontra-se assim lapidada:

³ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de Direito da Seguridade Social*, S. Paulo: Método, 2016, p. 84.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



“§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao limite mínimo ou superiores ao limite máximo estabelecidos para o regime geral de previdência social.

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, corresponderão:

I - para a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e a aposentadoria voluntária, a 51% (cinquenta e um por cento) da média das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para as contribuições, apurada na forma da lei, acrescidos de 1 (um) ponto percentual, para cada ano de contribuição considerado na concessão da aposentadoria, aos regimes de previdência de que tratam este artigo e os art. 42, art. 142 e art. 201, até o limite de 100% (cem por cento) da média; e”

Além de ocorrer o nivelamento obrigatório das aposentadorias no RPPS ao teto do RGPS, a PEC 287/16 ainda acaba por extinguir, por via transversa, a aposentadoria “integral” mediante a forma de cálculo proposto.

De fato, a média das contribuições previdenciárias vertidas ao RPPS não será o efetivo valor pago ao aposentado. Incidirá um percentual variável, que parte de 51% e é acrescido de 1% a cada ano de contribuição considerado para obtenção do benefício.

Simple projeção permite entrever que para obtenção da aposentadoria que corresponda a 100% da média aritmética obtida a partir das contribuições previdenciárias será necessário trabalhar/recolher contribuições durante 49 anos, o que beira o irracional.

Na prática a aposentadoria por tempo de contribuição é extinta ou inviabilizada, pois se o servidor, uma vez tendo atingido a idade mínima de 65 anos, provavelmente se aposentará com valor bastante reduzido, caso não possua os já referidos 49 anos de contribuição.

Apenas no caso de aposentadoria por invalidez decorrente de acidente de trabalho (não mais está prevista a condição de doença grave ou moléstia profissional) é

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



que incidirá o percentual de 100% sobre a média aritmética das contribuições previdenciárias.

Tal proposta fere a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), bem como os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade.

Outro ponto a ser observado, consiste em que, atualmente, exige-se de segurados do RGPS e servidores públicos 30 ou 35 anos de contribuição para o custeio da respectiva aposentadoria e, eventualmente, também da pensão por morte.

A perspectiva de elevar para 49 anos o tempo de contribuição necessário à obtenção da aposentadoria com o coeficiente de 100% do valor da média aritmética das contribuições enseja verdadeiro enriquecimento sem causa em favor do erário, infringindo os princípios constitucionais da moralidade administrativa (art. 37, *caput*) da vedação do confisco tributário (art. 150, inciso, IV), bem como da capacidade contributiva do segurado (art. 194, inciso V).

Em relação à idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, fixada em 65 anos para homens e mulheres, há outras inconstitucionalidades a serem destacadas:

“§ 22. Sempre que verificado o incremento mínimo de 1 (um) ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevivência da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação desta Emenda, as idades previstas nos incisos II e III do § 1º serão majoradas em números inteiros, nos termos fixados para o regime geral de previdência social.”

A ideia, aqui, é a fixação de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição *variável* conforme a expectativa de vida nacional, ensejando sucessivos incrementos na exigência aos servidores públicos.

A proposta, como se vê, beira o irracional, pois não permite entrever qual será, com segurança, qual a idade mínima exigida do servidor, inviabilizando qualquer sorte de planejamento racional e lógico.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



De outra parte, quanto à possibilidade de majoração aleatória da idade mínima para além dos 65 anos, verifica-se que a Convenção 102, da OIT – Organização Internacional do Trabalho, que consiste na norma mínima para a Seguridade Social, não recomenda que a idade mínima para aposentadoria supere o patamar de 65 anos (art. 26, item 2).

O Brasil é signatário da referida Convenção n. 102 (Decreto Legislativo nº 269, de 19.09.2008), o que pode ensejar que o país seja levado às Cortes Internacionais por violação desse preceito.

No que concerne à fixação da mesma idade mínima para homens e mulheres, afronta-se o princípio da igualdade substancial contido no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal.

Neste tópico, portanto, a PEC 287/16 afronta a cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

I.2. Aposentadoria especial.

A aposentadoria especial dos servidores públicos é drasticamente alterada mediante a seguinte proposta de redação contida na PEC 287/16:

“§ 4º

I - com deficiência;

.....

III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

§ 4º-A. Para os segurados de que trata o § 4º, a redução do tempo exigido para fins de aposentadoria, nos termos do inciso III do § 1º, será de, no máximo, dez anos no requisito de idade e de, no máximo, cinco anos para o tempo de contribuição, observadas as regras de cálculo e reajustamento estabelecidas neste artigo.”

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



Trata-se de uma drástica alteração substancial na natureza e contornos jurídicos do benefício da aposentadoria especial. A aposentadoria especial deixa de se dar em razão de atividades exercidas em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, para ter como hipótese de contingência o efetivo prejuízo à saúde.

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

Desloca-se o eixo de implementação desse benefício, como se vê com clareza, da prevenção do dano e proteção do trabalhador (art. 7º, inciso XXII, da Constituição Federal), para uma singela redução do tempo de contribuição e idade exigidas, que ocorrerá quando já consumado o dano/lesão ao servidor público.

Verifica-se com clareza a **ofensa aos arts. 1º, inciso III (princípio da dignidade da pessoa humana), bem como 7º, XXII (vetor da redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança)**, ambos da Constituição Federal.

Ressalte-se também a violação à garantia de um **meio ambiente do trabalho**, prevista nos arts. 200, VIII, e 225, caput, e inciso V, da Constituição Federal.

Aqui, novamente, a PEC 287/16 afronta a cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

I.3. Vedação à cumulação de benefícios.

A PEC 287/16 traz as seguintes regras a respeito da cumulação de pensões ou aposentadorias, na pretensão de alterar o art. 40, da Constituição Federal:

“§ 6º É vedado o recebimento conjunto, sem prejuízo de outras hipóteses previstas em lei:

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



I - de mais de uma aposentadoria à conta dos regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição;

II - de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro no âmbito dos regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou entre estes regimes e os regimes de que tratam os art. 42, art. 142 e art. 201, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício; e

III - de pensão por morte e aposentadoria no âmbito dos regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou entre estes regimes e os regimes de que tratam os art. 42, art. 142 e art. 201, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício.”

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

Embora seja ressalvada a opção pelo melhor benefício, verifica-se que essa proposta de dispositivo constitucional afronta as previsões dos artigos 40, *caput*, e 201, *caput*, que preveem o estabelecimento de regimes previdenciários de natureza contributiva.

Explica-se: mesmo após o devido recolhimento de contribuições previdenciárias, a pretensão de alteração constitucional acaba por suprimir a possibilidade de o servidor ou seu dependente (cônjuge), vir a receber mais de um benefício previdenciário (aposentadoria ou pensão).

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



Além disso, a proibição de cumular aposentadoria com pensão por morte afronta o art. 226, da Constituição Federal, onde se prevê a proteção por todas as formas à instituição familiar e à união estável.

De fato, aposentadoria e pensão por morte possuem objetivos constitucionais e fatores geradores distintos. Ao passo em que a aposentadoria é direito próprio, decorrente do recolhimento de contribuições previdenciárias, a pensão por morte é benefício previdenciário que decorre da relação entre servidor (segurado) e seus dependentes econômicos, normalmente em virtude de relações familiares e afetivas.

Assim, privar o cônjuge do direito de obter o benefício de pensão por morte, se já estiver fruindo de alguma aposentadoria, acaba por afetar a composição familiar, em seu aspecto econômico.

O direito à constituição de uma entidade familiar é um dos mais relevantes aspectos da personalidade, direito fundamental por excelência, e também por este ângulo se vê a PEC 287/16 afrontando a cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

I.4. Pensão por morte.

A PEC 287/16 busca dar nova roupagem à pensão por morte no RPPS. Entretanto, o projeto incide em diversas inconstitucionalidades:

“§ 7º Na concessão do benefício de pensão por morte, cujo valor será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento), não será aplicável o estabelecido no § 2º do art. 201 e será observado o seguinte:

I - na hipótese de óbito do aposentado, as cotas serão calculadas sobre a totalidade dos proventos do servidor falecido, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;

II - na hipótese de óbito de servidor em atividade, as cotas serão calculadas sobre o valor dos proventos aos quais o servidor teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito,

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



observado o disposto no inciso I do § 3º, e no § 3º-A deste artigo, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;

III - a identidade do rol de dependentes, as condições necessárias para o enquadramento e a qualificação dos dependentes estabelecidos para o regime geral de previdência social;

IV - as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários; e

V - o tempo de duração da pensão por morte e as condições de cessação das cotas individuais serão estabelecidos conforme a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, na forma prevista para o regime geral de previdência social.”

Em suma o que se afere da PEC 287 é a proposta de implementar uma cota familiar de 50% do que seria a aposentadoria do servidor falecido, a qual seria acrescida de cotas individuais de 10%, até o limite máximo de 100% do valor do benefício instituidor. Outrossim, a PEC 287 possibilita que o benefício da pensão por morte seja inferior ao salário mínimo, e que as cotas individuais serão irreversíveis quando perdida a condição de dependente.

A partir de um critério econômico, que permite reduzir drasticamente o valor recebido a título de pensão por morte pelos dependentes do servidor ou servidora falecidos, têm-se profunda ofensa ao art. 226, da Constituição Federal.

Mediante o estabelecimento desse tipo draconiano de critério da estruturação da pensão, haverá intenso prejuízo ao sustento familiar, pois o benefício da pensão por morte não se destina diretamente ao segurado, mas a seus dependentes, visando recompor ou manter o nível econômico da entidade familiar.

Assim, através de um critério econômico simplesmente redutor, ofende-se o conteúdo previsto no art. 226, da Constituição Federal, onde há a promessa constitucional de que a família é a base da sociedade e contará com especial proteção do Estado.

O direito à **constituição e manutenção digna da família é dos mais comezinhos direitos da personalidade e, portanto, inequívoco direito individual.**

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



Por óbvio, há literal violação da cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

II – COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

A PEC 287/16 visa transformar a competência jurisdicional em matéria previdenciária, alterando a redação do art. 109, inciso I e § 3º, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

“Art. 109.

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

.....
§ 3º As causas de competência da justiça federal poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual, quando a comarca não for sede de vara do juízo federal, nos termos da lei.”

Nada a opor em relação à alteração da redação do art. 109, I, da Constituição Federal, vez que é de todo adequado que todas as causas previdenciárias, inclusive aquelas de cunho acidentário, estejam reunidas sob a jurisdição federal, propiciando uniformização de entendimentos, diminuição dos conflitos de competência e julgamento por magistrados e servidores públicos especializados no tema.

Entretanto, **é descabida a proposta de alteração do art. 109, § 3º, visto que tendente a suprimir ou reduzir a jurisdição delegada em matéria previdenciária.**

Com efeito, atualmente, nas cidades onde não existe Vara Federal, é possível a propositura de ação previdenciária perante a Justiça Estadual, o que é medida de acesso à justiça, considerando a ainda pouco expressiva interiorização da Justiça

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



Federal e a situação de vulnerabilidade processual que caracteriza os segurados da Previdência Social e aqueles que visam benefícios assistenciais.

Nestes termos, somos críticos da proposta de alteração do art. 109, § 3º, vez que mantêm a jurisdição delegada em matéria previdenciária, mas condiciona-a aos termos de futura lei.

A lei que vier a ser editada pode restringir ou limitar a possibilidade de ajuizamento de demandas previdenciárias perante a Justiça Estadual nas localidades que não sejam sede de Vara Federal, o que possui nítido impacto negativo em termos de acesso à justiça.

Com isso, **vulnera-se a garantia de amplo acesso à justiça, prevista no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, a qual constitui cláusula pétrea**, visto que de direito individual se trata.

III – CRIAÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SEGURADOS ESPECIAIS

A PEC 287/16 pretende mudar o paradigma do tratamento destinado à população rural, estabelecendo a possibilidade de contribuição previdenciária direta e individual a cargo dos trabalhadores rurais, conforme segue abaixo transcrito:

“Art. 195.

I -

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço de natureza urbana ou rural, mesmo sem vínculo empregatício;

.....

II - do trabalhador, urbano e rural, e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

.....

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal e seus respectivos cônjuges ou

#PelaVerdadeNaPrevidência



companheiros e filhos que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o regime geral de previdência social, nos termos e prazos definidos em lei.

O que ocorre é que se trata de medida sem respaldo constitucional, vez que fere frontalmente os princípios dispostos no art. 194, incisos II e V, da Constituição Federal:

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

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

(...)

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

V - equidade na forma de participação no custeio;”

Ora, o tratamento uniforme e equivalência de benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais não se resume a simplesmente um aspecto de igualdade formal: criar ou estender determinado benefício à população rural quando criado ou previsto para a população urbana.

Em resposta a uma grande dívida histórica, o art. 194, inciso II, da Constituição Federal de 1988, buscou assegurar também a igualdade substancial no tratamento entre as populações urbanas e rurais. Nestes termos é que há a previsão dispensada ao segurado especial, dispensando-o da contribuição previdenciária imediata e direta, remetendo-a, através da figura de responsabilidade tributária, ao tomador da produção rural.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



Nesse sentido, veja-se o magistério de GUSTAVO FILIPE BARBOSA GARCIA:

“As previsões em destaque, entretanto, não violam o princípio da isonomia, nem se constituem em tratamento discriminatório, mas buscam concretizar a igualdade em sua vertente substancial, por meio do tratamento diferenciado de pessoas que estão em situação diversa, com fundamento em critérios lógicos e plenamente justificáveis.

Nesse enfoque, o trabalhador rural normalmente está exposto a condições mais difíceis e penosas de labor, muitas vezes com menor expectativa de sobrevida.

O pequeno produtor rural e o pescador artesanal, que exercem atividade em regime de economia familiar, normalmente possuem renda em valores reduzidos, com maior dificuldade de efetuar e comprovar as contribuições para a Seguridade Social.”⁴

Da mesma sorte, o art. 194, inciso V, da Constituição Federal, estabelece o postulado da “equidade na forma de participação no custeio”. Justamente para atender esse comando é que se estabelece a contribuição previdenciária relativa ao segurado especial de forma indireta, através da comercialização de sua produção agrícola, a cargo do tomador da safra. Nesse rumo a seguinte lição doutrinária:

“Trata-se de decorrência do princípio da isonomia aplicada quanto ao custeio da Seguridade Social.

Observe-se que a igualdade, em seu enfoque material, refere-se ao tratamento igual daqueles que estão em iguais condições, e o tratamento desigual daqueles que estão em situação desigual, na medida da desigualdade. (...)

⁴ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de Direito da Seguridade Social*, S. Paulo: Método, 2016, p. 68.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



A *capacidade contributiva*, assim, deve ser levada em consideração na fixação das contribuições devidas para a Seguridade Social, especialmente quanto às bases de cálculo e percentuais devidos, observando as condições diferenciadas dos diversos contribuintes, quais sejam: empregador, empresa, entidade equiparada à empresa, trabalhador, outros segurados, administrador de concursos de prognósticos, importador de bens ou serviços do exterior.”⁵

A PEC 287/16, nesse ponto, **vai contra o disposto no art. 194, incisos II e V, da Constituição Federal, acabando por afrontar os princípios de tratamento equânime dispensado à população rural, bem como de equidade na forma de participação no custeio.**

A pretensão de reforma **também viola o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, que estabelece o princípio da isonomia (igualdade substancial)**, pois deixa de dar tratamento especial à população rural.

Também é digno de menção que a PEC 287, nesse tocante, fere os arts. 1º, III (princípio da dignidade da pessoa humana) e 3º, III, onde consta como princípio a erradicação da pobreza e a marginalização, além de eliminar as desigualdades sociais e regionais, visto que em boa parte do meio rural ainda não chegou o pleno desenvolvimento sócio-econômico.

Por consequência, acaba por afrontar direitos e garantias individuais, novamente infringindo a vedação constante do art. 60, § 4º, IV, da Carta Magna.

IV – REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O RGPS também sofre grande pretensão de alteração por parte do conteúdo da PEC 287/16. Tal qual elaborado quanto ao RPPS, o estudo será dividido em subtópicos, a fim de facilitar a compreensão das inconstitucionalidades pretendidas pela PEC 287.

⁵ GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de Direito da Seguridade Social*, S. Paulo: Método, 2016, p. 70.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



IV.1 – Desvinculação da pensão por morte do salário mínimo.

O art. 201, inciso V, da Constituição Federal, na versão dada pela PEC 287, é alterado de modo que o benefício da pensão por morte é desvinculado do salário mínimo, não se sujeitando a esse limite mínimo:

“V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e aos dependentes.”

A possibilidade de **concessão de benefícios de pensão por morte abaixo do salário mínimo pode reduzir significativa parcela da população à indignidade, violando frontalmente o art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, assim como o conteúdo do art. 7º, inciso IV, do mesmo Texto Constitucional.** De sorte a restar caracterizada a violação à cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da Constituição.

IV.2. Aposentadorias por tempo de contribuição e por invalidez.

A pretensão de alteração para a aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS, trazida pela PEC 287/16, encontra-se assim lapidada:

“§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social àqueles que tiverem completado sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, para ambos os sexos.

§ 7º-A. Por ocasião da concessão das aposentadorias, inclusive por incapacidade permanente para o trabalho, serão considerados para o cálculo do valor das aposentadorias os salários de contribuição do segurado ao regime de previdência de que trata este artigo e as remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os art. 40, art. 42 e art. 142, respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



§ 7º-B. O valor da aposentadoria corresponderá a 51% (cinquenta e um por cento) da média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os art. 40, art. 42 e art. 142, acrescidos de 1 (um) ponto percentual para cada ano de contribuição considerado na concessão da aposentadoria, até o limite de 100% (cem por cento), respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social, nos termos da lei.

§ 7º-C. O valor da aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, quando decorrente exclusivamente de acidente do trabalho, corresponderá a 100% (cem por cento) da média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os art. 40, art. 42 e art. 142, respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social, apurada na forma da lei.

Segundo a PEC 287/16, a média das contribuições previdenciárias vertidas ao RGPS não será o efetivo valor pago ao aposentado. Incidirá um percentual variável, que parte de 51% e é acrescido de 1% a cada ano de contribuição considerado para obtenção do benefício.

Simple projeção permite entrever que para obtenção da aposentadoria que corresponda a 100% da média aritmética obtida a partir das contribuições previdenciárias será necessário trabalhar/recolher contribuições durante 49 anos, o que beira o irracional.

Na prática a aposentadoria por tempo de contribuição é extinta ou inviabilizada, pois se o segurado, uma vez tendo atingido a idade mínima de 65 anos, provavelmente se aposentará com valor bastante reduzido, caso não possua os já referidos 49 anos de contribuição.

Apenas no caso de aposentadoria por invalidez decorrente de acidente de trabalho é que incidirá o percentual de 100% sobre a média aritmética das contribuições previdenciárias.

Essa alteração no tocante à aposentadoria por invalidez afronta o objetivo precípuo da Previdência Social que é a substituição de renda do segurado em caso de

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



incapacidade para o labor. O segurado, de acordo com a legislação previdenciária em vigor, faz jus à aposentador por invalidez integral independentemente da natureza do fato gerador. Nada mais justo, eis que ele fica impossibilitado de exercer qualquer atividade remunerada e sua única renda capaz de lhe garantir sua sobrevivência será o benefício previdenciário. É salutar, portanto, que tal restrição não prevaleça e seja mantida a integralidade (coeficiente 100%) da média da aposentadoria por invalidez tal como contemplado na legislação em vigor.

Tal proposta fere a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), bem como os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade.

Outro ponto a ser observado, consiste em que, atualmente, exige-se de segurados do RGPS e servidores públicos 30 ou 35 anos de contribuição para o custeio da respectiva aposentadoria e, eventualmente, também da pensão por morte.

A perspectiva de elevar para 49 anos o tempo de contribuição necessário à obtenção da aposentadoria com o coeficiente de 100% do valor da média aritmética das contribuições enseja verdadeiro enriquecimento sem causa em favor do erário, infringindo os princípios constitucionais da moralidade administrativa (art. 37, *caput*) da vedação do confisco tributário (art. 150, inciso, IV), bem como da capacidade contributiva do segurado (art. 194, inciso V).

Em relação à idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição, fixada em 65 anos para homens e mulheres, há outras inconstitucionalidades a serem destacadas:

§ 15. Sempre que verificado o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação desta Emenda, nos termos da lei, a idade prevista no § 7º será majorada em números inteiros.

A ideia, aqui, é a fixação de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição *variável* conforme a expectativa de vida nacional, ensejando sucessivos incrementos na exigência aos segurados.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



A proposta, como se vê, beira o irracional, pois não permite entrever qual será, com segurança, qual a idade mínima exigida do segurado, inviabilizando qualquer sorte de planejamento racional e lógico.

De outra parte, quanto à possibilidade de majoração aleatória da idade mínima para além dos 65 anos, verifica-se que a Convenção 102, da OIT – Organização Internacional do Trabalho, que consiste na norma mínima para a Seguridade Social, não recomenda que a idade mínima para aposentadoria supere o patamar de 65 anos (art. 26, item 2).

O Brasil é signatário da referida Convenção n. 102 (Decreto Legislativo nº 269, de 19.09.2008), o que pode ensejar que o país seja levado às Cortes Internacionais por violação desse preceito.

No que concerne à fixação da mesma idade mínima para homens e mulheres, afronta-se o princípio da igualdade substancial contido no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal.

Neste tópico, portanto, a PEC 287/16 afronta a cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

IV.3. Aposentadoria especial.

A aposentadoria especial dos segurados do RGPS é drasticamente alterada mediante a seguinte proposta de redação contida na PEC 287/16:

“§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em lei complementar, os casos de segurados:

I - com deficiência; e

II - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

§ 1º-A. Para os segurados de que tratam os incisos I e II do § 1º, a redução para fins de aposentadoria, em relação ao disposto no § 7º, será

#PelaVerdadeNaPrevidência



de, no máximo, dez anos no requisito de idade e de, no máximo, cinco anos para o tempo de contribuição.”

Trata-se de uma drástica alteração substancial na natureza e contornos jurídicos do benefício da aposentadoria especial. A aposentadoria especial deixa de ser em razão de atividades exercidas em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, para ter como hipótese de contingência o efetivo prejuízo à saúde.

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

Desloca-se o eixo de implementação desse benefício, como se vê com clareza, da prevenção do dano e proteção do trabalhador (art. 7º, inciso XXII, da Constituição Federal), para uma singela redução do tempo de contribuição e idade exigidas, que ocorrerá quando já consumado o dano/lesão ao segurado.

Verifica-se com clareza a **ofensa aos arts. 1º, inciso III (princípio da dignidade da pessoa humana), bem como 7º, XXII (vetor da redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança)**, ambos da Constituição Federal.

Ressalte-se também a violação à garantia de um **meio ambiente do trabalho**, prevista nos arts. 200, VIII, e 225, caput, e inciso V, da Constituição Federal.

Aqui, novamente, a PEC 287/16 afronta a cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

IV.4. Vedação à cumulação de benefícios.

A PEC 287/16 traz as seguintes regras a respeito da cumulação de pensões ou aposentadorias, na pretensão de alterar o art. 40, da Constituição Federal:

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



“§ 17. É vedado o recebimento conjunto, sem prejuízo de outras hipóteses previstas em lei:

I - de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência de que trata este artigo;

II - de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo ou entre este regime e os regimes de previdência de que tratam os art. 40, art. 42 e art. 142, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício; e

III - de pensão por morte e aposentadoria no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo ou entre este regime e os regimes de previdência de que tratam os art. 40, art. 42 e art. 142, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício.”

A proposta, aqui, veda em absoluto, toda e qualquer forma de cumulação de aposentadorias ou benefícios de pensão por morte no RPPS, ou entre benefício advindo de RPPS e outro de RGPS.

Embora seja ressalvada a opção pelo melhor benefício, verifica-se que essa proposta de dispositivo constitucional afronta as previsões dos artigos 40, *caput*, e 201, *caput*, que preveem o estabelecimento de regimes previdenciários de natureza contributiva.

Explica-se: mesmo após o devido recolhimento de contribuições previdenciárias, a pretensão de alteração constitucional acaba por suprimir a possibilidade de o servidor ou seu dependente (cônjuge), vir a receber mais de um benefício previdenciário (aposentadoria ou pensão).

Além disso, a proibição de cumular aposentadoria com pensão por morte afronta o art. 226, da Constituição Federal, onde se prevê a proteção por todas as formas à instituição familiar e à união estável.

De fato, aposentadoria e pensão por morte possuem objetivos constitucionais e fatores geradores distintos. Ao passo em que a aposentadoria é direito próprio, decorrente do recolhimento de contribuições previdenciárias, a pensão por

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



morte é benefício previdenciário que decorre da relação entre segurado e seus dependentes econômicos, normalmente em virtude de relações familiares e afetivas.

Assim, privar o cônjuge do direito de obter o benefício de pensão por morte, se já estiver fruindo de alguma aposentadoria, acaba por afetar a composição familiar, em seu aspecto econômico.

O direito à constituição de uma entidade familiar é um dos mais relevantes aspectos da personalidade, direito fundamental por excelência, e também por este ângulo se vê a PEC 287/16 afrontando a cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

IV.5. Pensão por morte.

A PEC 287/16 busca dar nova roupagem à pensão por morte no RGPS. Entretanto, o projeto incide em diversas inconstitucionalidades:

“§ 16. Na concessão do benefício de pensão por morte, cujo valor será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, observado o disposto nos §§ 7º-B e 7º-C, não será aplicável o disposto no § 2º deste artigo e será observado o seguinte:

I - as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários; e

II - o tempo de duração da pensão por morte e as condições de cessação das cotas individuais serão estabelecidos conforme a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, nos termos da lei.”

Em suma o que se afere da PEC 287 é a proposta de implementar uma cota familiar de 50% do que seria a aposentadoria do segurado falecido, a qual seria acrescida de cotas individuais de 10%, até o limite máximo de 100% do valor do benefício instituidor. Outrossim, a PEC 287 possibilita que o benefício da pensão por

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



morte seja inferior ao salário mínimo, e que as cotas individuais serão irreversíveis quando perdida a condição de dependente.

A partir de um critério econômico, que permite reduzir drasticamente o valor recebido a título de pensão por morte pelos dependentes do *de cujus*, têm-se profunda ofensa ao art. 226, da Constituição Federal.

Mediante o estabelecimento desse tipo draconiano de critério da estruturação da pensão, haverá intenso prejuízo ao sustento familiar, pois o benefício da pensão por morte não se destina diretamente ao segurado, mas a seus dependentes, visando recompor ou manter o nível econômico da entidade familiar.

Assim, através de um critério econômico simplesmente redutor, ofende-se o conteúdo previsto no art. 226, da Constituição Federal, onde há a promessa constitucional de que a família é a base da sociedade e contará com especial proteção do Estado.

O direito à **constituição e manutenção digna da família é dos mais comezinhos direitos da personalidade e, portanto, inequívoco direito individual. Por óbvio, há literal violação da cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.**

V – BENEFÍCIO ASSISTENCIAL

A PEC 287/16 também pretende avançar para reduzir o alcance do benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição Federal, aí igualmente incidindo em outras inconstitucionalidades:

“Art. 203.

.....
V - a concessão de benefício assistencial mensal, a título de transferência de renda, à pessoa com deficiência ou àquela com setenta anos ou mais de idade, que possua renda mensal familiar integral **per capita** inferior ao valor previsto em lei.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



§ 1º Em relação ao benefício de que trata o inciso V, a lei disporá ainda sobre:

I - o valor e os requisitos de concessão e manutenção;

II - a definição do grupo familiar; e

III - o grau de deficiência para fins de definição do acesso ao benefício e do seu valor.

§ 2º Para definição da renda mensal familiar integral **per capita** prevista no inciso V será considerada a renda integral de cada membro do grupo familiar.

§ 3º A idade referida no inciso V deverá observar a forma de revisão prevista no § 15 do art. 201.”

A PEC 287, em relação ao benefício de prestação continuada (BPC), viola a a Constituição Federal em 3 aspectos: a) elevação irrazoável da idade mínima para concessão do benefício, de 65 para 70 anos; b) possibilidade de concessão do BPC em valor inferior ao salário mínimo e, por fim, c) fixação de idade mínima variável para implementação do BPC.

Quanto à desvinculação do BPC do salário mínimo, além de reduzir efetivamente expressivo contingente populacional à miséria, a proposta de alteração constitucional acaba por malferir diversos dispositivos constitucionais, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), a garantia de um salário mínimo (art. 7º, inciso IV) e a necessidade de reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

De outra parte, é espantoso e inconstitucional que a PEC 287/16 venha por majorar no próprio corpo do Texto Constitucional a idade mínima para implementação do BPC, fixando-a em 70 anos.

Esse patamar frustra a própria política pública assistencial contida no art. 203, caput, da Constituição Federal, bem como o artigo 230, da *Lex legum*, haja vista que ali se estabelece que a família, o Estado e a sociedade possuem o dever de amparar as pessoas idosas, e a PEC 287 vai na contramão dessas exigências constitucionais.

Quanto à revisão periódica da idade mínima para concessão do BPC pode-se repetir aqui as mesmas arguições de inconstitucionalidade já tiradas quanto à revisão da

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



idade mínima das aposentadorias, agravando ainda mais a já inconsistente majoração da idade mínima para a obtenção do BPC.

De outra parte, deve-se anotar que, para as aposentadorias, a Convenção n. 102, da OIT não recomenda que ultrapasse o patamar de 65 anos (art. 26, item 2).

Considerando que para as aposentadorias o *standard* internacional é de 65 anos, muito mais inadequado e lesivo a direitos fundamentais é fixar a idade mínima do benefício assistencial em 70 anos, o que pode ensejar a responsabilização do Brasil perante as Cortes Internacionais.

De sorte que também aqui se constata a clara violação de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal).

Outras observações.

A PEC 287/16 é bastante extensa e muitas outras inconstitucionalidades e violações a cláusulas pétreas podem ser aventadas, para o que não há espaço nessa singela petição.

Essa crítica mais apurada deve ocorrer no bojo do processo legislativo, mediante a oitiva dos mais diversos setores da sociedade, sobretudo aqueles de ordem técnica.

Apenas para deixar registrado avenge-se as graves inconstitucionalidades das draconianas regras de transição estabelecidas pela PEC 287/16, a exigir período adicional de contribuição que afronta a razoabilidade e proporcionalidade.

No mesmo sentido a inadequada extinção da aposentadoria diferenciada dos professores (almejada pelo art. 24, da PEC 287), sem qualquer justificativa racional ou constitucional para tanto, afrontando os direitos fundamentais de uma categoria profissional bastante relevante do país.

#PelaVerdadeNaPrevidência



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



Das conclusões e do pedido

Face todos os argumentos expostos acima, apresentados pela Comissão de Juristas que se debruçou sobre a PEC 287/16 e consistentes em diversas violações a um extenso leque de dispositivos constitucionais e cláusulas pétreas, concluiu-se pela absoluta inconstitucionalidade da proposta trazida pela referida Proposta de Emenda à Constituição, a qual deve ser integralmente rejeitada por esta ela mui digníssima CCJ - Comissão de Constituição e Justiça.

Brasília, 12 de dezembro de 2016.



Instituto Brasileiro
de Direito Previdenciário



Com apoio, aprovação e aval de mais de 100 especialistas renomados no país.