



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: Delegado Marcelo Freitas

Voto em separado do Deputado Pompeo de Mattos

Nos termos do artigo 32, IV, “b” c/c art. 54, I, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a este colegiado a análise da admissibilidade das propostas de emenda à Constituição (PEC) que tramitam na Casa. Então, compete a este Colegiado analisar se o texto que se propõe a alterar a Carta maior está em sintonia ou não com a Constituição. Trata-se, pois de verdadeira tarefa de controle prévio de constitucionalidade.



Apresento o presente voto em separado para sinalizar **os pontos que considero não estarem em sintonia com as cláusulas pétreas** definidas na Constituição Federal e, por isso, devem ser inadmitidas por este Colegiado.

Inobservância do princípio da dignidade da pessoa humana e o Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Em relação às regras de assistência social, a proposta piora em muito a situação de alguns indivíduos, afrontando princípios constitucionais. Atualmente, o benefício de proteção continuada (BPC) é garantido, dentre outros indivíduos, ao idoso que não possui meios para prover a própria manutenção (ou de tê-la provida por sua família). De acordo com a legislação previdenciária, a pessoa que tenha 65 anos ou mais, observados outros requisitos, terá direito ao BPC, no valor correspondente a um salário-mínimo.

Pela proposta, o direito a um salário-mínimo de BPC só será assegurado a quem tiver 70 anos ou mais e esteja em condição de miserabilidade. Para os idosos com idade entre 60 e 70 anos, também em condição de miserabilidade, a PEC assegura BPC; contudo, não garante valor de pelo menos 1 salário-mínimo. Na verdade, autoriza valor inferior.

O Estatuto do Idoso foi criado com o objetivo de tornar efetivo, para as pessoas com idade avançada, o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio esse consagrado como fundamental e, por isso, com *status* de cláusula pétrea. Sendo assim, em análise sistêmica do ordenamento jurídico pátrio, a alteração proposta fere aquele princípio constitucional e, por isso, voto pela **INADMISSIBILIDADE do artigo 203, VI da Constituição Federal, com redação dada pelo artigo 1º da PEC 06/19.**

Condições intangíveis de acesso à aposentadoria do segurado especial



Atualmente, o segurado especial, ou seja, o pequeno proprietário rural, o extrativista e o pescador artesanal gozam de regra especial para concessão de aposentadoria. Segundo o regramento atual, o segurado especial poderá se aposentar após comprovar 15 anos de tempo de roça, ou seja, demonstrar que no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, exercia atividade rural, de extrativismo ou de pescador artesanal. Para se manter como segurado, deverá ele contribuir com 1,2% de sua produção/mês. Todavia, caso não tenha qualquer produção, a legislação atual ainda assegura a ele o *status* de segurado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ademais, exige idade mínima de 60 anos, se homem, ou 55 anos, se mulher. Preenchidos esses requisitos, terá o segurado especial direito a aposentadoria com valor de 1 salário-mínimo.

Essa classe de segurado foi criada na década de 1990 como resultado de política pública específica do Governo Federal da época, qual seja: a de manter esse pequeno proprietário rural no campo e, com isso, reduzir o processo de migração para as cidades brasileiras. Entendia-se que, se fossem estabelecidas regras previdenciárias mais favoráveis ao trabalhador no campo, tal política minimizaria o processo de êxodo rural no país.

A proposta de emenda à Constituição 06/19, no que diz respeito ao segurado especial, faz mudanças substanciais nos critérios para aquisição do direito de aposentadoria do segurado especial. Primeiramente, não mais estabelece distinção de idade entre homens e mulheres. Pela proposta, para ter direito à aposentadoria, o segurado especial deverá ter, pelo menos 60 anos de idade, independentemente do sexo.



Como é sabido, a vida no dia-a-dia de mulheres e homens, sobretudo, no campo é diferente. Normalmente, a mulher trabalhadora tem muito mais responsabilidades que o homem, principalmente, porque faz parte de sua rotina o cuidado dos filhos e de sua moradia. Essas tarefas extras cobram sua conta no fim da vida da trabalhadora. Apesar disso, a PEC simplesmente desconsiderou as peculiaridades da vida da mulher. Isso posto, a PEC, mais precisamente seu artigo 24, I, fere o princípio constitucional da isonomia, princípio esse consagrado como cláusula pétrea.

Mas isso não é tudo. A proposta também aumenta o tempo de contribuição de 15 anos para 20 anos e exige o efetivo recolhimento de valores para o INSS a título de contribuição previdenciária correspondente a R\$ 600,00/ano. A reunião desses dois requisitos torna o acesso à aposentadoria praticamente intangível para o segurado especial.

E isso se dá, primeiramente, porque a renda dele é variável e, com frequência, inexistente. E isso se deve, porque seu trabalho se destina, primeiramente, a cultura de subsistência. A comercialização se dá apenas se a produção exceder as necessidades familiares. Por fim, porque o valor estabelecido na PEC é extremamente elevado, afinal, se considerarmos que 1,2% da produção (alíquota de hoje) corresponde a R\$ 600,00/ano, seria necessária produção correspondente de R\$ 50.000,00/ano. Atribuir esse valor para os agricultores e agricultoras que trabalham em regime de economia familiar, é completamente desproporcional e extrapola em muito a realidade dos trabalhadores rurais brasileiro.



Diante do exposto, voto pela **INADMISSIBILIDADE dos artigos 24, I e 35 da PEC 06/19.**

Condições intangíveis de acesso à aposentadoria do segurado trabalhador rural

As regras de acesso à aposentadoria do trabalhador rural já são hoje difíceis de serem preenchidas. Pelo proposto contida na PEC, o acesso será ainda muito mais complicado.

O atual texto constitucional estabelece como requisito para acesso à aposentadoria a idade de 60 anos, se homem, e 55, se mulher. Exige-se também tempo de contribuição mínimo de 15 anos. Em função das peculiaridades do mercado de trabalho rural, esses requisitos já são difíceis de serem atendidos em função da sazonalidade dos contratos de trabalho no campo.

De acordo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais (CONTAR), cerca de 35% dos contratos de trabalho tem duração inferior a 3 meses/ano e quase 55% tem duração de até 6 meses/ano (dados de 2015). Sendo assim, e levando em consideração os dados acima apontados, a cada 12 meses, mais de 1/3 dos trabalhadores rurais conseguem contribuir por apenas 3 meses. Somente 26,4% conseguem, em média, contribuir em um ano com 12 contribuições. Por conseguinte, cerca de 1/3 dos trabalhadores no campo precisam ficar no mercado formal de trabalho por 45 anos para verter 180 contribuições (15 anos), requisito mínimo para aposentadoria. Somente 26,4% desses trabalhadores, em média, conseguem atingir 15 anos de contribuição em 15 anos de atividade laboral.



Duração contrato de trabalho no campo	Percentual de empregados
Menos de 3 meses	34,9%
Mais de 3 meses e menos de 6 meses	19,2%
Mais de 6 meses e menos de 1 ano	19,4%
Mais de 1 ano	26,4%

Fonte: MTE, RAIS/2015.

A PEC propõe idade mínima de 60 anos para ambos os sexos e tempo de contribuição de 20 anos. Perceba, pois que, a proposta não leva em consideração as diferenças de sexo e, por isso, incorre na mesma inconstitucionalidade apontada anteriormente quando discorri acerca da aposentadoria do segurado especial. Ademais, aumenta o tempo de contribuição em 5 anos. **Levando-se em consideração os dados acima apontados, 26,4% dos trabalhadores no campo precisarão ficar no mercado de trabalho por 60 anos para conseguirem preencher o novo tempo de contribuição mínimo.**

Com a medida, o acesso à aposentadoria do trabalhador rural será praticamente intangível para parte significativa dos agricultores. Tal fato, associado a inexistência de regras distintas entre trabalhares e trabalhadoras, torna a PEC, nesse ponto, incompatível com o princípio da isonomia, princípio esse fundamental.

Diante do exposto, entendo que a PEC deve ser **INADMITIDA no tocante ao artigo 24, I.**

Afronta princípio do não-confisco



Ao tratar das alíquotas de contribuição previdenciária a serem cobradas de servidores públicos da União que já eram segurados até o advento da PEC 06/19 (artigo 14), bem como em relação aos futuros servidores públicos até a publicação de lei complementar, a PEC 06/19 afronta o princípio do não-confisco (art. 150, IV, CF), princípio esse consagrado pelo Supremo Tribunal Federal como fundamental e, sendo assim, com *status* de cláusula pétrea.

De acordo com o princípio da vedação ao confisco, não se admite que sejam instituídos em tributos com natureza fiscal alíquotas elevadas ao ponto destas absorverem parte significativa do patrimônio ou da renda do contribuinte¹. Contribuição previdenciária é uma das espécies de tributos de nossa legislação, aplica-se a espécie o princípio do não-confisco, princípio fundamental que tem *status* de cláusula pétrea implícita.

Pois bem, as alíquotas a serem aplicadas nas contribuições previdenciárias de servidores públicos definidas nos incisos do §1º do artigo 14 da PEC 06/19 ferem frontalmente esse princípio. Todas as faixas remuneratórias a partir de R\$ 2.000,00/mês tiveram alíquotas aumentadas. Pela proposta, faixas remuneratórias a partir do referido valor passarão a contribuir com alíquota de, pelo menos 12%, podendo chegar até a 22% nas faixas remuneratórias mais elevadas.

¹ http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1394



Faixa de remuneração do serviço público (em reais)	Alíquotas atuais	Alíquotas PEC
até 998,00	11%	7,50%
de 998 até 2.000,00	11%	9,00%
de 2.000,01 até 3.000,00	11%	12,00%
de 3001,00 até 5.839,45	11%	14,00%
de 5839,45 até 10.000,00	11%	14,50%
de 10.000,01 até 20.000,00	11%	16,50%
de 20.000,01 até 39.000,00	11%	19,00%
acima de 39.000,00	11%	22,00%

Os servidores públicos já são tributados de maneira elevada, pois a base de cálculo de sua contribuição engloba a totalidade de sua remuneração. Apenas a título de exemplo, se esse trabalhador for servidor público, paga hoje R\$ 3.300/mês. Com a proposta ora em análise, esse mesmo servidor passará a pagar R\$ 4.835,83/mês de contribuição previdenciária.

Mas isso não é tudo. Ao se aposentar, o servidor público continua a contribuir para seu regime próprio, como se estivesse na ativa. Pelo atual regimento, a contribuição previdenciária do servidor público é de 11%, incidindo sobre a parcela de remuneração que excede o teto do Regime Geral de Previdência Social. Pela proposta, a referida alíquota ficará entre 14,5% e 22%.

Além do aumento significativo das alíquotas acima apontadas, chamadas pela PEC 06/19 de contribuições ordinárias, a proposta ainda permite seja cobrada de servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas contribuição



extra, chamada de contribuição extraordinária², para assegurar o equilíbrio contábil do regime próprio. Então, se já não bastasse o aumento abusivo das alíquotas da contribuição ordinária, a PEC ainda autoriza a instituição de contribuição adicional, tornando ainda mais confiscatório a contribuição previdenciária dos servidores públicos.

O caráter confiscatório da PEC também está presente quando diante da análise dos critérios de concessão de pensão por morte, tanto do Regime Geral, como do Regime Próprio. E a violação a esse princípio se dá de várias formas.

Primeiramente, a proposta não garante que o valor da pensão por morte seja de pelo menos 1 salário-mínimo. Isso se dá, porque a PEC determina que o valor da pensão será dividido da seguinte forma: uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria, mais 10% do dependente econômico (limitadas a soma da cota familiar com as contas individuais em 100% do valor do benefício). Sendo assim, se o casal não tem filhos menores, o cônjuge que terá direito à pensão perceberá pensão correspondente a 60% do valor da aposentadoria de seu cônjuge (redução de 40% do valor do benefício).

QUADRO COMPARATIVO DE PENSÕES								
Regime Geral				Servidores				
Benefício	Pensão Idosos sem filhos menores de idade			Benefício	Pensão Idosos sem filhos menores de idade - Civis			
	Hoje - garante salário	Pec - não garante	Perda salarial		Hoje	Perda salarial	Pec - não garante	Perda salarial

² Art. 149, § 1º da Constituição Federal com redação dada pela PEC 06/19.



	mínimo	salário mínimo				Hoje	salário mínimo	Pec
998,00	998,00	598,80	40%	998,00	998,00	0%	598,80	40%
2.000,00	2.000,00	1.200,00	40%	2.000,00	2.000,00	0%	1.200,00	40%
3.000,00	3.000,00	1.800,00	40%	3.000,00	3.000,00	0%	1.800,00	40%
4.000,00	4.000,00	2.400,00	40%	4.000,00	4.000,00	0%	2.400,00	40%
5.839,46	5.839,46	3.503,68	40%	5.839,46	5.839,46	0%	3.503,68	40%
				10.000,00	8.751,84	12%	3.500,74	65%
				20.000,00	15.751,84	21%	6.300,74	68%
				30.000,00	22.751,84	24%	9.100,74	70%
				39.000,00	29.051,84	26%	11.620,74	70%

Em segundo lugar, porque a proposta limita os valores quando do acúmulo de aposentadoria com pensão por morte. Pela PEC, é assegurado o recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso; contudo, em relação ao outro, incide tabela de redução progressiva, limitado o valor desse segundo benefício a R\$ 2.000,00. Então, apesar de o casal ter contribuído com ambos os



benefícios, quando da acumulação em nome de um deles em função do falecimento do outro, o cônjuge sobrevivente se sujeitará a redução do segundo benefício de até 80%.

Valor benefício acumulado	Redução do valor ³
Até 1 salário mínimo	20%
Valor que exceder 1 salário-mínimo até 2 salários-mínimos	40%
Valor que exceder 2 salários-mínimos até 3 salários-mínimos	60%
Valor que exceder 3 salários-mínimos até 4 salários-mínimos	80%

É inegável que a sistemática da proposta de emenda à Constituição 6/19 viola o princípio constitucional do não confisco. E, por conta disso, voto pela **INADMISSIBILIDADE do artigo 149, §§1º-C, 1º-D da Constituição Federal, conforme redação dada pelo artigo 1º da PEC, bem como dos artigos 12, §9º; 10; 13; 14 e 30 da PEC 06/19.**

Desconstitucionalização de direitos fundamentais para futuros segurados.

³ Exemplo: imagine que cônjuge recebia pensão correspondente a R\$ 5.000,00/mês. Para facilitar as contas, vamos supor que o salário-mínimo seja de R\$ 1.000,00. Colocando na tabela:

Valor benefício acumulado	Redução do valor	Valor a ser pago a título de pensão (reais)
Até 1 salário mínimo	20%	800
Valor que exceder 1 salário-mínimo até 2 salários-mínimos	40%	600
Valor que exceder 2 salários-mínimos até 3 salários-mínimos	60%	400
Valor que exceder 3 salários-mínimos até 4 salários-mínimos	80%	200
Redução de 60% do benefício		2.000



A primeira inconstitucionalidade a ser apontada diz respeito a completa desconstitucionalização dos critérios mínimos para a concessão de aposentadoria, o principal benefício previdenciário, para os futuros trabalhadores, ou seja, para os trabalhadores que se filiaressem ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ao Regime Próprio (RPPS) após a promulgação da futura Emenda à Constituição.

De acordo com os artigos 40, §1º e 201, §1º da Constituição Federal, com redações dadas pelo artigo 1º da PEC 06/19, caberá a futura lei complementar (e não mais a Constituição Federal) definir os requisitos de idade, tempo de contribuição, carências, limites mínimo e máximo de benefícios, bem como critérios de cálculo de reajuste dos diversos benefícios previdenciários, inclusive, os de aposentadorias de servidores públicos e de trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

O direito à previdência social constitui direito fundamental de acordo com o Supremo Tribunal Federal (STF)⁴. Sendo assim, não podem os dispositivos constitucionais relacionados ao tema, sobretudo, aqueles que definem os requisitos básicos para a concessão dos benefícios de aposentadoria, serem excluídos do texto constitucional.

⁴ **O direito à previdência social constitui direito fundamental** e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. Como consequência, inexistente prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário. É legítima, todavia, a instituição de prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefício já concedido, com fundamento no princípio da segurança jurídica, no interesse em evitar a eternização dos litígios e na busca de equilíbrio financeiro e atuarial para o sistema previdenciário. O prazo decadencial de dez anos, instituído pela MP 1.523, de 28-6-1997, tem como termo inicial o dia 1º-8-1997, por força de disposição nela expressamente prevista. Tal regra incide, inclusive, sobre benefícios concedidos anteriormente, sem que isso importe em retroatividade vedada pela Constituição. Inexistente direito adquirido a regime jurídico não sujeito a decadência. [RE 626.489, rel. min. Roberto Barroso, j. 16-10-2013, P, DJE de 23-9-2014, Tema 313.



É verdade que a Constituição veda “tão somente” emenda tendente a abolir os direitos e garantias fundamentais. E, em uma interpretação simplista, poder-se-ia afirmar que a PEC 06/19 não põe termo a direito fundamental algum; afinal, não extingue o direito à aposentadoria, mas tão somente determinando que todos os requisitos para sua concessão sejam objeto de norma infraconstitucional. Sendo assim, nessa interpretação simplista, a PEC 06/19, neste ponto, estaria em consonância com a Constituição Federal. Todavia, me associo a corrente que entende que essa não é a interpretação correta.

Quando o constituinte elencou as matérias intituladas como cláusulas pétreas e afirmou que não poderiam ser objeto de emendas tendentes a aboli-las, estava o constituinte a dizer também, ainda que de maneira implícita, que esses direitos não poderiam ser reduzidos, somente ampliados.

Pois bem, uma das formas de reduzir determinado direito fundamental previsto na Constituição é retirá-lo da Carta Maior e passar a tratá-lo em norma infraconstitucional. E o motivo dessa afirmação é simples: ao promover essa “migração”, o direito passa a ser mais instável, podendo ser objeto de mudanças mais frequentes.

Como é sabido, a alteração de qualquer dispositivo constitucional depende de tramitação legislativa especial definida na Carta Maior. Sendo assim, além do preenchimento de outros requisitos, qualquer mudança depende da aprovação do novo texto em dois turnos de discussão e votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sendo que, em cada uma dessas votações, é



necessário quórum qualificado de 3/5⁵. Por seu turno, a tramitação de projeto de lei complementar é muito menos rigorosa. Isso porque, para sua aprovação, basta votação em turno único em cada uma das Casas Legislativas, sendo que em cada votação é exigida tão somente aprovação por maioria absoluta⁶. Veja que, pela resumida descrição da tramitação de PEC e de projeto de lei complementar, não é difícil imaginar que é muito mais fácil alterar uma lei complementar que a Constituição Federal.

Quando o legislador constituinte incluiu na Constituição Federal os requisitos de idade e tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria, estava ele a garantir a esse direito social (o benefício previdenciário mais importante) a estabilidade que goza norma constitucional. Em outras palavras: desejava o constituinte que, pelo menos quanto ao direito ao benefício previdenciário da aposentadoria, seus critérios mínimos (idade e tempo de contribuição) gozassem de estabilidade.

Se sempre esteve presente no texto constitucional, não poderia o legislador constituinte derivado retirá-lo da Carta Maior. Se agir nesse sentido, **está o legislador a ferir o princípio da proibição do retrocesso social**. Este princípio, que se encontra implícito na Constituição Federal, limita a liberdade de alteração legislativa, impedindo o legislador de eliminar ou reduzir, total ou parcialmente, o nível de concretização alcançado por determinado direito fundamental

⁵ Art. 60 da Constituição Federal.

⁶ Art. 69 da Constituição Federal.



social⁷. É exatamente o que faz a PEC 06/19 ao transportar os requisitos mínimos de aposentadoria do texto constitucional para o de lei complementar.

É bem verdade que os artigos 12 ao 44 da PEC 06/19 estabelecem esses critérios mínimos na Constituição. Todavia, como bem apontam todos esses dispositivos, são todas regras transitórias que vigorarão até a publicação da referida lei complementar. Ou seja: a partir da publicação de lei complementar, os dispositivos constitucionais em questão não mais se aplicarão àqueles que vierem a se aposentar após sua entrada em vigor.

É oportuno apontar que a Constituição Federal de 1988 sofreu alterações em sua parte que dispõe acerca da previdência social em inúmeras ocasiões (emendas constitucionais 20/98, 41/03, 47/05). Todavia, em nenhuma delas ousou-se retirar os requisitos de idade e de tempo de contribuição para concessão de aposentadoria do texto constitucional.

Por conta do exposto, esta reforma, bem como qualquer outra, deveria manter os requisitos básicos para a concessão de aposentadoria no âmbito do texto Constitucional, pois são direitos fundamentais com *status* de cláusula pétrea. Por ferir cláusula pétrea, voto pela **INADMISSIBILIDADE dos artigos 40, §1º e 201, §1º da Constituição, com redação dada pelo artigo 1º da PEC 06/19.**

Conclusões

⁷ FILETI, Narbal Antônio Mendonça. [O princípio da proibição de retrocesso social. Breves considerações.](https://jus.com.br/artigos/12359) *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2059, 19 fev. 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12359>>. Acesso em: 19 mar. 2019.



O debate em torno do assunto: previdência social jamais poderia focar única e exclusivamente em seu aspecto contábil. Infelizmente, a PEC 06/19 trata do tema única e exclusivamente do ponto desse ponto de vista, desconsiderando o fato de qualquer alteração na legislação previdenciária representar mudança na vida de milhares de trabalhadores brasileiros.

A função da seguridade social, aí incluída a previdência social e a assistência social, é proteger o trabalhador dos chamados riscos sociais. E o maior deles é, sem dúvida, a idade avançada. Por conta disso, o legislador constituinte sempre manteve no corpo do texto constitucional os requisitos mínimos da idade e do tempo de contribuição para aposentadoria. Ao transportá-los para lei complementar, está a PEC, além de ir contra inúmeros princípios constitucionais, torna as regras de concessão desse benefício mais instáveis.

E o interessante é que não é a primeira vez que a Constituição Federal sofre alterações nas regras de previdência social. Ao contrário, de tempos em tempos, novas regras são incluídas. Todavia, em nenhuma das reformas do passado o Poder Executivo ousou tanto ao ponto de sugerir a desconstitucionalização dos critérios básicos para a concessão de aposentadoria. O atual governo o fez.

As regras propostas pela PEC também tornam praticamente intangível para milhões de brasileiros o acesso à aposentadoria. Se as regras atuais para concessão de aposentadoria já são difíceis de serem preenchidas pelos segurados especiais e pelos trabalhadores rurais, as novas tornarão o benefício



previdenciário praticamente impossível de ser adquirido. O mesmo posso afirmar do acesso ao benefício de prestação continuada.

Não posso concordar com esses pontos. Diante do exposto, voto pela **INADMISSIBILIDADE dos artigos 40, §1º; 149, §§ 1º-C e 1º-D; 201, §1º e 203, VI da Constituição Federal, com redação dada pelo artigo 1º da PEC, e dos artigos 10; 12, §9º; 13; 14; 24, I e 35 da PEC 06/19.**

Sala de Comissões, de abril de 2019.

Deputado Pompeo de Mattos
PDT/RS