

Estudo conjunto sobre a constitucionalidade da PEC 06/2019

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
PRELIMINAR	4
1. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS QUE EMBASAM A PEC 06/2019	4
2. AUSÊNCIA DE ESTUDOS SOBRE A PRECARIZAÇÃO DO VALOR DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	6
3. IMPACTOS DAS REGRAS DE CÁLCULO	7
4. AUSÊNCIA DE ESTUDOS ACERCA DOS IMPACTOS ECONÔMICOS NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS	9
5. PEC 06/2019 E A EMPREGABILIDADE	9
DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO	11
1. ASPECTOS GERAIS	11
2. RISCOS	12
3. CONFIANÇA LEGÍTIMA, SEGURANÇA JURÍDICA E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO	15
PREVISÃO DE REAJUSTE DOS BENEFÍCIOS PARA MANUTENÇÃO DO VALOR REAL	18
SEGREGAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	19
INAFASTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO E A SEPARAÇÃO DOS PODERES	22
REGRA DO “GATILHO”: POSSIBILIDADE DE MUDANÇA DA IDADE MÍNIMA E PONTUAÇÃO MÍNIMA NO CURSO DA AQUISIÇÃO DE DIREITOS	25
CAPITALIZAÇÃO	28
1. MODELOS DE PREVIDÊNCIA NO MUNDO	28
2. RISCOS SOCIAIS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS: ADEQUAÇÃO SOCIAL AO NOVO MODELO, EDUCAÇÃO FINANCEIRA, ECONÔMICA E PREVIDENCIÁRIA	29
3. CUSTO DA TRANSIÇÃO: AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO E DE ESTUDOS DE IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO	30
4. INSEGURANÇA JURÍDICA: AUSÊNCIA DE PROPOSTA DO MODELO	32
5. AUSÊNCIA DE ESTUDO DO RISCO DE IMPACTO SOCIAL À POPULAÇÃO MAIS VULNERÁVEL	33
IGUALDADE DE TRATAMENTO ENTRE BENEFÍCIOS PROGRAMADOS E NÃO PROGRAMADOS	37
1. MESMA REGRA DE CÁLCULO PARA BENEFÍCIOS DE RISCO E PROGRAMÁVEIS	37
2. MITO DA DISTINÇÃO ENTRE RICOS E POBRES: QUEBRA DA EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO NO CUSTEIO, SELETIVIDADE E DISTRIBUTIVIDADE	38
3. AUMENTO DA CARÊNCIA SEM A DEVIDA CORRESPONDÊNCIA COM O RISCO SOCIAL – PROBLEMAS SOCIAIS PARA O ACÚMULO	39

BPC DA LOAS	40
1. IMPACTO ECONÔMICO X IMPACTO SOCIAL	40
2. AUSÊNCIA DE PROGRESSIVIDADE DA PROPOSTA	40
3. INADEQUAÇÃO DO REQUISITO DE PATRIMÔNIO FAMILIAR: EXCLUSÃO E DESPROTEÇÃO SOCIAL	40
PRECARIZAÇÃO DO VALOR DOS BENEFÍCIOS DE PENSÃO POR MORTE	43
1. ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS	43
A PEC 06/2019 E OS RISCOS COM A JUDICIALIZAÇÃO	45
1. AUDITORIA DO TCU SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E ASSISTENCIAL	45
2. CUSTOS DO PROCESSO E AOS COFRES PÚBLICOS	46
3. AUMENTO DAS DESPESAS NÃO ORÇADAS E A EC 95/2016	47
4. CRIAÇÃO DE ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PROGRESSIVAS E CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS – GRANDE POSSIBILIDADE DE FUTURAS AÇÕES QUESTIONANDO VIOLAÇÃO DA PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL DE UTILIZAÇÃO DE TRIBUTOS COM EFEITO CONFISCO	47
CONCLUSÃO: (DES)CONFIANÇA LEGÍTIMA	49
1. SEM ORDEM SOCIAL NÃO HÁ EVOLUÇÃO ECONÔMICA	49
CURRÍCULOS	51



APRESENTAÇÃO

O presente estudo técnico conjunta, elaborada por juristas especialistas em Direito da Seguridade Social, tem por objetivo subsidiar os trabalhos da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJC da Câmara dos Deputados acerca da constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019, a chamada “reforma da previdência”.

Os institutos signatários consideram imperiosa uma reforma no modelo previdenciário brasileiro, haja vista as nuances que atualmente denotam possível futuro desequilíbrio financeiro, orçamentário, social e atuarial. Ajustar as regras previdenciárias, no

entanto, requer máxima paciência, imparcialidade e justiça, esta última adquirida pelo estudo das reais necessidades de mudança, com objetivo de conferir segurança jurídica à reforma e evitar consequências danosas para o país.

Compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC a análise e julgamento dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa da PEC 06/2019. Por isso, este parecer se firmará apenas nos aspectos constitucionais da proposta, não emitindo posição política, mas, apenas e tão somente, técnica.

PRELIMINAR

Equilíbrio financeiro e atuarial. Ausência de dados e estudos atuariais. Impossibilidade de formação de juízo crítico seguro. Regras de cálculos. Redução média do valor dos benefícios. Impactos na Economia e na circulação de renda. Impactos Econômicos aos Estados e Municípios. Empregabilidade. Ausência de estudos. Especulação legal e financeira. Possível descumprimento dos artigos 1º; 3º, inciso III; 23, inciso X; 24, inciso XII, da Constituição Federal, e artigos 113 e 114 do ADCT.

1. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS QUE EMBASAM A PEC 06/2019

A PEC 06/2019 propõe significativas alterações nos regimes previdenciários atualmente existentes, bem como, a criação de um novo regime previdenciário alternativo, constituído a partir do regime financeiro de capitalização individual.

Tais propostas são alicerçadas no tradicional argumento da existência de déficit dos regimes previdenciários e da própria seguridade social. Porém, a proposta apresentada não apresenta nenhum estudo minimamente detalhado no qual tenha se embasado. Afinal, não há dados concretos e científicos acerca da manutenção ou não da proteção social e jurídica atuais e dos impactos desta no acesso à cidadania, bem como os impactos diretos e indiretos ao orçamento, à sociedade e ao pacto federativo.

A inexistência ou a não apresentação destes dados impossibilita a verificação, conferência e constatação da consistência e precisão destes dados e, portanto, contraria os fundamentos republicanos de cidadania, a valorização social do trabalho e da livre iniciativa, estabelecidos no artigo 1º da Constituição Federal, quanto o princípio democrático que permeia toda a Carta Magna, mormente quando ela estabelece, em seu artigo 23, X a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” e no artigo 24, XII, a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre previdência social.

Percebe-se nitidamente que referidos temas (combate à pobreza, promoção da integração social de setores desfavorecidos e previdência social) são sensivelmente afetados pela Proposta de Emenda Constitucional apresentada, porém privando os demais entes federados de subsídios mínimos para possibilitar sua atuação constitucional.

Mais que isto, o texto da PEC 06 apresentada ao Congresso Nacional contraria frontalmente o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 95/2016, a qual estabelece de maneira taxativa que qualquer “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

A PEC apresentada, para além de não apresentar elementos mínimos que delineiem os problemas orçamentários que expressamente aduz tentar combater, também não apresenta – ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira - os indispensáveis (por força constitucional) estudos que demonstrem a estimativa de seus impactos orçamentário e financeiro. Ademais, a inexistência destes estudos orçamentários contraria frontalmente a disposição recentemente estabelecida no texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional 95/2016 destinada a evitar a indevida elevação dos gastos públicos.

É necessário destacar que a PEC em análise altera despesas obrigatórias da União, e também dos Estados e Municípios. A exigência constitucional não se limita apenas àquelas alterações tendentes ao aumento destas despesas, mas a todas que impactem em sua alteração. Mais que isto, a proposição de criação de um regime previdenciário de capitalização, com a garantia de prestações mínimas equivalentes ao salário mínimo, potencialmente cria despesas para a União, Estados e Municípios, diante da iminente insuficiência de valores acumulados e rendimentos capitalizados para dar origem à prestações previdenciárias em valor igual ou superior àquele patamar mínimo, como tem demonstrado a experiência de diversos países que adotaram regimes de capitalização na previdência social, a exemplo - dentre outros - do Chile, México, Argentina, Bolívia e Uruguai.

A apresentação de estudos detalhados e fundamentados, tanto do diagnóstico dos problemas a corrigir com a alteração constitucional, quanto das expectativas de resultados estimados se faz ainda mais necessária diante da constatação, na

história recente, de expressivas alterações já realizadas – a exemplo, dentre outros, da desoneração da folha de pagamento e da reforma trabalhista – apresentadas e implementadas com o objetivo de redução de gastos públicos, aumento da empregabilidade e, por consequência, da tributação destinada ao financiamento da seguridade social (dentre outros). Passados mais de dois anos da sua aprovação, se mostram hoje completamente inócuas ou, mais que isto, alcançando resultados diametralmente contrários ao pretendido. Os números de desempregados aumentam a cada ano, chegando atualmente em 12,7 milhões em fevereiro de 2019¹.

Há de se ressaltar que a matéria previdenciária, por lidar com a proteção dos riscos sociais da população, necessariamente deve trazer os dados atuariais correspondentes, o que não foi observado na PEC 6/2019.

Nesse ponto, a diretriz constitucional do necessário equilíbrio financeiro e atuarial estampada tanto no artigo 201 da CF, que trata do Regime Geral de Previdência Social, quanto no artigo 40 da CF, que trata do Regime Próprio de Previdência Social exige que as propostas de alteração da legislação previdenciária sejam subsidiadas e fundamentadas em estudos financeiros e atuariais. Ocorre que essa **premissa não foi comprovada e tampouco o princípio respeitado**, já que não existem estudos atuariais subsidiando a PEC 6/2019, o que fragiliza a tecnicidade necessária para o debate sobre as novas regras que protegerão os brasileiros dos riscos sociais.

¹ Dados disponíveis em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23867-desemprego-sobe-e-atinge-12-7-milhoes-de-pessoas-apos-dois-trimestres-de-queda>, acesso em 31/03/2019.

2. AUSÊNCIA DE ESTUDOS SOBRE A PRECARIZAÇÃO DO VALOR DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS

A previdência social tem como principal objetivo assegurar renda ao segurado quando este estiver incapacitado para o trabalho (por doença, idade avançada, invalidez, acidente do trabalho, maternidade/adoção), ou aos seus dependentes (nos casos de reclusão ou morte do segurado instituidor). Para entender a dinâmica dos cálculos dos benefícios, é necessário traçar um breve histórico de suas alterações legislativas.

O cálculo dos benefícios (salvo algumas exceções) teve equivalência com os rendimentos do trabalhador, durante sua vida laboral. A sistemática de cálculos sofreu diversas alterações desde quando instituída a Lei Orgânica da Previdência Social – Lei 3.807/60, ao estabelecer que a média seria dos últimos 12 salários-de-contribuição apurados nos últimos 24 meses; a seguir, a Lei 5.890/73 levou para os últimos 48 salários-de-contribuição dos últimos 60 meses, alterando para os 36 últimos meses de contribuição, pela Lei 6.210/75.

A Constituição Federal de 1988, elevou o cálculo da média das aposentadorias para status constitucional, quando, na sua redação original, estabeleceu que

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários

de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições...

A partir de então, o cálculo do benefício seguiu o ditame constitucional, regulamentado, posteriormente, pela Lei 8.213/91, publicada três anos depois.

A Emenda Constitucional n. 20/98, por sua vez, desconstitucionalizou o cálculo, alterando o artigo 202, deixando o cálculo dos benefícios a cargo de lei ordinária.

Atendendo ao disposto na Carta Magna, em 1999 a lógica dos cálculos foi quebrada pela Lei 9.876/99, quando o sistema ampliou o período básico de cálculo e passou a considerar na média, os 80% maiores salários-de-contribuição, contados a partir de julho de 1994. Ao adotar esta sistemática de cálculo, abandonou-se a lógica de manutenção do padrão de vida recente e, conseqüentemente, reduziu-se a renda dos benefícios previdenciários. Importante destacar que, para o benefício auxílio-doença, a regra de cálculo teve ainda uma mudança recente, limitando a renda do benefício, não podendo ser superior à média dos últimos 12 salários (alterada pela Lei 13.135/15).

Insta mencionar que a referida Lei n. 9.876/99 criou o fator previdenciário, cujo cálculo reduz a média do benefício nas aposentadorias por tempo de contribuição precoces, atrelado a três vetores principais: a idade do segurado; o tempo de contribuição; e a expectativa de sobrevida. Quanto mais cedo ele se aposenta, menor será seu benefício.

A PEC 06/2019 (artigos 3º. parágrafo 9º I e 29) altera a regra de cálculo transitoriamente (até que Lei complementar estabeleça novos parâmetros), ao determinar

que se faça a média tomando por base **TODOS OS SALÁRIOS** de contribuição (100%) dos salários do período contributivo desde julho de 1994.

Aqui destacamos dois pontos que merecem estudo do impacto desta alteração:

- insegurança de saber qual será a regra a ser trazida por lei complementar e, portanto, indefinida;
- A redução ainda maior da média dos benefícios, ao considerar todo o período contributivo.

A Exposição de Motivos da Lei 9876/99 justifica o porquê de considerar 80% da média salarial no cálculo dos benefícios (e não 100% como aqui se pretende). Transcrevemos:

Ressalte-se que na sistemática proposta para o cálculo da média aritmética dos salários-de-contribuição permite-se que seja considerado um período até 20% superior ao tempo que transcorre entre Julho de 1994 e o momento da aposentadoria, caso ocorra lapsos contributivos neste período. Esta medida visa beneficiar os segmentos de menor renda que apresentam maior instabilidade na vida laboral

Ampliar o período de contribuição para 100%, para apuração do salário-de-benefício pode diminuir ainda mais a média do valor dos benefícios, principalmente do Regime Geral de Previdência Social, considerando que durante a vida laboral do trabalhador, há uma oscilação das suas remunerações, conforme seu grau de escolaridade ou tempo de experiência profissional.

A situação é ainda mais temerária, pois a redação proposta para os artigos 40 e 201 da Constituição remete para Leis Complementares as regras definitivas de cálculo – ou seja, a regra dos artigos mencionados é meramente transitória, tendo validade apenas até que se aprovem as Leis Complementares.

O artigo 3º da Constituição Federal, traça os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outras, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso III).

Para SILVA, a pobreza é o estado de quem não tem o necessário para a vida, de quem vive na escassez. Quando a pobreza se aprofunda a ponto de a pessoa não dispor do mínimo à sua subsistência, faltando até o trabalho, então se tem a pobreza absoluta².

Se a nova sistemática de cálculo for aprovada, ocasionará um prejuízo ainda maior ao trabalhador e colocará em risco sua subsistência e o de sua família, lembrando que a média dos benefícios atualmente do RGPS é de R\$ 1.404,67, na média de janeiro a dezembro de 2018³.

3. IMPACTOS DAS REGRAS DE CÁLCULO.

Acima, vimos a média salarial proposta para o cálculo, que afasta completamente a possibilidade de a renda do benefício equivaler, ainda que aproximadamente, ao padrão de vida recente do segurado. Mas, se a média desfavorece por considerar todas as contribuições desde 07/1994, quanto às regras de cálculo propostas para cada um dos benefícios, há também que se observar a inconstitucionalidade neste ponto.

² SILVA. José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição Federal. Pág. 47.

³ Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/politicas-de-previdencia-social/resultados-do-rgps/>

Propõe-se que a renda dos benefícios seja calculada com um percentual de 60% da média salarial (tomando por base 100% do período contributivo), acrescido de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder aos 20 anos de contribuição.

Consideremos um homem, aos 65 anos, contando com 20 anos de contribuição. Nas regras atuais ele receberá 90% da média (70% + 1% a cada ano de contribuição: 70% + 20% = 90%). Na regra proposta, receberá apenas 60% da média, pois só tem 20 anos de contribuição. Se a média dele foi de R\$ 3.000,00 por exemplo, no primeiro caso receberá R\$ 2.700,00 e no segundo, R\$ 1.440,00 (considerando que a média terá uma redução de 20% em razão de se utilizarem 100% de todo o período contributivo. Uma diferença de R\$ 1.260,00.

Outro exemplo: um segurado que sofreu um acidente automobilístico e ficou incapaz para o trabalho, contando com 10 anos de contribuição. Aposentando por invalidez pelas regras atuais, receberá 100% da média das contribuições (80% maiores). Aposentando pela nova regra, receberá 60% da média, em razão de ter menos de 20 anos de trabalho.

Consideremos uma mulher que tenha 56 anos de idade, e 30 anos de contribuição (56 + 30 = 86 pontos). Pelas regras atuais ela receberia 100% da média. Pelas novas regras, receberá 80% da média (60% + 2% para cada ano que superar aos 20 anos; superou em 10 anos, logo 80%). Sabendo que os requisitos de tempo de contribuição para homem e mulher são distintos (o tempo mínimo para homem é de 35 anos de contribuição, e para mulher é de 30 anos de contribuição), se ambos cumprirem o tempo mínimo, a renda da mulher será sempre inferior à do homem, uma vez que ele teria no mínimo 90% da renda (60% + 2% para cada ano que superar

aos 20 anos; o homem superará em 15 anos, para chegar aos 35 anos de contribuição, logo 90%), enquanto a mulher receberia 80% nas mesmas condições mínimas.

É necessário, aqui, buscar os fundamentos dos benefícios previdenciários e porquê foram criados. São direitos fundamentais sociais, assegurados constitucionalmente, para a garantia de uma vida digna.

Portanto, a regra de cálculo deve estar muito bem fundamentada em estudos atuariais, para que se consiga traduzir em números um valor de benefício que consiga atender minimamente a proteção da contingência social que atinge o indivíduo e ao mesmo tempo ser adequada para ser suportada como despesa para o sistema. Ocorre que a PEC 6/2019 não fundamenta em dados atuariais a nova sistemática de cálculo proposta, e nem o porquê de se usar o mesmo cálculo dos benefícios programados (ex. aposentadoria por idade) em benefícios de risco (ex. aposentadoria por invalidez), ou regras especiais (ex. aposentadoria especial).

Mudanças abruptas como estas, e neste caso, sem transição, sendo aplicados aos fatos geradores ocorridos após a publicação da Emenda Constitucional, atingem a todos, indiscriminadamente, e fere o princípio da confiança legítima e o da igualdade. Pessoas que, por completarem os requisitos uma semana depois, terão seu direito tolhido pela incidência da nova regra, sem lhes dar a chance de se replanejarem.

Esta regra é também transitória e se submeterá à publicação de Lei Complementar, que estabelecerá as regras definitivas.

4. AUSÊNCIA DE ESTUDOS ACERCA DOS IMPACTOS ECONÔMICOS NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

É sabido que a maioria absoluta dos pequenos e médios municípios brasileiros tem na previdência social a principal fonte de movimentação econômica. Os cidadãos que recebem benefícios previdenciários utilizam deste recurso para suas necessidades diárias, fazendo movimentar toda a cadeia produtiva.

Em cerca de 70% dos municípios brasileiros, os benefícios pagos pela Previdência ultrapassam a FPM, como demonstra o gráfico⁴ a seguir:

contribuição, etc.), e a natural redução do público recebedor de benefícios, fatalmente a economia dos municípios será afetada. Porém, não foi apresentado nenhum estudo que demonstre os impactos desta redução, os quais demonstram extrema relevância na manutenção do pacto federativo e para o crescimento econômico nacional.

5. PEC 06/2019 E A EMPREGABILIDADE

A PEC 6/2019 não traz as necessárias contribuições para uma maior empregabilidade do cidadão e trabalhador brasileiro. Não há qualquer garantia de que o desemprego diminuirá, por decorrência de um possível aumento da atividade econômica proposta. Afinal, não há estudos técnicos que embasem esta possibilidade.

Brasil/Região	Total de Cidades	Total de Cidades onde Benefícios INSS > FPM	%
Norte	449	232	51,7%
Nordeste	1.794	1.302	72,6%
Sudeste	1.668	1.267	76,0%
Sul	1.188	911	76,7%
Centro-Oeste	466	284	60,9%
Brasil	5.565	3.996	71,8%

A renda dos aposentados movimentada a economia e devolve, em forma de tributos, imediatamente, o valor recebido do benefício.

Considerando-se a redução dos valores dos benefícios, a maior dificuldade para se aposentar (aumento de idade, de tempo de

Após a Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017), as figuras jurídicas do contrato de trabalho intermitente e da terceirização irrestrita de atividades-fim criaram um espaço de geração de lucros empresariais imediatos que não implicou diretamente em ganhos para os mercados de trabalho, com aumento

⁴<http://www.previdencia.gov.br/2014/01/rgps-beneficios-pagos-pela-previdencia-ultrapassam-fpm-em-718-dos-municipios-do-brasil/>

de empregos e consequente proteção social. Houve apenas a diminuição de despesas empresariais. Um freio legislativo a essas medidas poderia ser pensado, para aumento da empregabilidade.

De outro lado, a criação de uma idade mínima para aposentadoria, como foi proposto na PEC 6/2019, por si só, não resultará, em um primeiro momento, em maior empregabilidade ou desemprego. De fato, a imensa maioria das pessoas que se encontram no mercado de trabalho estarão protegidas por regras de transição. Todavia, em um futuro não tão distante, os trabalhadores cada vez mais tenderão a demorar a se aposentar, e por um único motivo: suas aposentadorias terão uma forma de cálculo muito ruim, se trabalharem apenas pelo período mínimo previsto de 20 anos. Os trabalhadores que puderem tentar chegar aos 40 anos de trabalho, para obter uma aposentadoria de 100% da média de seus salários. Mas outros pagarão apenas o necessário (20 anos) para obterem um benefício de valor mínimo.

Outro dado que mostra a relevância do debate sobre empregabilidade é o fato de que a PEC 6/2019 pretende determinar que segurados especiais procedam ao pagamento de suas contribuições, em toda e qualquer hipótese, conforme alteração pretendida no art. 195, §8º e inclusão dos §§8º-A e 8º-B, da CF, não havendo mais a concessão de benefícios previdenciários sem a respectiva contribuição, a esta categoria. Isso aumentará o desamparo dessa população (que é responsável pela alimentação adequada dos brasileiros), de perfil interiorano e informativo muito simples, causando abalos nas economias locais dos municípios, aumentando severamente a pressão social por moradia e empregos nas grandes cidades do país e afetando negativamente a empregabilidade de modo geral.

A intenção da PEC é aperfeiçoar a Previdência e proteger melhor o trabalhador em sua idade avançada, educá-lo financeiramente por uma capitalização facultativa e estimulada, ou apenas livrar o próprio Estado e as empresas e os empregadores de recolherem suas contribuições para o regime de repartição (na capitalização pretendida há apenas a possibilidade de contribuições patronais, nos termos do art. 115, VII, do ADCT, proposto pela PEC 6/19), deixando o trabalhador sozinho nesse cipoal de fatalidades e imprevisibilidades que é a vida no mundo moderno. Não deveria o Governo pensar no futuro da empregabilidade do trabalhador brasileiro, por meio da PEC 6/2019? Esse tema, infelizmente, foi negligenciado pela Reforma da Previdência.

DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO

Redução do patamar protetivo dos Direitos Sociais. Insegurança Jurídica. Histórico normativo internacional. Desnaturalização do sistema protetivo dos Direitos Sociais. Abertura de perigoso precedente normativo. Confiança legítima, segurança jurídica e a vedação do retrocesso. Critérios para uma sociedade fraterna e solidária. Estabilidade econômica. ADIn nº 2.065-DF. ADIn nº 3.105-DF. RE n. 848.331. RE 581.353.

proposta traz regras que ficarão no Texto Constitucional ou na própria PEC 6/2019 e que valerão, com status de norma constitucional, até que futuras Lei Complementares, de iniciativa privativa do Poder Executivo Federal, venham a regradar a matéria. Essas vindouras Leis Complementares, todavia, devem obedecer aos critérios pré-determinados pela própria PEC 6/2019.

Em paralelo, eleva-se para o status de Lei Complementar as Leis ordinárias 8.212/91, 8.213/91 e 9.717/98, respectivamente Lei de Custeio da Seguridade Social, Plano de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social e Lei Geral dos Regimes Próprios de Previdência Social. Estas leis valerão, com força de Lei Complementar, até que sobrevenham as novas Leis Complementares mencionadas na PEC 6/2019, subtraindo ao Poder Legislativo, também por este aspecto, a possibilidade de legislar a respeito com liberdade e por meio de Medidas Provisórias.

Por outro lado, a PEC 6/2019 promove a constitucionalização de inúmeras regras de Direito Previdenciário, normalmente destinadas ao legislador ordinário, que se verá privado de poder legislar a respeito.

A PEC 6/2019 traz para o corpo do Texto Constitucional regras como as seguintes: cálculo do valor do benefício; forma de rateio da pensão por morte; critérios para cálculo do benefício assistencial, inclusive composição do núcleo familiar e valor de seu patrimônio; valor mínimo para contribuição previdenciária, dentre outras.

Tais matérias ficam pré-determinadas na Constituição Federal até que as vindouras Leis Complementares venham a dispor a respeito; porém, essas futuras Leis Complementares, além de ficaram sob

1. ASPECTOS GERAIS

A PEC 6/2019, no intuito de estabelecer uma “nova previdência”, faz muito mais do que trazer novas regras previdenciária e acaba por desestruturar o sistema constitucional de Seguridade Social inaugurado pela Constituição Federal de 1988, apresentando uma nova estrutura jurídica diferente do que existiu até então.

Divide-se em dois grandes grupos de regras: regras de transição, para as pessoas que atualmente se encontram vinculadas aos regimes previdenciários (sejam servidores públicos ou trabalhadores da iniciativa privada) e ainda não preencheram os requisitos para se aposentar, e de outro lado, regras transitórias, que valerão até que venha, efetivamente, o novo regime previdenciário pretendido pelo Governo Federal.

As regras transitórias abrangem todas as matérias que compõem a Seguridade Social: Regimes Próprios de Previdência Social; Regime Geral de Previdência social; novo Regime de Capitalização e, finalmente, Assistência Social.

Em todas essas matérias, a sistemática

a iniciativa exclusiva do Poder Executivo Federal, deverão obedecer aos critérios gerais previstos nessas regras transitórias fixadas pela PEC 6/2019 no corpo das normas constitucionais.

Por fim, também pode ser mencionado que a Assistência Social perde seu caráter de política pública, ou de direito subjetivo, e se transforma em simples mecanismo de transferência de renda.

2. RISCOS

A proteção ao risco social não é algo novo, mas sim fruto de todo um desenvolvimento da humanidade. A estrutura criada na Constituição de 1988, inspirada no modelo europeu instituído por Willian Beveridge em 1942⁵, trouxe o Sistema de Seguridade Social (formado pelo tripé Saúde, Assistência e Previdência) para proteger a população dos riscos sociais. É fruto do princípio da proteção social, que se inicia no exercício do trabalho e evolui para abranger, de forma indissociável, a condição de pessoa humana. Resulta, portanto, da percepção de que todo ser humano está exposto aos riscos que podem gerar danos em sua vida e de que, via de regra, nós não somos previdentes, ou seja, não nos programamos para os infortúnios da vida que podem gerar, conseqüentemente, um estado de necessidade.

Depois de um longo desenvolvimento das garantias fundamentais, o Estado trouxe para si a responsabilidade de garantir saúde pública para todos os brasileiros. Com saúde, a população economicamente ativa deve trabalhar e contribuir obrigatoriamente para um sistema previdenciário, de forma a se prevenir contra os riscos sociais futuros. Aqueles que não possuem condições

de trabalho e, conseqüentemente, de contribuição, e que estejam em situação de miserabilidade, contam ainda com os benefícios e serviços assistenciais.

Para conseguir garantir esses direitos à Saúde, Assistência e Previdência Social, a própria constituição tratou de indicar quais riscos deveriam, minimamente, proteger (morte, idade avançada, maternidade, doenças etc.) e quais seriam as formas de financiamento para esse sistema destinadas a um Orçamento da Seguridade Social próprio, com várias fontes de custeio (contribuição do empregador sobre o faturamento, sobre receita, sobre a folha de salários e sobre o lucro; contribuições dos trabalhadores e demais segurados; contribuição sobre a importação e também sobre concurso de prognósticos, entre outras – artigo 195 da CF88).

Essa diversidade de financiamento arquitetada pelo constituinte é de uma inteligência tamanha, pois garante várias fontes de custeio para o sistema e não apenas a fonte tradicional referente à folha de pagamentos. Ademais, ao diversificar as fontes de custeio o problema demográfico tradicional do sistema de repartição simples (diminuição da população economicamente ativa em relação à população inativa) também é atenuado, já que outros fatos geradores de contribuições sociais, como lucro, concurso de prognósticos, faturamento e importação em nada se alteram com o envelhecimento da população.

Como avanço nas conquistas nos direitos e garantias fundamentais, além da previsão constitucional de quais riscos devem ser protegidos, o texto atual da Constituição Federal traz expressamente os principais requisitos aos direitos de aposentadoria, como idade mínima e tempo de contribuição

⁵ - BEVERIDGE, Willian. O plano Beveridge: relatório sobre seguros sociais e serviços afins. Tradução de Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1943

no seu próprio texto no artigo 201, §7º único turno de votação.

e artigo 40, §1º da Constituição Federal. Assim, a população brasileira possui maior segurança jurídica quanto aos seus direitos previdenciários, já que seus direitos alçaram status constitucional, como consequência evolutiva do direito à previdência social ser uma garantia fundamental (artigo 6º da Lei Maior).

Entretanto, a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 6/2019 vai muito além de mudanças nas regras atuais para se aposentar. Ela traz um detalhe que faz toda a diferença: a “desconstitucionalização” das regras previdenciárias, tanto do Regime Geral de Previdência Social quanto do Regime Próprio dos Servidores Públicos. Assim, o texto da reforma propõe a transferência para lei complementar, de iniciativa sempre do Poder Executivo, da disciplina de direitos que hoje são afetos à Constituição Federal.

Como consequência dessa transferência, esses temas poderão ser futuramente alterados de forma mais simples do que em emenda constitucional. Ou seja, a disciplina de benefícios previdenciários, de regras de tempo de contribuição e de idade; de cálculo e de reajuste; de possibilidade de acúmulo ou não; de definição de alíquotas ordinárias e extraordinárias dos trabalhadores, servidores ativos e inativos; ou até da criação de modelo obrigatório de capitalização, passarão então a ser regulamentados por lei complementar e não mais pela Constituição Federal.

Ocorre que, enquanto a alteração constitucional exige aprovação em cada Casa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), em dois turnos de votação e por, no mínimo, três quintos dos votos dos respectivos membros, a alteração infraconstitucional, por meio de lei complementar, a exigência é de maioria absoluta dos membros em cada Casa em um

Por um lado, é possível sustentar que há uma dinâmica social e uma realidade econômica que exigem uma maior flexibilidade para se alterar essas regras previdenciárias futuras, o que ficaria mais engessado na manutenção dos atuais trâmites e do quórum qualificado que uma emenda constitucional exige.

Entretanto, este procedimento de alteração mais brando, a um só tempo, facilita a realização de novas mudanças pelo Governo e, em virtude do encurtamento do processo legislativo e da limitação dos debates, reduz a participação democrática da sociedade no processo de aprovação de uma matéria que provoca intensa repercussão. Há de se ressaltar ainda que as relações jurídicas previdenciárias, via de regra, são de longo prazo. Uma consequência possível, portanto, dessa “desconstitucionalização” será a vulnerabilidade desses direitos sociais, os quais foram objeto de proteção pelo legislador constituinte justamente para garantir que não houvesse retrocesso desses direitos e, assim, priorizar a segurança jurídica da população.

Para completar o poder que o Executivo terá ao fazer as alterações posteriores nas regras previdenciárias, a PEC 6/2019 autoriza que essa legislação complementar crie o chamado “gatilho”, que será visto em capítulo seguinte. Assim, todo o futuro previdenciário dos cidadãos poderá mudar sem a possibilidade de um debate mais aprofundado com a sociedade e de suas implicações no cenário social, jurídico, político e econômico do país.

Portanto, a primeira reflexão que se deve fazer quanto ao tema da Reforma da Previdência é exatamente sobre as vantagens e desvantagens de se retirar do bojo da Constituição Federal esses direitos sociais.

Para além desse primeiro ponto, como não houve a apresentação do texto dessa futura lei complementar disciplinadora dos novos direitos previdenciários, todo o resto da discussão acaba sendo provisório, o que gera grande insegurança jurídica. Afinal, a Constituição Federal, que em seu artigo 3º traz como fundamento a Ordem Social, cuja base é o primado do trabalho e o objetivo a atingir é o bem-estar e a justiça social, não cogita regressão das conquistas sociais já elevadas à dignidade constitucional.

Ademais, por ser fundamentada na proteção dos riscos sociais, a alteração do risco social deve ser comprovada para se justificar alterações do texto constitucional. Ocorre que, além de desconstitucionalizar os direitos previdenciários, a PEC 6/2019 propõe alterações nas regras previdenciárias sem apresentar o devido estudo atuarial demonstrando as correspondentes alterações do risco do dia a dia dos brasileiros e sua relação com a nova proposta apresentada.

Qualquer trabalho traz um risco, menor ou maior. Com a Seguridade social há a universalização do risco. De forma que no campo previdenciário, parece própria do Estado Democrático de Direito a diluição do risco social dentre toda a sociedade, e seu afastamento da responsabilidade exclusiva e particular. Ou seja, no seguro social, há diluição dos riscos, o que faz com que custe menos para toda a sociedade. E esses valores, caso não houvesse desvios, trazem consequências positivas para a economia.

Há possibilidade de redução do risco através de políticas econômicas e sociais. Na seguridade social é possível reduzir os riscos, o que o seguro privado não possibilita de uma forma ampla. Reformar a Previdência deve necessariamente envolver maior prevenção

do risco: o que envolve melhor fiscalização do acidente do trabalho (já que atuarialmente a accidentalidade gera grandes custos para o sistema), do ambiente do trabalho (fiscalizar ambientes insalubres e evitar as doenças do trabalho); evitar endemias e doenças transmissíveis (diminuição de gastos com benefícios por incapacidade e SUS). Envolve também melhorar a gestão, com investimentos em pessoal capacitado e tecnologia, para evitar fraudes e melhorar a fiscalização da arrecadação dos tributos da seguridade social.

Inobstante o cuidado que a Lei Maior teve, em 1988, para criar o Sistema de Seguridade Social, enumerando os riscos a serem protegidos, diversas fontes de custeio e princípios norteadores ao legislador infraconstitucional, tem ocorrido um desmonte da seguridade social. Assim, em nome de um ajuste fiscal, a solução primeira encontrada tem sido a redução dos direitos, sem que o dever de casa por parte do governo tenha sido feito primeiro.

Por ser um direito sempre em formação, que busca o atingimento dos objetivos do bem-estar e justiça social, e em razão das variações que o risco social pode apresentar ao longo do tempo, nada obsta o desenvolvimento de mudanças normativas. Contudo, para que sejam alcançados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispostos no artigo 3º da Lei Suprema, tais reformas devem ter caráter ampliador, numa função impeditiva do retrocesso social. ⁶

6- ZUBA, Thais M. Riedel de Resende. O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso. São Paulo: LTr, 2013, p. 139.

3. CONFIANÇA LEGÍTIMA, SEGURANÇA JURÍDICA E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO

Quais seriam, então, os limites de uma Reforma da Previdência diante do Princípio da Vedação do Retrocesso? Afinal, o direito previdenciário é caracterizado como direito social, incluso no artigo 6º da Constituição de 1988, dentro do capítulo “Dos Direitos Sociais” e inserido no título relativo aos “Direitos e Garantias Fundamentais”.

No âmbito da proibição do retrocesso, intimamente vinculada às noções de segurança jurídica e proteção de confiança, Ingo Sarlet utiliza-se de exemplos em matéria previdenciária para demonstrar que tanto maior deverá ser a garantia da segurança jurídica individual, quanto mais merecedora de proteção for a confiança depositada pelo indivíduo no sistema vigente, proteção está vinculada também ao fator tempo. Em outras palavras, valendo-nos do exemplo da alteração das regras para aposentadoria e pensões, quanto mais alguém estiver contribuindo num determinado regime de aposentadoria, maior deverá ser a sua segurança jurídica, já que mais merecedora de proteção a sua confiança, o que, por sua vez, deverá ser observado no âmbito das regras de transição a serem estabelecidas pelo legislador. Resulta inadmissível, neste sentido, alterar as regras vigentes, ainda que mediante a ressalva dos direitos adquiridos,

da mesma forma para quem estiver contribuindo – e, portanto, confiando – há dois, há vinte anos ou mesmo há trinta anos, pois é evidente que diversa a intensidade da confiança depositada pelo cidadão individualmente considerado (no sentido subjetivo) bem como diferente o dever de respeito a esta confiança.⁷

Curioso observar que, no que concerne à jurisprudência, as poucas referências existentes sobre o princípio da vedação do retrocesso pelo Supremo Tribunal Federal ocorreram justamente em temas de Seguridade Social (ADIn nº 2.065-DF – que discutiu acerca da extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social; ADIn nº 3.105-DF – que discutiu a instituição da contribuição previdenciária dos servidores públicos inativos e pensionistas; RE n. 848.331 – em que o Princípio da Vedação do Retrocesso foi um dos argumentos para impedir que o estado de Pernambuco deixasse de implementar políticas públicas no âmbito do SUS; e no RE 581.353 – em que se obrigou o estado do Amazonas, com base no Princípio da Vedação do Retrocesso, a manter política pública de atendimento de gestantes em maternidades estaduais).

Portanto, entende-se que: enquanto ainda houver a probabilidade da ocorrência de um dano, cujo risco social já seja protegido pela ordem jurídica, através de direitos sociais, não pode o legislador, mesmo sob o poder reformador da constituição, retirar do ordenamento ou restringir sua proteção, sem alguma medida compensatória, enquanto o risco ainda existir, sob pena de violar o princípio da vedação do retrocesso.⁸

7 - SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. REVISTA DE DIREITO SOCIAL. Porto Alegre: Notadez, n. 4, 2004, p.46.

8 - ZUBA, Thais M. Riedel de Resende. O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso. São Paulo: LTr, 2013, p. 133.

Afinal, o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais encontra-se diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, que assegura a cada indivíduo um conjunto de prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade. Tal noção se associa ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, no sentido de que eventual intervenção restritiva no âmbito de posições jurídicas sociais exige uma ponderação entre o dano provocado pela lei restritiva à confiança individual e a importância do objetivo visado pelo legislador para o bem da coletividade.

Embora a falta de recursos não seja atualmente a situação do Sistema de Seguridade Social, já que o que existe são desvios de seu custeio, caso houvesse uma situação hipotética em que o legislador tivesse que adequar a legislação à sua situação orçamentária, o que geraria um conflito de princípios, como, por exemplo, o da segurança jurídica e o da “reserva do possível”⁹, seria necessária a realização de uma ponderação de princípios, no qual se deve sobrepesar o direito social garantidor de uma vida digna, como explica Sarlet:

Em se partindo do pressuposto que as prestações estatais básicas destinadas à garantia de uma vida digna para cada pessoa constituem (tal como já foi lembrado) inclusive parâmetro necessário para a justiciabilidade dos direitos sociais prestacionais, no

sentido de direitos subjetivos definitivos que prevalecem até mesmo em face de outros princípios constitucionais como é o caso da “reserva do possível” (e da conexa reserva parlamentar em matéria orçamentária) e da separação dos Poderes, apenas para referir os que têm sido mais citados na doutrina, resulta evidente – ainda mais em se cuidando de uma dimensão negativa (ou defensiva) dos direitos sociais (e neste sentido não apenas dos direitos a prestações) – que este conjunto de prestações básicas não poderá ser suprimido ou reduzido (para alguém do seu conteúdo em dignidade da pessoa) nem mesmo diante ressalva dos direitos adquiridos, já que afetar o cerne material da dignidade da pessoa (na sua dupla dimensão positiva e negativa) continuará sempre sendo uma violação injustificável do valor (e princípio) máximo da ordem jurídica e social.¹⁰

Nesse sentido, o norte a guiar o aplicador do Direito sempre deve ser a dignidade da pessoa humana, fundamento da Carta Cidadã de 1988, como observa Daniel Sarmento ao afirmar que:[...] o princípio da dignidade da pessoa humana

⁹ - Sobre o princípio reserva do possível, Sérgio de Oliveira Netto explica: “A teoria do alcunhado princípio da reserva do possível, é cediço, tem como berço as decisões proferidas pela Corte Constitucional Federal da Alemanha. Pelas quais se sustentou que as limitações de ordem econômica podem comprometer sobremaneira a plena implementação dos ditos direitos sociais. Ficando a satisfação destes direitos, assim, na pendência da existência de condições materiais – especialmente econômicas – que permitam sua atendibilidade. (O princípio da reserva do possível e a eficácia das decisões judiciais in Revista da AGU n. 7, Brasília: 2005, p.147)

¹⁰ - SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro. REVISTA DE DIREITO SOCIAL. Porto Alegre: Notadez, n. 4, 2004, p.41-42.

desempenha múltiplas em média, irá custear a aposentadoria e, funções, entre as quais a de assim, define o critério etário. Entretanto, servir de critério material para essa premissa não foi provada na PEC n. a ponderação de interesses. 6/2019, o que fragiliza o texto apresentado e Mas a dignidade da pessoa permite que haja um descolamento do texto humana, sendo um fim e não legal/constitucional com a realidade do risco um meio para o ordenamento do brasileiro, podendo provocar retrocessos constitucional, não se sujeita a em matéria de direito social, vedado pelo ponderações.¹¹ ordenamento jurídico pátrio.

Não se quer dizer que o direito previdenciário deva ser estático, sem acompanhar as alterações da realidade brasileira, como o aumento da expectativa de vida, por exemplo. Pelo contrário, deve ser um direito dinâmico capaz de acompanhar os novos desafios existentes, sempre buscando a proteção em face do risco social. Nesse sentido, provado que o risco da população mudou, e que o patamar protetivo já merece outro regramento, deve-se ajustar os requisitos e critérios para um sistema equilibrado. Porém, enquanto estatística e atuarialmente houver o risco social, na mesma dimensão ou pior do que no momento da criação de determinado direito social, não se pode simplesmente restringir os direitos que lhe asseguram proteção, sem nenhuma medida compensatória, mas apenas para se reduzir despesa, sob pena de violação do Princípio da Vedação do Retrocesso.

Portanto, mister se faz a análise prévia dos riscos atuais no Brasil antes de se propor alterações nas regras previdenciárias. Afinal, o dado científico necessário para se estabelecer a idade mínima, por exemplo, não é apenas a expectativa de vida do brasileiro pelo IBGE, mas também: qual é a idade média que o brasileiro se incapacita para o trabalho pela idade avançada? A partir daí, calcula-se, conforme a expectativa de vida do brasileiro, quantos anos o sistema,

¹¹ SARMENTO, Daniel. A ponderação de Interesses na Constituição Federal. Rio de Janeiro: Lumen lures, 2000, p. 196.

PREVISÃO DE REAJUSTE DOS BENEFÍCIOS PARA MANUTENÇÃO DO VALOR REAL

Exclusão da previsão constitucional do reajuste dos benefícios. Redução do valor dos benefícios. Insegurança da manutenção do poder de compra. O escopo é garantir o poder de compra do benefício previdenciário, que por sua vez destina-se à subsistência do segurado, salvaguardando-o da perda da moeda ocasionada pelo processo inflacionário.

A CF/88 estipula expressamente os princípios constitucionais que regem a Seguridade Social, ressaltando-se especialmente o disposto no inciso IV do parágrafo único do art. 194 da Carta Magna que veda a redução dos benefícios previdenciários em face do inequívoco caráter alimentar dessas prestações sociais.

Tal princípio é equivalente ao da intangibilidade do salário dos empregados e dos vencimentos dos servidores, e significa dizer que o benefício legalmente concedido, pela via administrativa ou judicial, não pode ter seu valor reduzido, não sendo permitidos descontos, excetuando-se as situações expressamente contempladas em lei.

Da perspectiva constitucional, é importante ressaltar o papel garantidor da normatividade que nossa Carta Magna impõe ao ordenamento jurídico. O intérprete do direito deve utilizar a CF como parâmetro para aplicação, criação, validação e interpretação de normas e regras jurídicas. Quando o legislador constituinte consagrou o princípio da irredutibilidade dos benefícios como um dos postulados fundamentais da Seguridade Social, torna-se automática e cogente sua percepção, irradiando-se por todo o sistema.

Além da irredutibilidade, um mandamento constitucional fundamental para a preservação da dignidade dos segurados e dependentes do RGPS é o reajustamento dos benefícios, de forma a preservar-lhes o valor real (art. 201, §4º).

A PEC 06/2019 prevê a modificação do art. 201 da CF, contemplando em seu §1º, inciso III, que lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre o reajustamento dos benefícios, excluindo a redação de preservação do valor real das prestações previdenciárias.

Caso essa modificação seja efetivada, a lei infraconstitucional definirá o conceito do reajuste dos benefícios previdenciários que pode, ou não, estar atrelado à manutenção do poder de compra do benefício previdenciário. O conceito jurídico indeterminado “reajuste” poderá comportar diversas interpretações, como se verifica, apenas a título exemplificativo, a previsão de reajuste dos depósitos do FGTS de acordo com a variação da TR – Taxa Referencial que não acompanha a perda inflacionária da moeda, previsão que foi corroborada pelo STJ no julgamento do repetitivo REsp 1614874.

A exclusão da expressão “preservação do valor real” poderá atribuir ao legislador infraconstitucional um poder demasiado que afeta diversas cláusulas pétreas do texto constitucional como a manutenção da dignidade humana e o próprio princípio da irredutibilidade previsto no texto da Constituição Federal.

SEGREGAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Segregação dos orçamentos da seguridade social. Desnaturalização do modelo de proteção dos Direitos Sociais. Desnaturalização do contexto de formação da Ordem Social. Insegurança à aplicação do Preambulo Constitucional aliado aos artigos 1º, 3º, 6º, 22, inciso XXIII, 165, 193, 194 e 195 da Constituição Federal.

A Constituição de 1988 veio instituir um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social. (Preâmbulo). Trouxe como fundamentos desse novo Estado, entre outros, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art.1º).

Estabeleceu como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos. Estabeleceu como direitos sociais, entre outros: a saúde, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados (art. 6º).

Com esses compromissos sociais assumidos pelo Estado Brasileiro, o constituinte não poderia deixar de prever também as fontes de financiamento específicas, de forma distinta das receitas tributárias tradicionais destinadas ao funcionamento das atividades normais do Estado. É que, embora tenha surgido um novo Estado, o sistema de proteção social

manteve o mesmo formato do anterior, ou seja, recursos destinados a formar um orçamento específico para satisfazer as necessidades dos trabalhadores e seus dependentes nas áreas de Previdência, Saúde e Assistência Social e agora, ampliado para toda a população, no caso da saúde; aos necessitados, em relação à assistência social e para todos os contribuintes, quanto à previdência social.

Assim, a nova ordem constitucional fez explicitar as contribuições para financiamento da Seguridade Social no capítulo da Ordem social, como o fora nas Constituições anteriores, de forma a distingui-las da ordem tributária, pois o que se pretende é a formação do referido orçamento. Pretendeu, o constituinte, dar tratamento especial às contribuições de seguridade social, de forma a não submetê-las totalmente às questões da tributação, pois na área social, o que está em jogo é a sobrevivência do cidadão, a sua subsistência, no momento em que estiver incapacitado para as suas atividades normais e se encontrar sem condições de manter a si próprio e a seus dependentes, período em que deverá ter a certeza de que os valores recolhidos aos cofres da seguridade estejam à disposição no fundo geral e solidário que ajudara a formar com suas próprias contribuições, para satisfazer às suas necessidades.

Neste contexto, a nova Carta Constitucional estabeleceu princípios específicos que regem a Seguridade Social, entre eles o princípio da equidade na forma de participação no custeio, o da diversidade das bases de financiamento, a exigência de custeio prévio para criação, majoração ou extensão de benefícios (este último, desde a Emenda Constitucional nº 11/1965), a não aplicação do princípio da anterioridade,

o tratamento do assunto por meio de lei ordinária, exceto em relação à instituição de novas fontes de custeio, de forma a tornar maleável e factível o pronto atendimento das questões sociais, principalmente o pagamento de benefícios previdenciários, que substituam o rendimento do trabalho.

A nova Constituição representou um considerável avanço no campo de proteção social brasileiro provocando uma mudança de ordem político-institucional ao trazer em seu bojo um conceito amplo de Seguridade Social, (antes, mais restrito ao trabalhador), abrangendo as três áreas básicas: previdência, saúde e assistência social e estabelecendo as variadas fontes de custeio para o sistema, além de introduzir diversos princípios norteadores da legislação infraconstitucional.

Em consonância com o disposto nos artigos 22, XXIII, e com o princípio da Diversidade da base de financiamento, a Carta Constitucional determinou, no art. 195, que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, nos termos da lei, mediante recursos proveniente dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;*
- b) a receita ou o faturamento;*
- c) o lucro.*

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência

social;

III – sobre a receita de concurso de prognóstico.

IV – do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Como se percebe, para financiar um sistema de proteção social de tamanha envergadura, de prestações diversificadas, capaz de proporcionar a dignidade da pessoa humana, não poderia o Estado dispor de uma única fonte de financiamento. Daí a razão de prever no texto constitucional as bases de incidência das contribuições que possibilitassem a concretização de tais obrigações. Fato relevante a ser observado é que tais recursos são os mesmos que, no regime previdenciário anterior, financiavam o sistema de seguridade social (previdência, saúde e assistência) do trabalhador e seus dependentes e que, no direito positivo atual, numa visível inversão de papéis, financiam uma seguridade social universal, nela inserida a previdência social do trabalhador.

O financiamento da seguridade social decorrente da nova ordem constitucional passou a contar com o custeio direto, através das contribuições sociais já citadas e o indireto, mediante recursos adicionais destacados nos orçamentos fiscais dos entes federados, principalmente da União.

O novo ordenamento jurídico, procurando dar sustentabilidade ao Sistema de Seguridade Social, além de estabelecer as bases de financiamento e o orçamento próprio, determinou a elaboração do seu plano de custeio. Para tanto, o art. 59 do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, assim definiu:

Art. 59. Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo

de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los.

Parágrafo único. Aprovados pelo Congresso Nacional, os planos serão implantados progressivamente nos dezoito meses seguintes.

Em relação ao orçamento, não quis o constituinte de 1988 a segregação orçamentária, tanto é que estabeleceu no §5º do art. 165 que a lei orçamentária anual compreenderá três orçamentos:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Como se percebe, o legislador constituinte nunca possibilitou a segregação orçamentária para nenhuma das áreas da seguridade social, ainda que tenha estabelecido que a previdência social seja de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Ademais, não estabeleceu que as contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos (contribuições da empresa e do empregado – art. 195, I, a e II) fossem as únicas fontes de financiamento da Previdência Social. De forma a evitar os

desvios de recursos para outras finalidades, a Emenda Constitucional nº 20, de 16/12/1998 fez incluir o inciso XI no Art. 167, para vedar a utilização das contribuições incidentes sobre a Folha de Pagamentos (patronais e de segurados) em outras finalidades que não o pagamento dos benefícios previstos no art. 201, ou seja, vinculou tais recursos para pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

A PEC nº 6/2018, ao dar nova redação ao inciso VI do parágrafo único do art. 194, para alterar o princípio da diversidade da base de financiamento e estabelecer a segregação contábil do orçamento da seguridade social nas ações saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social, comete inconstitucionalidade, pois ao não estabelecer quais contribuições serão destinadas à previdência social, estará contribuindo para o seu enfraquecimento, pois, sem contribuição direta e sem definição de quais receitas passam a financiá-la, facilitará o discurso do rombo, do aumento de contribuição e do regime de capitalização individual.

É provável que tal procedimento acarretará o retrocesso do modelo adotado pelo legislador constitucional originário, sem garantias de que as demais receitas que financiam a seguridade social possam ser utilizadas para pagamento de benefícios da previdência social. Afinal, não há estudos de impacto econômico, orçamentário e social que corroborem tal posicionamento adotado pela PEC 06/2019, o que merece maior atenção do Congresso Nacional.

INAFSTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO E A SEPARAÇÃO DOS PODERES

Limitação ao poder de julgar. Vedação ao acesso à justiça. Interferência entre os poderes. Vedação à interpretação e adequação judicial das normas às necessidades sociais. Abertura de desestabilizador precedente à ordem interna. Infringência dos artigos 2º, 5º, inciso XXXV, e artigo 60, § 4º, inciso IV, todos da CF/88

Preliminarmente, importante esclarecer que existem princípios que se colocam em um patamar mais elevado que outros, tais como: o Princípio da Democracia, o Princípio do Estado Social e o Princípio do Estado de Direito. Derivados deste, temos diversos princípios em nosso ordenamento jurídico brasileiro, no qual para nosso estudo destacamos o Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário.

Destacamos este princípio tendo em vista que a PEC 06/2019 apresentou propostas que contrariam diretamente esse princípio em conjunto com a determinação do artigo 2º da CF/88, que dispõe sobre função e a Separação de Poderes: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, O Executivo e o Judiciário.”

De antemão, antes de discorrer sobre o aspecto desse princípio na Reforma Previdenciária, é salutar destacar, como o ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Melo é incisivo quanto a relevância dos princípios e a importância de observá-los: ¹²

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade e inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violada, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço e corrosão de sua estrutura mestra.”

Na complexidade que caracteriza os princípios constitucionais e as suas espécies, destacamos o Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário, previsto constitucionalmente no artigo 5º, inciso XXXV, que se tem a seguinte redação: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito”. Trata-se de um comando constitucional de que nenhum interessado poderá ser excluído de buscar o Poder Judiciário para resolução de quaisquer controvérsias que surjam da aplicação de qualquer lei.

Frente a diversas mudanças apresentadas na PEC 06/2019, podemos identificar dois momentos em que se afronta diretamente o Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário e a Separação de Poderes.

¹² - MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2000. Pag. 748.

O primeiro momento está disposto na inclusão do § 6º do Artigo 109 da CF/88, que dispõe:

“§ 6º Compete exclusivamente à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse público da União, de entidade autárquica ou de empresas públicas federais, que justifiquem o deslocamento da competência de processo que tramitava na justiça estadual.”

Num segundo momento podemos destacar os artigos 43 e 44 da PEC 06/2019, que dispõe:

“Art. 43. Permanecerão na justiça estadual as causas relativas a acidentes de trabalho que envolvam a União, entidade autárquica ou as empresas públicas federais, ajuizadas até a data de promulgação desta Emenda à Constituição, hipótese em que lei poderá dispor sobre a transferência dos processos em tramitação para a Justiça Federal.

Art. 44. Até que seja publicada a lei a que se refere o § 3º do art. 109 da Constituição, poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual as causas previdenciárias, acidentárias ou não, ajuizadas pelos segurados ou por seus dependentes, de competência da Justiça Federal, quando a comarca de domicílio do segurado distar mais de cem quilômetros da sede de vara do juízo federal.

Podemos verificar que nos dispositivos apresentados ofendem o Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário, que consagra um direito constitucional de invocar a atividade jurisdicional como direito público

subjetivo. Não se assegura apenas o direito de ação, assegura a jurisdição da tutela ao direito daquele contra quem age, contra quem se propõe a ação e garante a plenitude da defesa.

Não se pode admitir que o interesse público restrinja o direito ao acesso à justiça independentemente da localização territorial daquele que necessite de assistência judiciária. Uma norma que restrinja um direito constitucional não pode existir no contexto normativo.

Outro momento em que a proposta contraria dispositivo fundamental da Separação dos Poderes está na alteração do § 5º do artigo 195 da CF/88:

“§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido por ato administrativo, lei ou decisão judicial, sem a correspondente fonte de custeio total.

Analisando o dispositivo acima, tem-se claramente ofensa ao Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário, como também o artigo 2º da Constituição Federal, que dispõe sobre a Separação dos Poderes: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

O Legislador Constituinte Originário estabeleceu para cada um dos Poderes Federativos as suas respectivas competências, não cabendo há nenhum deles interferir em suas atribuições. Desse modo podemos afirmar que a determinação acima, quando incluiu “ato administrativo, lei ou decisão judicial” criou uma celeuma e afetação inconstitucional.

Podemos afirmar que as normas são de competência do Poder Legislativo e que

serão interpretadas pelo Poder Judiciário, portando não é válida a norma que contrarie ou modifique tal harmonia ou independência entre os poderes, pois irá afetar o Princípio da Separação de Poderes.

Assim a PEC 06/2019 não pode alterar dispositivos constitucionais de direitos e garantias individuais, decorrente a limitação prevista no artigo 60, § 4º, inciso IV da CF/88, que assim determina:

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

[...]

IV - os direitos e garantias individuais

Isto posto, é salutar afirmar que os dispositivos apresentados são inconstitucionais pois ofendem princípios e garantidas fundamentais do Estado Democrático de Direito constituído pela Carta Cidadã em 1988.

REGRA DO "GATILHO": POSSIBILIDADE DE MUDANÇA DA IDADE MÍNIMA E PONTUAÇÃO MÍNIMA NO CURSO DA AQUISIÇÃO DE DIREITOS

Exclusão do Poder Legislativo da iniciativa de legislar sobre Seguridade Social. Alteração por Lei Complementar de iniciativa do Poder Executivo. Aumento da idade e pontuação mínimos. Conveniência exclusiva do Poder Executivo. Insegurança Jurídica e (des)confiança legítima. Ausência de dados sobre os impactos econômicos e sociais de proposta que atenta à Ordem Social.

A PEC 06/2019 prevê um gatilho, ou seja, haverá o aumento da idade e/ou da pontuação, baseado no aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira, como a seguir destacamos:

Artigo 40, parágrafo 3º: As idades mínimas para a concessão dos benefícios previdenciários a que se referem os parágrafos 1º. e 2º. serão ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, na forma estabelecida para o Regime Geral de Previdência Social.

Artigo 18 parágrafo 5º: Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal estabelecerá a forma como a pontuação referida no inciso II do caput e no parágrafo 3º. Será reajustada após o término do período de majoração a que se referem os parágrafos 1º. e 3º, quando o aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira

atingir os sessenta e cinco anos de idade.

Artigo 22, parágrafo 5º: Lei complementar estabelecerá a forma como as idades referidas neste artigo serão ajustadas, quando o aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira atingir os sessenta e cinco anos de idade.

Art. 24, parágrafo 3º: As idades previstas neste artigo serão ajustadas em 1º de janeiro de 2024 e, a partir dessa data, a cada quatro anos, quando o aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira atingir os sessenta e cinco anos de idade, para ambos os sexos, em comparação com a média apurada no ano de promulgação desta Emenda à Constituição, na proporção de setenta e cinco por cento dessa diferença, apurada em meses, desprezadas as frações de mês.

Os requisitos de idade ou de pontuação para a aposentadoria por idade, ou por tempo de contribuição, estarão vinculados ao aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira, o que gerará uma corrida sem fim para sejam alcançados os requisitos, ocasionando insegurança jurídica e quebra da confiança legítima.

Benefícios de natureza programável deixam de sê-lo diante da incerteza de quando

efetivamente ocorrerá a aposentação. O problema não está só na idade a ser alcançada, mas também nas questões socioeconômicas e de empregabilidade até que esta idade mínima seja atingida e o trabalhador possa se aposentar.

Nas promessas do preâmbulo da Constituição Federal está a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, que corresponde à formação de uma sociedade dotada dos valores supremos, dos direitos sociais e individuais, tais como: a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

A segurança jurídica (Art. 5º. XXXVI da CF) consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida. Os indivíduos devem ter a certeza de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar no tempo, ainda que ela seja substituída por outra norma. Uma lei é feita para vigorar e produzir efeitos futuros e não pretéritos.

Objetivamente, a segurança jurídica deve permitir uma estabilização do ordenamento jurídico, a partir do respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Está, pelo viés subjetivo, relacionada com a proteção da confiança do cidadão frente às expectativas geradas pela Administração Pública.

Neste sentido, impor ao segurado um gatilho, forçando-o a trabalhar por tempo indeterminado e prorrogando, a cada tempo, a possibilidade de se aposentar, traz insegurança jurídica e fere o princípio da confiança legítima, componente essencial para a promoção da previsibilidade do direito, bem como da certeza de que direitos alcançados e prescritos em leis não podem ser desrespeitados.

Cabe destacar ainda, que a Ordem Social tem como base o primado do trabalho, colocando-o no ápice para alcançar o bem-estar e a justiça social. É através dele (trabalho) que o homem se realiza com dignidade. Cabe ao Estado, neste sentido, propiciar trabalho e condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequados ao trabalhador e à sua família.

Segundo o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), somente 8% dos trabalhadores com mais 60 anos estão na ativa. Ao impor uma idade indefinida para a aposentação, que poderá ser ainda modificada por lei complementar, sem a garantia de trabalho, a PEC 6/2019 fere a Ordem Social, já que não há como assegurar existência digna, conforme os ditames da justiça social.

As Normas Mínimas da OIT (Organização Internacional do Trabalho, aprovada em Genebra, Convenção n. 102, do qual o Brasil é signatário, foi internalizada através do Decreto Legislativo n. 269, de 19/08/2008 e ratificada em 15/06/2009. Ela estabelece, em seu artigo 26 que:

Art. 26 — 1. O evento coberto será a sobrevivência além de uma determinada idade prescrita.

2. A idade determinada não deverá ultrapassar a de 65 anos. Todavia, poderá ser fixada, pelas autoridades competentes, uma idade mais avançada, tomando-se em consideração a capacidade de trabalho das pessoas idosas no país em apreço.

Como vamos fixar uma idade, além dos 65 anos, baseada no aumento da expectativa de sobrevida, sem ter um estudo técnico da empregabilidade dos idosos nesta faixa etária e que estão em desconformidade com as normas internacionais, pelos quais o

Brasil ratificou?

Portanto, a regra do gatilho não é somente inconstitucional quando de sua análise direta com a constituição e seus princípios, mas também quando aliada à desproteção jurídica do comando essencial de qualquer Estado democrático de direito fundado na Ordem Social, onde proteção da confiança legítima do cidadão é pedra fundamental para o progresso econômico e social.

CAPITALIZAÇÃO

Capitalização individual. Contas “nacionais”. Risco ao conceito de comunidade. Descumprimento dos princípios da solidariedade e fraternidade. Dissociação da responsabilidade jurídica coletiva pelo bem-Estar. Ausência de dados sobre custos, aplicação social e transição. Riscos jurídicos e sociais relevantes. Histórico e exemplos de modelos de capitalização no Brasil e no mundo. Inexistência de educação financeira coletiva. Riscos consequenciais futuros. Violação aos artigos 1º, inciso III; 3º, incisos I e II; 194, III

A PEC introduz no ordenamento jurídico o sistema de capitalização na Previdência Social, mediante contribuição definida e com a exigência da edição de Lei Complementar de iniciativa do Poder Executivo para sua instituição.

Em seu art. 115 das alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a PEC traz a previsão da implantação alternativa dos dois modelos de previdência, contemplando o regime de repartição simples e o de capitalização, elencando em seus incisos as diretrizes que devem ser observadas quando do momento da instituição de LC que venha a regulamentar a norma constitucional.

Em seu art. 115 das alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a PEC traz a previsão da implantação alternativa dos dois modelos de previdência, contemplando o regime de repartição simples e o de capitalização, elencando

em seus incisos as diretrizes que devem ser observadas quando do momento da instituição de LC que venha a regulamentar a norma constitucional.

Cabe salientar que o §1º do art. 115 da PEC 06/2019 prevê que Lei Complementar definirá os segurados obrigatórios do regime de previdência (de capitalização) que trata o caput, sendo correto afirmar que algumas categorias de segurados estarão obrigatoriamente vinculadas ao regime de capitalização.

1. MODELOS DE PREVIDÊNCIA NO MUNDO

De 1981 a 2014, trinta e quatro¹³ países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de previdência social obrigatórios. Até 2018, dezoito desses países realizaram a “re-reforma”, revertendo total ou parcialmente os sistemas de capitalização ora instituídos.

Dentre estes: República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Letônia e Lituânia (2009), Estado Plurinacional da Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011), Federação da Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Tcheca (2016) e Romênia (2017), além de Chile, Peru, Colômbia, Uruguai, México, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Armênia, Nigéria e Gana que ainda não reverteram seus sistemas.

¹³Reversão da Privatização de Previdência: Questões Chaves. Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Pg 1. 12/2018. Escritório Internacional do Trabalho

Segundo a OIT, a grande maioria dos países se afastou da privatização após a crise financeira global de 2008, quando as falhas do sistema de previdência privada tornaram-se evidentes e tiveram que ser corrigidas. Tendo em vista a reversão da privatização pela maioria dos países e a acumulação de evidências sobre os impactos sociais e econômicos negativos da privatização, pode-se afirmar que o experimento da privatização fracassou.¹⁴

Ao longo de aproximadamente três décadas, o que se verificou foi a deterioração de vários desses sistemas de previdência, além de esforços políticos para o cancelamento do regime de capitalização dessas previdências públicas nacionais.

As razões pelas quais os sistemas de capitalização pelo mundo fracassaram são de diversas naturezas e variam com o aquecimento ou esfriamento do mercado ao longo do tempo, além das condições de desenvolvimento econômico dos países. Percebe-se que os regimes de capitalização são mais danosos aos países em desenvolvimento (como é o Brasil), pois transfere o ônus dos riscos sistêmicos para o indivíduo, permitindo que o trabalhador arque com os riscos dos investimentos realizados com os montantes acumulados a título de capitalização, realidade totalmente incompatível com o princípio da solidariedade social, consagrado no art. 3º, I, CF/88.

A ideia de solidariedade envolve, mediante o esforço individual, o movimento global de uma comunidade em favor de uma

minoria – os necessitados de proteção – de forma anônima. Por óbvio, com o sistema de capitalização, tal preceito constitucional resta violado, na medida em que cada contribuinte teria uma conta individualizada, não sendo feitas contribuições para o caixa único do sistema, conforme estabelece a legislação previdenciária e constitucional.

O que ocorre, segundo estudo da OIT, é o beneficiamento do setor financeiro em detrimento do desenvolvimento nacional. A pesquisa indica, nos países supracitados, em geral, o uso de fundos de previdência para investimento público¹⁵ “se perdeu nos sistemas privatizados de capitalização, que investiram o montante oriundo das poupanças individuais em mercados de capitais, buscando retornos elevados, entretanto sem colocar as metas nacionais de desenvolvimento como prioridade”.

Tal realidade também fere diretamente outro objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, o da garantia do desenvolvimento nacional, consagrado no art. 3º, II da CF/88.

2. RISCOS SOCIAIS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS; ADEQUAÇÃO SOCIAL AO NOVO MODELO, EDUCAÇÃO FINANCEIRA, ECONÔMICA E PREVIDENCIÁRIA.

A elaboração de uma PEC que tenha como objetivo reformular o sistema

¹⁴ - Reversão da Privatização de Previdência: Questões chaves. Proteção Social para Todos - Resumo da Matéria - Dezembro de 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Er%20Store/Google%20Drive/IBDP/Capitalização%20OIT%20Estudo.pdf>

¹⁵ - Reversão da Privatização de Previdência: Questões Chaves. Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Pg 3. 12/2018. Escritório Internacional do Trabalho

da Seguridade Social deve se dar sob a análise de diferentes aspectos, mediante abordagem interdisciplinar, tendo em vista o caráter social da previdência. Tratam-se de benefícios previdenciários e assistenciais que tem o condão de garantir a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88).

Aprovar alterações legislativas sem que sejam observadas suas consequências sociais, mantendo predominantemente um viés econômico, significa reduzir a importância da Previdência Social.

Cabe ressaltar que, no contexto do regime de capitalização que se pretende instituir, as oscilações da economia repercutem muito intensamente na rentabilidade das reservas matemáticas. No cenário brasileiro tal realidade se torna ainda mais gravosa para o segurado, na medida em que se verifica a alternância de ciclos de crescimento econômico com períodos de crise, comportamento que certamente aviltará os rendimentos acumulados pelos participantes e diminuirá os ativos do fundo do regime de capitalização, o que certamente impingirá diversos segurados à condição de indignidade.

O que se percebe no país é a ausência da educação financeira, econômica e previdenciária do brasileiro médio. É exatamente o brasileiro médio que mais depende dos benefícios pagos pela Previdência Social. Há de se pensar em como estruturar um ambiente no qual haja o desenvolvimento e o estímulo à proteção previdenciária, que passa pela geração de empregos formais, além de melhor gestão no âmbito do INSS e da fiscalização e arrecadação a cargo da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

3. CUSTO DA TRANSIÇÃO: AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO E DE ESTUDOS DE IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO

A Constituição Federal de 1988 instituiu a Seguridade Social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da Sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, Previdência Social e Assistência Social, tendo como base a solidariedade do sistema.

O ponto central da proposta de Reforma da Previdência consiste na migração do nosso modelo para um sistema de capitalização, muito semelhante a um seguro individual. Caso aprovada a proposta, cada segurado - enfrentando uma série de riscos do mercado financeiro - ficará responsável pela sua própria poupança. Tal conjuntura representa, indubitavelmente, uma quebra no pacto entre gerações, conhecido como modelo de repartição simples.

De acordo com o último Boletim Estatístico da Previdência Social divulgado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (link <http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/beps18.12.pdf>), a autarquia federal era responsável, em 31.12.2018, pelo pagamento de 35.058.564 benefícios, divididos da seguinte forma:

- 30.278.655 referentes aos benefícios previstos no Regime Geral de Previdência Social;
- 4.760.966 benefícios assistenciais;
- 18.943 benefícios de legislação específica.

Pelo desenho do modelo atual quem está na ativa financia os aposentados. E serão financiados, no futuro, pela próxima geração de contribuintes. Em suma, uma geração trabalha para pagar benefícios da geração anterior.

Porém, caso o sistema solidário venha a ser completamente abandonado, quem vai sustentar esses milhões de trabalhadores que estão hoje aposentados? Como será a aposentadoria, no futuro, daquele que já contribuiu para o sistema de repartição? Qual seria o custo da transição entre os regimes?

Neste ponto, a proposta de Reforma da Previdência introduz a possibilidade da criação de um sistema de capitalização. A matéria passa a ser expressamente prevista na Constituição e sua regulamentação acontecerá posteriormente via projeto de lei.

No entanto, como as contribuições de quem está (ou irá entrar) no mercado de trabalho deixarão de alimentar o sistema solidário, como o governo conseguirá “fechar as contas”, ante a alegação de que o atual o modelo já é altamente deficitário?

Estima-se, tendo como referência a experiência de outros países na transição entre os modelos, que o custo da migração deve ultrapassar R\$ 6,6 trilhões, correspondente a 100% do Produto Interno Bruto (PIB), o que inviabiliza a sua concretização sem um ajuste fiscal prévio.

O Governo Federal estima economizar mais de R\$ 1 trilhão ao longo de 10 anos com a Reforma da Previdência, o que é impossível considerando o custo de transição entre os modelos. Perdendo a arrecadação da contribuição patronal e aquela descontada dos próprios segurados, teríamos uma perda substancial de receita e a manutenção das

despesas, resultando num rombo ainda maior nas contas públicas.

A apresentação realizada pela equipe econômica noticiou à sociedade, em síntese, que a necessidade da reforma decorreria da fragilidade financeira do sistema, resultante de aposentadorias precoces, que não acompanham o ritmo de elevação da expectativa de vida dos brasileiros.

No entanto, não foram apresentados os estudos atuariais que apuraram o suposto déficit atuarial, condição formal para a legitimidade material das radicais alteração aos Regimes Próprio e Geral, descumprindo as exigências dos artigos 40 e 201 da Constituição Federal de 1988, e do artigo 1º da Lei 9.717, de 1998.

Causa estranheza a dificuldade de se apresentar o adequado estudo à PEC 6/2019, pois ele é requisito formal para a regularidade material das condições previdenciárias em qualquer regime, em especial quando objeto de alteração constitucional.

A garantia desse equilíbrio se concretiza mediante a realização de estudos atuariais, que projetam, mediante a eleição de hipóteses biométricas, financeiras e econômicas, as receitas que serão arrecadadas a longo prazo e os correspondentes compromissos financeiros do regime, tudo a ser ratificado em parecer atuarial.

Ao não instruir a PEC com o suporte atuarial próprio, que apontasse para a necessidade de redução de benefícios com aumento de requisitos, pautado em análises de longo prazo com receita e despesa historicamente consolidadas e hermeticamente inseridas no cálculo atuarial, o Poder Executivo flagrantemente apresentou proposta constitucionalmente inválida.

4. INSEGURANÇA JURÍDICA: AUSÊNCIA DE PROPOSTA DO MODELO

O Sistema de Capitalização aparentemente proposto não contém os critérios mais básicos para que a sociedade possa, diretamente ou através dos seus representantes eleitos, opinar sobre uma mudança tão importante no futuro de milhões de pessoas, com uma radical mudança na proteção dos riscos sociais.

A escolha constitucional em 1988 foi pela previdência “social” e não pela capitalização. Nesse sentido, a Constituição Federal:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Vê-se, pois, que se trata de um direito social consagrado pela Carta Magna. Essa opção constitucional leva ao cumprimento fundamentos constitucionais, de acordo com o art. 1º da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos

ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Não há cidadania sem o mínimo de proteção social, que ficaria – de acordo com o pouco que se conhece da capitalização – relegada apenas à assistência, vez que a previdência seria apenas uma retribuição contributiva e nem mesmo integral. Como garantir a dignidade da pessoa humana sem garantia de proteção social? E como garantir o valor social do trabalho sem solidariedade?

Na mesma linha, o art. 3º da Constituição Federal subsidia a presente análise:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O argumento usado em favor da ideia de capitalização como forma de reforço da poupança interna do país e de possibilitar o aumento de investimentos só encontra razoável consistência se houver limitações claras na destinação a ser dada pelas instituições de previdência aos recursos arrecadados. A especulação financeira no mercado externo pode aparentar ser rentável como investimento financeiro, mas não gera poupança interna e não fomenta investimentos no país.

A experiência chilena demonstra que a plena liberdade de administração dos recursos pelo sistema financeiro sem limitações precisas e claras oferece o risco real de aplicação dos valores fora do país e em atividades de pura especulação financeira sem os alegados retornos ao país e à sociedade.

Nos termos em que a PEC 6/19 foi apresentada não há qualquer mínima regulamentação dos termos em que será disciplinada a previdência sob regime de capitalização, tampouco qualquer garantia de que essa “poupança obrigatória” seria utilizada em investimentos nacionais.

A total ausência de referências mínimas sobre os limites relacionados a capitalização ou a forma de atuação das entidades ligadas a ela (se fechadas, abertas ou ambas, apenas nacionais ou também estrangeiras, etc.) dão ao legislador complementar uma ampla liberdade que não é compatível com os fundamentos se os objetivos da República estabelecidos nos art. 1º e 3º da CF.

Visto que a especulação financeira com objetivo exclusivo de lucro tende a ignorar a possibilidade/necessidade de investimentos destinados a minimização das desigualdades regionais, ao passo em que tende a focar em investimentos financeiramente mais rentáveis, resultando potencialmente em aumento das desigualdades.

Os investimentos no mercado externo tampouco fomentariam o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, enquanto potencialmente tornariam os fundos de previdência reféns das instituições financeiras que os administram.

Por fim, a PEC 06 não traz nenhuma referência às responsabilidades dos gestores dos fundos de previdência capitalizados

pela administração ou pelos resultados das aplicações

O radical rompimento com a histórica tradição brasileira por sistemas de repartição e a adoção de um modelo que substitui a ênfase social dos sistemas de previdência pela tônica individualista deveria trazer delineamento mínimos quanto ao seu alcance, administração e responsabilidades.

5. AUSÊNCIA DE ESTUDO DO RISCO DE IMPACTO SOCIAL À SUA POPULAÇÃO MAIS VULNERÁVEL

Probabilidades de uma população idosa empobrecida. Aumento do custo com a assistência social.

É certo que diante da perspectiva de aumento da população idosa e diminuição da população jovem, a fixação de idade mínima avançada como critério de concessão de aposentadorias, à uma primeira vista, parece a resposta adequada para alcançar um equilíbrio entre contribuintes ativos no mercado de trabalho e beneficiários de prestações por inativação, assegurando a viabilidade econômica do sistema previdenciário. Tal exigência além de aumentar o tempo de contribuição para o sistema, também diminuiria o tempo de pagamento de benefícios por inativação, já que o trabalhador quando atingisse o implemento da idade já não teria tantos anos de sobrevivência.

As reformas previdenciárias não podem se dar em desconexão com a realidade social. Por isso é necessário que antes se respondam algumas perguntas: Qual é o espaço do trabalhador em idade avançada no Brasil? O ambiente de trabalho

está apto a receber esse grupo etário? As propostas de prolongamento da vida economicamente ativa do trabalhador serão acompanhadas de propostas que permitam a inclusão desse grupo no mercado de trabalho e favoreçam sua permanência em condições ambientais adequadas? A opção por longos períodos de contribuição exigidos para a concessão de aposentadorias encontra amparo na realidade social? Quais foram os resultados obtidos nos países que adotaram o encrudescimento das regras etárias de concessão de aposentadorias?

De início, deve-se considerar que o sistema previdenciário brasileiro adota o regime de repartição, baseado na solidariedade intergeracional, o que, a grosso modo, significa dizer que a população economicamente ativa hoje recolhe aos cofres da previdência recursos que serão usados para pagamento dos proventos da atual população inativa. Assim, em um cenário de aumento da taxa de sobrevivência, será cada vez maior o número de inativos recebendo benefícios, ao passo em que a população economicamente ativa apresentará encolhimento gradativo, decorrente das baixas taxas de natalidade, gerando inevitável desequilíbrio financeiro.

Considera-se, ainda, que o regime de Estado Social adotado pelo Brasil é mercantilizador, isto é, os recursos para custeio dos benefícios se encontram, precipuamente, baseado na folha de pagamento, revelando-se altamente dependente do mercado formal de trabalho ¹⁶, fazendo com que a eficácia da Previdência Social esteja vinculada

diretamente à quantidade de trabalhadores por ela segurados.

Essas duas especificidades do sistema previdenciário brasileiro levam à conclusão de que não é possível formular no país uma política previdenciária desatrelada das políticas trabalhistas ou deslocada da realidade do mercado de trabalho.

O financiamento do sistema previdenciário depende, primordialmente, da existência de postos de trabalho e da possibilidade de permanência do segurado no mercado. Então, o alcance de saldos positivos está altamente relacionado com políticas de emprego, o sistema precisa se assegurar que o trabalhador terá oportunidade de ingressar no sistema e nele permanecer a fim de assegurar a estabilidade no recolhimento de contribuições.

Demonstrando que a dificuldade de (re)inserção do trabalhador em idade avançada não é apenas conjectura, GOMES esclarece, em sua dissertação de mestrado, que analisou o envelhecimento populacional e suas consequências no mercado de trabalho. Ela concluiu que no Brasil não existem políticas públicas de emprego específicas para a população idosa, embora a legislação traga diretrizes de políticas públicas de trabalho (ou emprego) para esse grupo da população, praticamente não há ação governamental com o objetivo de alterar o nível de emprego entre os idosos, ou ações que permitam sua permanência ou reinserção no mercado de trabalho ⁻¹⁷.

¹⁶ - No que diz respeito à política pública previdenciária brasileira, verifica-se que a opção por uma lógica de seguro social ocasiona a formulação de políticas sociais mais restritivas, orientadas para o desempenho individual no mercado, apresentando baixo grau de desmercadorização. Como pondera Esping-Andersen, Welfare State não é a mera presença de um direito social, mas as regras e pré-condições correspondentes, que dita a extensão em que os programas de bem-estar social oferecem alternativas genuínas à dependência em relação ao mercado (ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. In: Lua Nova- Revista de Cultura e Política n. 24. São Paulo, CEDEC, 1991, p. 102-110).

¹⁷ - GOMES, Patrícia Silva. Envelhecimento populacional e suas consequências no mercado de trabalho e nas políticas públicas de emprego no Brasil. São Paulo: PUC/SP, 2014.

Nossa sociedade tende a negar a condição de trabalho ao trabalhador que envelhece. Embora velhice e incapacidade não sejam termos que se confundam, a velhice ainda tem sido associada à fraqueza, deficiência, fragilidade, obsolescência, especialmente na nossa sociedade que ainda tem elevada população jovem, diminuindo o espaço do trabalhador em idade avançada do mercado de trabalho.¹⁸

Estudos da OIT confirmam essas afirmações, denunciando que as taxas de emprego são menores para trabalhadores mais velhos por fatores socioeconômicos, entre os quais se poderiam citar: baixa produtividade atribuída a esse grupo, resistência às mudanças e inovações, necessidade de capacitação e aprendizagem, o que implica em aumento do custo para os empregadores, reforçando a tendência de as empresas enxergarem como uma desvantagem a manutenção ou contratação de trabalhadores mais velhos em seus quadros.¹⁹

Essa realidade é expressa, também, no texto de apresentação da obra *Novo Regime Demográfico*, pela jornalista Miriam Leitão:

¹⁸ - Como bem anota, Costa, em sua tese de pós-doutorado acerca da relação entre o envelhecimento demográfico e a seguridade social, dado que os postos de trabalho, ainda são insuficientes para todos e os mais velhos, frequentemente, são substituídos pela geração mais jovem, mantendo-se empregos com salários mais baixos, é no ambiente do trabalho que se agravam os problemas do envelhecimento desprotegido: subempregos, ausência de relação jurídica de previdência social pela incompletude de carência e idade mínima e/ou ausência de elementos para o alcance do benefício assistencial (COSTA, Eliane Romeiro. *Previdência e Velhice*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 65).

¹⁹ - OIT. JOLIVET, Annie e LEE, Sangheon. *Employment conditions in an ageing world: Meeting the Working time challenge*, Genebra, 2004, p. 4.

²⁰ - CAMARANO, Ana Amélia. *Novo Regime Demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?* Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

²¹ - THOMPSON, Lawrence. *Mais Velha e Mais Sábia: A Economia dos Sistemas Previdenciários*. Celso Barroso Leite, tradutor. Brasília, PARSEP/MPAS/SPS, 2000. Coleção *Previdência Social*. Série *Debates*, 160 p. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111355-649.pdf>.

se a população está vivendo mais, é claro que as pessoas estão saindo mais tarde do mercado de trabalho. Não no Brasil. Os homens estão saindo mais cedo e alguns não por aposentadoria; ficam sem trabalho pelas barreiras impostas pelo preconceito. Isso não é compatível com o nosso regime demográfico. O mercado de trabalho reclama de falta de mão de obra e barra os trabalhadores maduros que, em poucas décadas, serão metade da população.²⁰

No mesmo sentido, alerta Thompson, que elevar o limite etário mínimo para aliviar os problemas financeiros criados por vidas mais longas quando os níveis de emprego dos trabalhadores de mais idade estão declinando, ameaça criar uma classe de idosos vulneráveis, sem uma fonte regular de renda até alcançarem a idade mais elevada para aposentadoria.²¹

O cenário de trabalho atual²² parece, assim, se contrapor à expectativa de que o retardo na idade de aposentadoria poderia promover um saldo positivo para o orçamento da previdência social, indicando que a adoção da política de aumento da idade mínima para jubilação pode não ter efeito algum sobre as contas do RGPS, se esses trabalhadores não encontrarem oportunidade no mercado de trabalho para se manter no sistema, ou, pior, pode comprometer, ainda mais o orçamento da Seguridade Social.

Obviamente, não se poderia tão somente alongar a obrigatoriedade de permanência do trabalhador na ativa sem lhe garantir meios de continuar a atuar no mercado de trabalho. O trabalhador em atividade avançada apresenta necessidades específicas que assegurem a manutenção de sua capacidade laborativa, como formação profissional contínua, requalificação profissional, adaptação de postos de trabalho, promoção de políticas de saúde do trabalho voltadas aos riscos laborais específicos potencializados por fatores etários, como restrições sensoriais e doenças crônicas, implementação de medidas de saúde preventiva para favorecimento de um envelhecimento saudável, políticas de combate à discriminação pela idade, políticas de estímulo de contratação de trabalhadores em idade avançada.

²² - Estimativas do IBGE apontam que a população brasileira tem cerca de 16 milhões de pessoas com mais de 65 anos. No entanto, apenas 137,6 mil delas ocupam vagas formais no mercado de trabalho, de acordo com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2015. Esse grupo representa apenas 0,3% dos 48 milhões de trabalhadores formais na economia brasileira em 2015. Além dos dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), que englobam os trabalhadores celetistas (regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT), os números da RAIS também incluem os servidores públicos federais, estaduais e municipais, além de trabalhadores temporários. De acordo com a RAIS de 2015, dos 5.570 municípios do país, 906 não tinham nenhum trabalhador com essa idade. A maior parte dos municípios (4.234) tinha, cada um, menos de 50 trabalhadores com 65 anos ou mais.

IGUALDADE DE TRATAMENTO ENTRE BENEFÍCIOS PROGRAMADOS E NÃO PROGRAMADOS

Mesma regra de cálculo para benefícios de risco e programáveis. Inadequação social dos critérios de acesso a benefícios – desligamento da realidade social. Mito da distinção entre ricos e pobres: quebra da equidade na forma de participação no custeio, seletividade e distributividade. Realidade de quem ganha mais e consegue se manter empregado por mais tempo. Aumento da carência sem a devida correspondência com o risco social – problemas sociais para o acúmulo

A desigualdade de renda é aspecto que mais afronta as disparidades sociais brasileiras. Entretanto, há muitas outras assimetrias, que estão por toda parte. Em pleno século 21, o país ainda não foi capaz de sequer enfrentar desigualdades históricas herdadas de mais de três séculos de escravidão. A desigualdade é um processo complexo que envolve diversas dimensões, como renda, gênero, raça, etnia, região, deficiência, migração, entre outras. Reduzir a desigualdade de renda é importante medida no caminho para reduzir as demais desigualdades.

A Previdência Social oferece benefícios programáveis e não-programáveis aos seus segurados. Os programáveis consistem em benefícios que o segurado prevê quando irão acontecer, como as aposentadorias por tempo de contribuição, por idade e especial. Já os não-programáveis são benefícios instituídos para cobrir eventos não planejados ou riscos sociais, pois podem

ocorrer a qualquer tempo independente da vontade do segurado, como o auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez, salário-maternidade, salário-família e aos seus dependentes a pensão por morte e o auxílio-reclusão.

Assim, se a proposta tratar igualmente os benefícios programáveis e não-programáveis, afrontará diretamente ao princípio constitucional e aos direitos e garantias fundamentais do segurado, especialmente, o princípio da isonomia que pressupõe: “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” .²³

1. MESMA REGRA DE CÁLCULO PARA BENEFÍCIOS DE RISCO E PROGRAMÁVEIS

A PEC 06/2019 ao propor esse conjunto de medidas restritivas, ignora - e tende a agravar - as desigualdades de gêneros que ainda caracterizam o mercado de trabalho e as relações familiares no Brasil, intensificando ainda mais as dificuldades que daqueles necessitam de uma cobertura aos riscos sociais enfrentam para adquirir os pré-requisitos necessários a uma proteção

²³ - NERY JUNIOR, Nelson. Princípios do processo civil na constituição federal. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. Pag. 42.

adequada no final da vida.

A inadequação social dos critérios de acesso a benefícios reflete diretamente num desligamento total com a realidade social.

Consideremos um homem, aos 65 anos, contando com 20 anos de contribuição. Nas regras atuais ele receberá 90% da média (70% + 1% a cada ano de contribuição: 70% + 20% = 90%). Na regra proposta, receberá apenas 60% da média, pois só tem 20 anos de contribuição. Se a média dele foi de R\$ 3.000,00 por exemplo, no primeiro caso receberá R\$ 2.700,00 e no segundo, R\$ 1.800,00. Uma diferença de R\$ 900,00.

Outro exemplo: um segurado que sofreu um acidente automobilístico e ficou incapaz para o trabalho, contando com 10 anos de contribuição. Aposentando por invalidez pelas regras atuais, receberá 100% da média das contribuições (80% maiores). Aposentando pela nova regra, receberá 60% da média, em razão de ter menos de 20 anos de trabalho. Mas neste caso ele está impossibilitado de trabalhar por motivos de incapacidade laboral.

Enquanto na aposentadoria por idade é possível se programar, no segundo, o acidente o impediu de voltar ao trabalho, de forma imprevisível.

É preciso tratar de forma diferente os dois tipos de eventos e adotar lógicas de financiamento distintas e separadas. Um novo modelo previdenciário deve dividir-se em dois aspectos, critérios para a cobertura do risco e outras regras para a aposentadoria programável.

2. MITO DA DISTINÇÃO ENTRE RICOS E POBRES: QUEBRA DA EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO NO CUSTEIO, SELETIVIDADE E DISTRIBUTIVIDADE.

Outra justificativa falaciosa que o governo se embasa é que a proposta da PEC 06/2019 pretende “corrigir” injustiças e igualar pobres e ricos.

O governo está cometendo uma grande injustiça, os que mais necessitam da cobertura social são os mais desafortunados. O povo mais pobre, normalmente é o que mais tem falta de educação, conseqüentemente falta de oportunidade de emprego, resultando a falta de cobertura da previdência social, migrando conseqüentemente para a Assistência Social.

A PEC 06/2019 privilegia aos mais afortunados, os mais ricos, visto que em regra possuem condições para uma educação privada e conseqüentemente maiores oportunidades de trabalho, no qual contribuirá para sua futura aposentadoria, estando assegurado ao sistema de previdência e poderá ainda ser socorrido no caso de risco não-programável. A realidade é de quem ganha mais, consegue se manter empregado por mais tempo.

Dever-se-á manejar uma proposta adequada com a realidade social e econômica brasileira e não comparada a realidade de outros países.

Caso não se pense numa adequação da proposta, ela estará ofendendo diretamente os princípios consagrados na Constituição

Federal, referentes a seguridade social, a que se refere na equidade na participação no custeio, na seletividade e na distributividade.

A equidade significa senso de justiça. O princípio impõe que o custeio da seguridade social seja feito de forma proporcional à capacidade contributiva de todos os que estão obrigados a custeá-lo.

O princípio da seletividade é a orientação para que o legislador, quando da elaboração da lei tenha a sensibilidade de elencar as prestações que cobrirão as contingências sociais que mais assolam a população. E juntamente com o princípio da distributividade é a orientação para que o mesmo legislador, tenha a sensibilidade de fazer resguardar o maior número de pessoas possível.

Portanto, além da distância que separa os indicadores de riqueza e de bem-estar do Brasil, dos indicadores apresentados por muitos países que serviram como parâmetro de comparação para embasar a proposta atual de reforma da Previdência, há de se atentar para as profundas desigualdades socioeconômicas existentes no país, bem como para o expressivo contingente populacional que está em situação de vulnerabilidade, pobreza e péssima estruturação de nosso mercado de trabalho.

Toda Reforma deve ser adequada ao propósito de fortalecer o Estado de Bem-Estar Social, em função do seu potencial como instrumento de redução das desigualdades sociais e promover o desenvolvimento nacional.

3. AUMENTO DA CARÊNCIA SEM A DEVIDA CORRESPONDÊNCIA COM O RISCO SOCIAL - PROBLEMAS SOCIAIS PARA O ACÚMULO

A PEC 06/2019 em seu contexto geral aumenta os requisitos etários e requisitos de tempo de contribuição sem apresentação de um estudo técnico e pormenorizado.

A CF/88 prevê, no artigo 195, o regramento específico atribuído à Seguridade Social, ressaltando a importância no § 5º sob o princípio da prévia fonte de custeio. A norma é consagrada de forma a fortalecer a ideia de proteção do regime da Seguridade Social ao lado do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, chamando a atenção para o fato de que a Seguridade Social deve ser sustentável e impede, assim, a criação ou a majoração de novos benefícios ou serviços sem a indicação de sua fonte de financiamento.

Nesse sentido é inconstitucional a alteração de carência sem o devido estudo de cada risco social, sejam eles, programáveis ou não-programáveis, sem o devido estudo atuarial.

ASSISTÊNCIA SOCIAL - BPC DA LOAS

Impacto econômico x impacto social; Ausência de progressividade da proposta (R\$ 400,00 aos 60 e mínimo aos 70, sem progressão); Inadequação do requisito de patrimônio familiar. Exclusão e desproteção social. apto a reduzir desigualdades sociais e gerar bem-estar, garantindo o mínimo existencial. A criação de uma transferência de renda de menos da metade de um salário mínimo mediante o adiamento para o pagamento do BPC aos 70 anos representa claramente violação de normas constitucionais.

1. IMPACTO ECONÔMICO x IMPACTO SOCIAL

A PEC 06/2019 traz em seus dispositivos a intenção de alterar o art. 203 da CF/88, regulador da assistência social, para possibilitar o pagamento do BPC em idade mais avançada do que é exigido nos moldes atuais (de 65 para 70), com a possibilidade do recebimento a partir dos 60 anos, mas em valores abaixo do salário mínimo.

O cenário desenhado pela PEC é totalmente contrário ao projeto constitucional erigido pelo legislador constituinte. O que se verifica é um total desrespeito ao postulado do art. 3º, III, da CF/88, que elege como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais.

2. AUSÊNCIA DE PROGRESSIVIDADE DA PROPOSTA

Como imaginar a situação de um assistido em condição de miserabilidade capaz de sobreviver com R\$ 400,00 mensais? Reconhecendo-se o caráter redistributivo da Seguridade Social, a partir da leitura do art. 193 da CF/88, é inadmissível imaginar que o BPC da forma como a PEC o institui será

A ausência de progressividade, desconsiderando as situações financeiras individuais dos beneficiários ao longo do tempo, denota na PEC situação de violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, na medida em que prevê o pagamento do BPC aos 60 anos com valores irrisórios, chegando ao valor do salário mínimo apenas 10 anos depois. Ora, se o legislador entendeu que seria necessária a fixação de um termo inicial, por que não instituiu a gradação do benefício conforme o envelhecimento do idoso? É necessário que se reconheça que, conforme o tempo passa, o beneficiário idoso requer patamares de proteção social cada vez maiores, fato que demonstra a não razoabilidade do critério definido pela PEC.

3. INADEQUAÇÃO DO REQUISITO DE PATRIMÔNIO FAMILIAR: EXCLUSÃO E DESPROTEÇÃO SOCIAL

Para fins de concessão do BPC a PEC ainda traz em seu bojo critérios eivados por inconstitucionalidade, na medida em que institui, como condição para **aferição da miserabilidade, a renda per capita inferior a um quarto do salário-mínimo** (art. 203, §1º, I da PEC 06/2019), entendimento já superado pelo STF no julgamento da Reclamação (RCL) 4374, julgada improcedente pelo

plenário da Corte, a partir da declaração a inconstitucionalidade incidental do art. 20, §3º da LOAS (Lei nº 8.742/93), sem determinar, no entanto, a nulidade da norma, conforme demonstrado no informativo nº 702 do STF, in verbis:

Informativo nº 702 do STF: “Ao apreciar reclamação ajuizada pelo INSS para garantir a autoridade de decisão da Corte proferida na ADI 1232/DF (DJU de 9.9.98), que declarara a constitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social - Loas), o Plenário, por maioria, julgou improcedente o pedido por considerar possível revisão do que decidido naquela ação direta, em razão da defasagem do critério caracterizador da miserabilidade contido na mencionada norma. Assim, ao exercer novo juízo sobre a matéria e, em face do que decidido no julgamento do RE 567985/MT e do RE 580963/PR, confirmou a inconstitucionalidade do: a) § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a 1/4 do salário mínimo para a concessão de benefício a idosos ou deficientes e; b) parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) [“Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social - Loas. Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas”]. Na espécie, o INSS

questionava julgado de turma recursal dos juizados especiais federais que mantivera sentença concessiva de benefício a trabalhador rural idoso, o que estaria em descompasso com o § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93. Alegava, ainda, que a Loas traria previsão de requisito objetivo a ser observado para a prestação assistencial do Estado. Asseverou-se que o critério legal de “renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo” estaria defasado para caracterizar a situação de miserabilidade. Destacou-se que, a partir de 1998, data de julgamento da mencionada ADI, outras normas assistenciais foram editadas, com critérios mais elásticos, a sugerir que o legislador estaria a reinterpretar o art. 203, V, da CF (“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: ... V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”). Rcl 4374/PE, rel. Min. Gilmar Mendes, 18.4.2013. (Rcl-4374)”

O referido inciso da PEC também contempla a previsão da aferição da condição de miserabilidade baseado no patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei, critério que se revela totalmente aberto e arbitrário, na medida em que patrimônio não deve ser confundido com renda.

A PEC define que só caberá o BPC quando houver patrimônio familiar inferior a R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais), que hoje correspondem a aproximadamente 100 salários mínimos.

Ora, a pretensão da PEC, neste trecho, é de que as pessoas dilapidem seu patrimônio familiar (certamente bastante humilde, considerado o parâmetro estabelecido), normalmente acumulado ao longo de toda uma vida e em geral consistente apenas no imóvel de moradia familiar, antes de requerer ou fazer jus o BPC.

Essa situação afronta diretamente o princípio da dignidade humana, visto que promove a miserabilidade, determinando a dilapidação de patrimônio familiar e efetivamente reduzindo as pessoas à condição de miserabilidade que passará a ser exigida pela norma – não somente aquele que pretende obter o BPC, mas todos seus familiares, pois a redução de patrimônio afetará a todo o núcleo familiar, inclusive as pessoas não elegíveis para o BPC, como as que não sejam idosas ou não sejam PcD.



PRECARIZAÇÃO DO VALOR DOS BENEFÍCIOS DE PENSÃO POR MORTE

Redução da renda média das Pensões por morte; menor que o salário-mínimo. Acumulação de benefícios.

A PEC 06/2019 traz consigo a previsão do pagamento de pensão por morte em valor inferior ao salário mínimo (art. 201, V, da PEC 06/2019), na medida em que desatrela do texto constitucional a necessidade de a pensão por morte observar o mandamento do §2º do art. 201 da CF/88, que estabelece que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor inferior mensal inferior ao salário mínimo.

Além, traz em seu texto a previsão de que o valor do benefício de pensão por morte, tanto no RGPS quanto no RPPS (arts. 8 e 28 da PEC 06/2019), será equivalente a uma cota familiar de cinquenta (50%) do valor da aposentadoria que o segurado recebesse, acrescidas de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100%. Verifica-se, a partir desse contexto, que com as inovações da PEC, poderia ocorrer o pagamento da pensão por morte em valores abaixo do salário mínimo.

Tal situação não pode prosperar, justamente em razão da aplicação direta do princípio da dignidade da pessoa humana, não sendo aceitável que o dependente do segurado instituidor da pensão (que muitas vezes não apresenta qualquer renda), viva com rendimentos irrisórios.

Por fim, a possibilidade de concessão de benefícios de pensão por morte abaixo do salário mínimo tem a potencialidade de reduzir significativa parte da população à indignidade, mitigando a dignidade da

pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), o direito à percepção do salário mínimo, em busca do mínimo existencial (art. 7, IV, CF/88), violando também a cláusula pétrea do art. 60, §4º, IV da CF/88, que diz respeito aos direitos e garantias individuais.

1. ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS

A PEC 06/2019 estabelece vedações e limites ao acúmulo de aposentadorias e pensões, na forma de regra de transição, conforme o disposto em seu art. 30. Não será mais permitida a acumulação de mais de uma aposentadoria à conta do RPPS, 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.

Tal realidade fica clara quando da análise da possibilidade de acumulação dos benefícios previdenciários. De acordo com as novas regras da PEC, até que a Lei Complementar a que se refere o §1º do art. 201 da CF entre em vigor, a pensão por morte do RGPS pode ser acumulada com pensão por morte do RPPS ou dos sistemas de proteção dos militares (arts. 42 e 142 da CF/88), garantido o direito à percepção integral do maior benefício, porém mitigando os valores dos demais benefícios devidos ao segurado, que ficarão sujeitos à aplicação de redutor escalonado por faixas remuneratórias, nos percentuais de 20, 40, 60 e 80%, conforme disposto no §2º do art. 30 da PEC 6/2019, não havendo direito à percepção de qualquer parcela sobre a faixa excedente a 4 salários mínimos por benefício acumulado.

Tal situação, não existente no modelo constitucional atual, fere o princípio da contributividade (art. 201 da CF/88) e da justa contrapartida da contribuição previdenciária, na medida em que contempla situação de grave desproporcionalidade entre o efetivamente contribuído pelo segurado em relação à prestação do ente previdenciário, seja ele o INSS ou qualquer um do RPPS, além de permitir que o segundo benefício seja inferior a um salário mínimo.



A PEC 06/2019 E OS RISCOS COM A JUDICIALIZAÇÃO

Auditoria do TCU sobre a judicialização previdenciária e assistencial; Custos do processo e aos cofres públicos; Aumento das despesas não orçadas e a EC 95/2016; Consequência do retrocesso e da (des)confiança legítima.

Outro aspecto a ser abordado, de extrema relevância, é o relativo à judicialização das demandas previdenciárias, consistente na atribuição, ao Poder Judiciário, da responsabilidade por apreciar e julgar pedidos de concessão e revisão de benefícios, entre outros, o que transformou o INSS, segundo dados do CNJ e do CJF, em um dos maiores litigantes do país.

Ocorre que, consoante se apresenta no presente Estudo Técnico, embora o Tribunal de Contas da União, após deliberação em audiência pública, em conjunto com o CNJ, DPU, PGR, PFE-INSS, INSS, Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, MDS, Casa Civil, MPF, CRSS, Conselho Federal da OAB, ANMP, AJUFE, e tantas outras entidades, estejam elaborando medidas para conter a judicialização, o teor da PEC 6/2019 torna temerário o maior aprofundamento dos gastos, com maior prejuízo aos cofres públicos e aumento da insegurança jurídica da população.

1. AUDITORIA DO TCU SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO PREVIDENCIÁRIA E ASSISTENCIAL

O Tribunal de Contas da União, através do Acórdão 2894/2018 (processo

022.354/2017-4), em sessão realizada em 5/12/2018, demonstrou a precariedade e falta de transparência na tramitação e julgamento de processos administrativos do INSS, além da extrema morosidade, culminando, conseqüentemente, no aumento da judicialização das demandas previdenciárias e assistenciais.

De acordo com o relatório de Auditoria do TCU, dos 34,3 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais concedidos pelo INSS em 2017, 3,8 milhões, ou cerca de 11,1%, foram concedidos pela via judicial, resultando no dispêndio de R\$ 92 bilhões, ou seja, 15,1% do total pago no referido exercício. Além disso, apurou-se que dos 3,8 milhões de casos novos na Justiça Federal em 2016, 57,9% versavam sobre Direito Previdenciário.

Dentre outras, as principais razões para judicializar as demandas previdenciárias e assistenciais são, além da má gestão das instituições que cuidam da Seguridade Social, culminando na precariedade de seus serviços e/ou morosidade na análise dos processos, a divergência de interpretação da legislação previdenciária. Com efeito, enquanto que a autarquia previdenciária tem um entendimento mais estritamente legalista, por vezes desconectado da realidade social, os segurados buscam no Judiciário os direitos negados administrativamente com base em novas teses e interpretação sistemática das normas.

Assim, o Tribunal de Contas da União determinou o encaminhamento das razões expostas na Auditoria ao INSS, CNJ, CJF e demais órgãos e entidades direta ou indiretamente envolvidos nos trabalhos,

em especial ao coordenador da então equipe de transição do atual Presidente da República eleito, para ciência e eventuais providências. Entre as medidas, está o maior controle interno, mediante informatização das informações, bem como maior eficiência administrativa e, à toda evidência, evitar a criação de novas causas para aumento da judicialização.

Porém, através da PEC 6/2019, o Governo Federal busca reduzir o campo da cobertura previdenciária, mediante medidas que, conforme exposto no presente Estudo Técnico, deixa em aberto um vasto campo a fomentar discussão judicial, na contramão do que deliberado na Auditoria do TCU.

Defato, o texto da Proposta de Emenda Constitucional, ao intentar reduzir custos na área social, mediante limitação dos direitos previdenciários e assistenciais, acaba por incorrer em inúmeras inconstitucionalidades e ilegalidades, abrindo espaço para construção de novas teses jurídicas, busca de antigos períodos de contribuição, etc., de modo que a reforma, ao invés de enxugar gastos, se constitui em verdadeiro gatilho para a propositura de milhares de ações previdenciárias.

Inclusive, assim como apresentado na Auditoria do TCU, a judicialização previdenciária e assistencial abarca não apenas os gastos previdenciários em si, mas todos os custos com a máquina judiciária e os consectários legais de cálculo, como correção monetária e juros moratórios.

E nem se diga que a PEC 6/2019 barraria a judicialização porque, em seu bojo, apresenta nova redação ao § 5º do art. 195, da Constituição Federal. Com efeito, dispõe tal dispositivo que:

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser

criado, majorado ou estendido por ato administrativo, lei ou decisão judicial, sem a correspondente fonte de custeio total.

Todavia, tal limitação malferirá preceitos constitucionais fundamentais e pétreos, como a independência dos poderes, a inafastabilidade da jurisdição, o direito de petição, entre outros.

Assim, nos termos em que é apresentada, a proposta da Reforma Previdenciária apresenta, de fato, riscos concretos para aumento da judicialização, aumentando os custos do processo e aos cofres públicos.

2. CUSTOS DO PROCESSO E AOS COFRES PÚBLICOS

Consoante exposto, os custos da judicialização extrapolam a seara previdenciária e se inserem no custo processual atinente à máquina judiciária, assim como seus servidores: juízes, assessores, corpo administrativo, peritos judiciais, etc, além de, eventualmente, defensores públicos e toda a gama de custos e servidores que lhes rodeiam (peritos médicos, advogados, dentre outros).

Ainda de acordo com a Auditoria do TCU, a despesa total da Justiça Federal em 2016 foi de R\$ 10,5 bilhões, dos quais R\$ 9,6 bilhões (91,2%) foram gastos com recursos humanos, incluindo despesas com pessoal, encargos, benefícios, estagiários e terceirizados.

O texto da PEC 6/2019, todavia, assim como explicitado acima, acaba por impulsionar esses gastos, gerando o aumento das despesas não orçadas, na contramão do que prevê a EC 95/2016.

3. AUMENTO DAS DESPESAS NÃO ORÇADAS E A EC 95/2016

A EC 95/2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para vigorar por vinte exercícios financeiros.

Em síntese, o chamado Teto dos Gastos Públicos institui que o crescimento da despesa primária da União, nos próximos vinte anos, não pode ser superior à inflação, instituindo-se limites individuais para cada Poder da União, Ministério Público e Defensoria Pública.

Nesse ínterim, o art. 114 da EC 95/2016 prevê expressamente que a proposta de emenda constitucional que acarretar aumento de despesa deverá ficar suspensa por até vinte dias para análise da compatibilidade com o Novo Regime Fiscal, prevendo-se sanções em caso de descumprimento.

A PEC 6/2019 representa aumento de despesa, no caso, não orçada, pois fatalmente, diante das flagrantes inconstitucionalidades, ilegalidades e incongruências demonstradas no presente Estudo Técnico, culminará no aumento da judicialização de demandas previdenciárias e assistenciais.

Em outras palavras, a proposta de Reforma da Previdência mascara o injustificado aumento de despesas e gastos públicos, no âmbito do Poder Judiciário, violando sobremaneira o disposto na EC 95/2016.

4. CRIAÇÃO DE ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PROGRESSIVAS E CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS - GRANDE POSSIBILIDADE DE FUTURAS AÇÕES QUESTIONANDO VIOLAÇÃO DA PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL DE UTILIZAÇÃO DE TRIBUTOS COM EFEITO CONFISCO

A PEC 6/2019 inclui no texto constitucional a determinação da instituição de contribuições ordinárias e extraordinárias a serem cobradas dos servidores ativos, aposentados e pensionistas. A contribuição progressiva poderá ter alíquotas progressivas ou escalonadas, de acordo com o valor da base de contribuição do benefício recebido.

Essa contribuição incidirá ainda, em relação aos aposentados e pensionistas, sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

O texto de transição, que valerá enquanto não vier a futura lei complementar da reforma da previdência, já cria faixas contributivas que vão de 7,5% a 22% da remuneração do servidor. Já a contribuição extraordinária dependerá da comprovação da existência de um déficit atuarial e será estabelecida para promover seu equacionamento, por prazo determinado, sendo que nesse caso poderá haver extensão para os aposentados e pensionistas contribuírem também com essa contribuição

extraordinária.

Tendo em vista que já há a obrigatoriedade tributária de recolhimento do Imposto de Renda em elevada alíquota de 27,5% pelos servidores e trabalhadores que tenham renda mensal superior a R\$ 4.664,68, o acréscimo de mais um tributo, qual seja, elevação da contribuição previdenciária ordinária, e ainda criação de contribuição extraordinária, pode-se chegar a patamares muito elevados de tributação, o que poderá ser certamente questionado nos Tribunais Pátrios como violação da Proibição Constitucional de utilização de tributo com efeito de confisco²⁴, previsto no artigo 150, IV da Constituição Federal.

Portanto, a PEC 6/2019, ao mesmo tempo que desconstitucionaliza direitos previdenciários, constitucionaliza obrigações tributárias, autorizando a criação de alíquotas progressivas de contribuições ordinárias e ainda a possibilidade de alíquotas extraordinárias, sem uma análise pormenorizada dos reflexos no patrimônio dos brasileiros, o que pode ser fonte de aumento de discussões judiciais futuras sobre o tema.

²⁴ - A palavra confisco vem do latim "confiscatto" que significa juntar-se ao Tesouro. É o ato estatal pelo qual, em virtude de uma obrigação fiscal, é injustamente transferida a totalidade ou parcela substancial da propriedade do contribuinte ao ente tributante. Na jurisprudência, grandes debates existem quanto ao tema, sendo que, em geral, quando as alíquotas chegam a patamares próximos a 50% do seu valor econômico líquido, se têm configurado confisco. Ex. ADI-MC 1075/DF; ADI 551/RJ.

CONCLUSÃO: (DES) CONFIANÇA LEGÍTIMA

Sob as inspirações deste Estudo Técnico, a qual dispõe meramente sobre o prisma constitucional, conclui-se que a proposta de Reforma da Previdência, enviada pela PEC 06/2019, poderá importar em retrocesso social e incongruência com a própria normatização legal e constitucional pátria, com o contrato social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, implantando na sociedade legítima insegurança jurídica.

Os efeitos dessa proposta já são sentidos pelos segurados da Previdência Social, os quais encontram-se em alvoroçada ansiedade, preocupados com seu futuro e o de sua família, temendo que seus direitos sociais sejam tolhidos.

Toda essa insegurança culmina em desconfiança ao próprio sistema de proteção social – no qual se inclui a previdência, retirando-lhe a necessária seriedade e garantia de amparo, além de afastá-lo do sistema ao invés de atraí-lo. Ademais, acaba por ocasionar o esvaziamento do regime, reduzindo receitas importantes para manutenção do sistema. Esse efeito social tem importante impacto no Estado Democrático de Direito em que vivemos, o qual é fundado na Ordem Social como primado maior da evolução econômica.

1. SEM ORDEM SOCIAL NÃO HÁ EVOLUÇÃO ECONÔMICA

A PEC 06/2019 poderá acarretar muitas consequências, tais como a diminuição das receitas, aumento das despesas – inclusive com judicialização - desmoralização do sistema previdenciário público e, o pior, a desconfiança legítima de seus segurados,

desmantelando o Estado de proteção social atualmente vigente.

Em suma, pretende a PEC 06/2019 não só alterar o sistema previdenciário, mas a essência federativa do Estado.

Por estes e outros motivos que os nobres parlamentares que compõe a CCJC possuem a árdua tarefa de equilibrar as reais necessidades da reforma com os anseios sociais. Do contrário, fomentarão, de forma definitiva, a (des)confiança legítima do cidadão no Estado, efeito catastrófico e nunca aplicado por qualquer Nação próspera.

Possivelmente estamos na contramão da evolução jurídica, social e econômica do mundo para embarcar numa aventura cujo destino já é conhecido: a falência social e moral do Estado. Isso se justifica pela ausência completa de elementos que comprovem ser a proposta o ideal para o País, garantindo efeitos positivos a longo prazo e ampla redistribuição de renda. Erros do imediatismo já cansamos de cometer. É hora de pensar a longo prazo e garantir estabilidade à nação.

Não há novidades na proposta remetida pelo Governo Federal, em especial por que os erros do passado não foram consertados nesta proposta. Do contrário, abrem-se as portas para que a especulação econômica tenha mais espaço de ganho em detrimento da confiança, acarretando a inevitável segregação de recursos nas mãos de poucos, o que vai de encontro com a publicidade da proposta, de igualar pobres e ricos como objetivo principal. E não é só isso. Só conseguirão investir verdadeiramente no novo regime capitalizado aqueles que possuem recursos de sobra, ou seja, a menor parte da sociedade.

É imperioso que a sociedade legitimamente confie e trabalhe com o Estado, e não para o Estado. Esse princípio evolutivo social também conhece espaço na criação e reafirmação do conceito de comunidade, onde todos são responsáveis por todos e o egoísmo não encontra espaço senão na miséria, na exploração e na desordem social.

O que vemos na PEC 06/2019 é o contrário: a criação de contas nocionais, advindas do individualismo previdenciário, a corrosão da solidariedade e a fraternidade, a divisão da sociedade e promoção do isolacionismo. Repita-se: nenhum País desenvolvido seguiu na contramão destes conselhos. Todos estão altamente arraigados no conceito de comunidade atrelado à liberdade econômica. Todos se protegem e o Estado é a mão forte de todos, mas cada um pode progredir para aumentar o Estado e para que ele seja melhor para todos.

A aventura econômica só possui espaço e segurança na sobra de recursos que garantam o básico na vida com bem-estar. Sobrando, arrisca-se. Sem sobra, não haverá proteção. Nesta lógica, a quem se destina a PEC 06/2019? A tornar ricos mais ricos (pois lhes sobra) e pobres cada vez mais pobres (pois não lhes sobra)? Afinal, que tentativa de igualar é está no qual o comparativo esta abaixo da desproteção?

Não há estudos, nem comparativos viáveis, que ratifiquem a teoria do isolacionismo protetivo social. A lógica biológica e filosófica da proteção humana é fundada no conceito de ser social, onde a comunidade é a pedra-base do crescimento e da evolução. Desproteger sem ainda ter o básico garantido só dá ao cidadão o legítimo direito de desconfiar. É daí que advém o conceito de desconfiança legítima, a caixa de pandora social que libertará todos os males

sociais e destruirá o resquício de comunidade que temos.

Portanto, esta nota conjunta retrata a preocupação dos especialistas em Seguridade Social, fundados no conhecimento in loco das necessidades sociais e não somente econômicas. A reforma poderá, e deverá, ser feita no âmbito constitucional e infraconstitucional sem necessariamente alterar a essência federativa do Brasil, fundada na fraternidade, na solidariedade e na Ordem Social, tendo com base o primado do trabalho, para se alcançar bem-estar e justiça social. É extremamente arriscada a desconstitucionalização neste momento, enquanto não se verificar plena confiança legítima, pelo que esta nota conjunta entende pela rejeição integral da proposta, opinando pela criação de equipe multidisciplinar e técnica para elaborar a proposta adequada ao modelo social real do Brasil.

CURRÍCULOS

BARTALO, Fiorella Ignacio. Previdenciário da OAB/SP; Professor e Advogada, atuou na Comissão da Mulher Advogada da OAB/SP, como Presidente da Comissão de Tecnologia do IAPE (Gestão 2015-2017) e atualmente Presidente do IAPE – Instituto de Advogados Previdenciários – Conselho Federal.

BERWANGER, Jane. Possui graduação em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (1998), mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2005) e doutorado em Direito Previdenciário pela PUC-SP (2013). Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP). Advogada Sócia-gerente de Jane Berwanger Advogados Associados. Atualmente é professora de Direito Previdenciário da Faculdade Atame, da Faculdade IMED, do Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (CNEC), da Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Paraná, do Instituto Latino-americano de Direito Social (IDS), do Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER), da Universidade Feevale, da Escola de Magistratura Federal do Paraná, da Escola da Magistratura Federal do Rio de Grande do Sul, dentre outras. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito do Previdenciário. Autora de várias obras de Direito Previdenciário, tais como: Segurado Especial, Conceito para Além da Sobrevivência. Integrante do Conselho Editorial da Editora Juruá. Coordenadora da Revista Brasileira de Direito Previdenciário, editada pela LexMagister.

CHERULLI, Diego Monteiro. Advogado, palestrante e professor na pós-graduação, especialista e militante no Direito Previdenciário e Tributário, 2º Secretário e Diretor de assuntos parlamentares do IBDP, Secretário-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Foi Secretário da Comissão de Seguridade Social da OAB/DF na gestão 2014-2015 e vice-presidente na gestão 2015-2018. É autor de artigos científicos, propostas de projetos de Lei na Câmara e Senado, dentre outros.

LADENTHIN. Adriane Bramante de Castro. Advogada. Mestre e Doutoranda pela PUC/SP. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. Coordenadora de pós-graduação de Direito Previdenciário da Escola Superior da Advocacia, em Santo André e na Faculdade Atame, em Brasília e Goiânia. Professora convidada de cursos de pós-graduação na ESMAFE-PR, Escola Paulista de Direito – EPD, PUC-PR, EBRADI, Damásio Educacional, CERS, LFG, Legale, Faculdade Baiana, IDS América Latina, entre outras. Vice-Presidente da Comissão Especial de Direito Previdenciário da OAB/SP. Autora de diversas obras. Membro do Conselho Editorial da Revista de Direito Previdenciário da Editora LexMagister.

LEMES, Emerson Costa. Contador

Perito. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário. Tesoureiro do IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. 2º tesoureiro da APEPAR – Associação dos Peritos do Paraná. Professor em diversos programas de pós-graduação em Direito do Trabalho, Direito Previdenciário e Tributação. Autor de livros.

LEONEL, Diego. Advogado, Palestrante, Parecerista, Diretor do Instituto de Estudos Previdenciários-IEPREV, Assessor Jurídico de Institutos de Previdência de Servidores Públicos, Especialista em Direito Previdenciário, Pós-graduado em Direito Previdenciário, Pós-graduado em Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, Pós-graduando em Licitações e Contratos Administrativos Municipais, Pós-graduando em Gestão Pública, Professor de Pós-graduação em direito previdenciário, Membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB-MG.

LOPES, Décio Bruno. Bacharel em Ciências Contábeis e em Administração de Empresas – PUC-Minas. Bacharel em Direito – PUC-Minas. Especialista em Contabilidade Geral – PUC-Minas e em Direito do Trabalho e Previdenciário – Universidade Gama Filho-RJ. Mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Professor de Graduação e Pós-Graduação. Palestrante em Seminários e Congressos nacionais e internacionais. Auditor Fiscal da Previdência Social de 1993 a 2006. Auditor Fiscal da Receita Federal do Brasil a partir de 2007 tendo exercido atividades na Superintendência nacional de Previdência Complementar-PREVIC.

PASSOS, Fabio Luiz dos. Advogado. Doutorando em Direito – Un. Coimbra . Mestre em Ciência Jurídica – Univali . Mestre em Sustentabilidade – Un. Alicante . Especialista em Previdência Social. . Diretor de relações internacionais do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP

REIS, Almir. Advogado especializado em Direito Previdenciário, Vice-Presidente do Conselho Federal do Instituto dos Advogados Previdenciários – IAPE, Presidente da Associação

dos Advogados Previdenciários de Pernambuco (AAPREV), palestrante e professor.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. Professora, Advogada e Cientista Política. Mestre em Direito Previdenciário. Presidente do Instituto Brasiliense de Direitos Previdenciário – IBDPREV. Foi Presidente da Comissão de Seguridade Social da OAB/DF (2013/2018) e Vice-Presidente da Comissão Nacional de Direito Previdenciário do Conselho Federal da OAB (2016/2018).

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Professor da UFPR – Universidade Federal do Paraná. Doutor e Mestre em Direitos Humanos (USP). Diretor Científico do IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Autor e coordenador de diversas obras jurídicas publicadas no Brasil e no exterior.

SOUZA, Victor. Mestre em justiça administrativa pela UFF. Doutor em sociologia e direito pela UFF. Juiz federal. autor de diversos artigos jurídicos e do livro Proteção e Promoção da Confiança no Direito Previdenciário. Membro da diretoria científica do IBDP

WIRTH, Maria Fernanda. Assessora do Ministro Napoleão Nunes Maia no Superior Tribunal de Justiça. Diretora Científica Adjunta do IBDP. LL. M. em Direito Previdenciário pelo Instituto Latino Americano de Direito Social. Especialista em Administração Judiciária pela Universidade de Brasília. Mestranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Professora em Cursos de Pós-Graduação e Especialização.

ILLIS, Rayanne Neiva Máximo. Advogada e Contadora especialista em Direito Previdenciário e Processual Civil. Conselheira Fiscal do Instituto dos Advogados Previdenciários – IAPE. Professora de Direito Previdenciário e Cálculos Judiciais.

REALIZAÇÃO



IBDP

*Instituto Brasileiro de
Direito Previdenciário*



IEPREV

INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS

IAPE

**INSTITUTO DOS ADVOGADOS PREVIDENCIÁRIOS
CONSELHO FEDERAL**



IBDPrev

Instituto Brasiliense de Direito Previdenciário