



PGR-00283172/2019

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
Secretaria de Relações Institucionais  
Assessoria de Articulação Parlamentar

OFÍCIO ASSART/SRI/PGR Nº 33 /2019

Brasília, 13 de junho de 2019

**Assunto:** Envio de Nota Técnica

Senhor Relator,

Tenho a honra de encaminhar, para conhecimento de Vossa Excelência, a Nota Técnica nº 10/2019-PFDC, acerca da Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 – Previdência Social, de autoria da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal.

Respeitosamente,

**JOSÉ MARTINS ARANTES**  
Chefe da Assessoria de Articulação Parlamentar

A Sua Excelência o Senhor

**DEPUTADO SAMUEL MOREIRA**

Relator da Comissão Especial da PEC nº 6/19 – Previdência Social  
Anexo II, Pav. Superior, Sala 165-B, Câmara dos Deputados  
Brasília - DF

5423  
Ass: Helena



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00270800/2019

**Nota Técnica nº 10/2019-PFDC, de 5 de junho de 2019**

**Assunto:** PEC 06/2019. Previdência Social. Previsão de novo regime, organizado com base em sistema de capitalização, em substituição ao de repartição. Inconstitucionalidade. Quebra do princípio regulativo da Constituição de 1988: o da solidariedade. Descumprimento do compromisso assumido com a Agenda 2030. Experiências internacionais e avaliações da Organização Internacional do Trabalho.

Ref: PA nº 1.00.000.003997/2019-12

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES E SENHORAS PARLAMENTARES DO  
CONGRESSO NACIONAL

## 1. INTRODUÇÃO

Quase que imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988 iniciam-se debates sobre a reforma da previdência, tendo por fundamento “a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal<sup>1</sup>”. Somavam-se, nesse sentido, tanto aqueles que viam na expansão de direitos ocasionada pela Constituição a principal razão para o desequilíbrio previdenciário, como outros que, não concordando com o diagnóstico, insistiam em mudanças capazes de dar conta dos impactos provocados pelas alterações no perfil demográfico e nas transformações da relação entre capital e trabalho. Rosa Maria Marques, Mariana Batich e Áquilas Mendes<sup>2</sup> apontam:

“Em meados dos anos 90, as mais de 20 propostas em discussão sobre a reformulação da seguridade social e da previdência já podiam ser reunidas em duas grandes vertentes: as que consideravam a proteção social como tarefa do

<sup>1</sup> MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. São Paulo em Perspectiva, v. 17, n. 1, p. 111-121, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392003000100011&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392003000100011&script=sci_arttext&tlng=es). Acesso em: 03 jun. 2019

<sup>2</sup>Id, ib



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Estado e as que a compreendiam como responsabilidade individual do cidadão. Essa última, situada claramente no campo neoliberal, justificava que somente adotando um sistema privado e de capitalização as pessoas teriam estímulo para melhorar seu rendimento e, por consequência, aumentarem sua capacidade de poupança, criando as bases necessárias para a sustentação financeira do desenvolvimento do país. Coerentes com essa visão, defendiam que o financiamento deveria ser unicamente sustentado pelo trabalhador/indivíduo”.

Em março de 1995, o governo FHC apresentou uma proposta de alteração do sistema previdenciário brasileiro, mas a EC 20, resultado dessa iniciativa reformulada ao longo do tempo, só veio a ser aprovada em 15 de dezembro de 1998. Por essa emenda, conferiu-se aos artigos 194, 195, 201 e 202 a atual conformação, ou seja, detalhamento de gestão, benefícios, beneficiários e, principalmente, a afirmação do regime de repartição da previdência social do Brasil.

Convém lembrar que, nesse período da década de 90, vários países da América Latina, começando pelo Chile<sup>3</sup> e seguido por Bolívia, El Salvador, México, Peru, Colômbia, Argentina e Uruguai, constrangidos por dívida externa e baixo crescimento econômico, sucumbiram às receitas neoliberais do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, no sentido da privatização e da capitalização da previdência social.

Documento produzido pela Organização Internacional do Trabalho nesse ano de 2019<sup>4</sup>, analisando três décadas de privatização da previdência social em países da América Latina e do Leste Europeu, chegou à conclusão de seu absoluto fracasso, em razão do acúmulo de evidências sobre os impactos sociais e econômicos. Merece transcrição o respectivo resumo executivo<sup>5</sup>:

<sup>3</sup> Iniciou o seu regime de capitalização em 1981, portanto, na época da ditadura de Pinochet. Segundo Sheila Najberg e Marcelo Ikeda, “utilizou a privatização e sucessivos superávits fiscais dos anos 80 para sustentar a transição de seu regime. Apesar de implementado em 1981, o custo da transição ainda não foi totalmente pago e se reflete no déficit do governo chileno desta década [texto de 1999]”. NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. Previdência no Brasil: desafios e limites. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11314>. Acesso em 03 jun. 2019.

<sup>4</sup> <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55496>

<sup>5</sup> <http://www.diap.org.br/images/stories/oit-resumo-estudo-capitalizacao.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“De 1981 a 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de previdência social obrigatórios. Quatorze países são da América Latina: Chile (primeiro a privatizar em 1981), Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Estado Plurinacional da Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008); Outros quatorze são da Europa do Leste e da antiga União Soviética - Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária, Estônia e Federação Russa (2002), Lituânia e Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), República Checa (2013) e Armênia (2014); E mais dois países da África – Nigéria (2004) e Gana (2010).

Até 2018, dezoito países fizeram a re-reforma, revertendo total ou parcialmente a privatização da sua previdência social: 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). 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.

### **Lições Aprendidas ao Longo de Três Décadas de Privatização da Previdência**

A privatização dos sistemas de aposentadorias e pensões foi apresentada como uma solução concreta para enfrentar o envelhecimento da população e garantir a sustentabilidade dos sistemas de previdência. No entanto, a privatização da previdência não produziu os resultados esperados na prática:

(a) As taxas de cobertura estagnaram ou diminuíram: os defensores da privatização argumentaram que as contas individuais obrigatórias teriam maior rentabilidade e, assim, melhoraria o cumprimento das obrigações e aumentaria a propensão para contribuir. Porém, a maioria dos países registrou uma diminuição nas taxas de cobertura dos regimes contributivos. Na Argentina, as taxas de cobertura caíram mais de 20 por cento. O similar foi observado no Chile, Hungria, Cazaquistão e México; enquanto em outros países como Bolívia, Polônia e Uruguai, a cobertura se estagnou.

(b) As prestações previdenciárias se deterioraram: a mudança do tipo de plano de benefício definido para contribuição definida teve um sério impacto negativo na suficiência das prestações, com taxas de substituição muitas vezes abaixo dos

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EALDD.0D267295





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

estândares da OIT, resultando em sérios protestos sociais, demonstrando a impopularidade das privatizações. Na Bolívia, as pensões privadas correspondem em média a apenas 20 por cento do salário médio durante a vida ativa do trabalhador. No Chile, a mediana das taxas de substituição futuras é de 15 por cento e apenas 3,8 por cento para os trabalhadores de baixa renda. A deterioração do nível das prestações sociais resultou em aumentos da pobreza na velhice, comprometendo o objetivo principal dos sistemas de previdência, que é a garantia de renda suficiente para a idade avançada, e exigindo, como consequência, um apoio público significativo.

(c) A desigualdade de gênero e de renda aumentou: a privatização quebrou o contrato social consagrado na seguridade social. Os programas de seguro social bem concebidos são redistributivos por duas razões principais: (i) por incluir uma transferência de renda dos empregadores para os trabalhadores e (ii) são destinados a redistribuir daqueles com maior renda para aqueles com menor renda ao longo da vida, e de pessoas saudáveis capazes de trabalhar para pessoas doentes, portadoras de deficiência ou incapacitadas de trabalhar, como as mulheres durante sua maternidade. Os componentes redistributivos dos sistemas de previdência social foram suprimidos com a introdução de contas individuais. As contribuições do empregador foram eliminadas. Como a aposentadoria privada é resultado de poupança pessoal, as pessoas de baixa renda ou que tiveram sua vida profissional interrompida – por exemplo por causa da maternidade e das responsabilidades familiares – obtiveram poupanças muito reduzidas e conseqüentemente terminaram com aposentadorias baixas, aumentando assim as desigualdades. Na Bolívia, por exemplo, a proporção de mulheres idosas que recebem uma aposentadoria caiu de 23,7 por cento em 1995 para 12,8 por cento em 2007; na Polônia, a proporção das mulheres em risco da pobreza atingiu um recorde histórico de 22,5 por cento em 2014.

(d) Os altos custos de transição criaram pressões fiscais enormes: os custos de transição dos sistemas públicos baseados na solidariedade para os sistemas privados de contas individuais não foram devidamente avaliados pelas instituições financeiras internacionais; em realidade, foram seriamente subestimados em todos os países que privatizaram a previdência social, criando assim novas pressões fiscais. Na Bolívia, os custos reais de transição foram 2,5 vezes a projeção inicial. Da mesma forma, na Argentina, o custo foi inicialmente estimado em 0,2 por cento do PIB em 1994; no entanto, a estimativa foi posteriormente ajustada em 2001 e aumentou 18 vezes, para cerca de 3,6 por cento do PIB. Essa nova crise fiscal gerada foi inaceitável para muitos governos, particularmente porque as preocupações com as pressões fiscais e a sustentabilidade financeira da previdência social eram o motivo principal por trás das reformas de privatização em todos os países. A privatização tinha sido apresentada como o remédio para evitar uma "crise da seguridade social e para assegurar um financiamento futuro mais sustentável aos sistemas de previdência social". Na Polônia, entre 1999 e 2012, os custos acumulados de transição da reforma foram estimados em 14,4 por cento do PIB. Em geral, os

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

custos de transição foram muito altos em todos os países, uma das principais razões pelas quais os governos reverteram a privatização das pensões e voltaram ao sistema público.

(e) Custos administrativos elevados: os custos administrativos dos fundos de previdência privados eram muito elevados e, em consequência, geraram rendimentos e aposentadorias mais baixos. Os administradores de fundos privados precisam cobrir diversos custos de gestão que não ocorrem nos sistemas públicos, tais como as taxas administrativas, taxas de gestão de investimentos, taxas de custódia, taxas de garantia, taxas de auditoria, taxas de publicidade e taxas jurídicas, entre outras, que – em conjunto – reduzem os ativos acumulados (e consequentemente as aposentadorias) em um período de 40 anos em até 39 por cento na Letônia, 31 por cento na Estônia e 20 por cento na Bulgária.

(f) Governança frágil – captura das funções de regulação e supervisão: A captura do regulador é a situação em que uma agência reguladora, criada para defender o interesse público, age em benefício de determinados grupos de interesse econômico do setor que devia ser objeto de regulação. Em geral, a gestão, supervisão e regulamentação dos fundos privados foram fracas; os laços estreitos entre os políticos e o setor financeiro, bem como a escassez de pessoal qualificado de alto nível na regulamentação dos mercados financeiros, contribuíram para a seleção de reguladores que já atuavam no setor, acomodando assim os interesses privados. Além disso, em muitos países, como o Estado Plurinacional da Bolívia e a Polônia, o envolvimento dos parceiros sociais na supervisão dos fundos de pensão privados foi excluído, prejudicando assim a supervisão em vigor.

(g) Concentração no setor de seguros privados: os proponentes da privatização da previdência argumentaram também que a privatização pudesse gerar competição entre os muitos administradores privados e, assim, melhoraria a eficiência e a prestação de serviços. Porém, a concorrência entre os fundos de pensão resultou baixa, com alguns países (por exemplo, Bolívia e El Salvador) tendo apenas dois grandes administradores de previdência, criando-se mercados oligopolistas e, assim, eliminando-se os benefícios decorrentes da concorrência. O número de administradores chilenos de fundos privados de previdência (as chamadas AFPs) caiu de 21 em 1994 para 5 em 2008, com as três maiores empresas detendo 86 por cento dos ativos. Frequentemente, os grupos financeiros internacionais são os principais acionistas dos administradores dos fundos de previdência privados nacionais, ou ainda, estes são subsidiárias daqueles.

(h) Quem se beneficiou das poupanças de aposentadoria das pessoas? O setor financeiro. E esta é uma questão séria para o desenvolvimento nacional. Em muitos países, as reservas da previdência na fase acumulativa foram usadas para o desenvolvimento nacional, como foi feito na Europa. No entanto, o uso de fundos de previdência para investimento público nacional em geral se perdeu nos sistemas privatizados de capitalização, que investiram as poupanças

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

individuais em mercados de capitais buscando retornos elevados, sem colocar as metas nacionais de desenvolvimento como prioridade. As experiências de privatização nos países em desenvolvimento mostram que o setor financeiro, os administradores privados e as empresas comerciais de seguros de vida são, aparentemente, quem mais se beneficia da poupança previdenciária das pessoas – muitas vezes são os grupos financeiros internacionais que detêm a maioria dos fundos investidos. De fato, na maioria dos países, os regulamentos nacionais de investimentos não incluem quaisquer restrições ao investimento dos fundos de previdência no exterior, mesmo em países com extrema necessidade de investimentos sociais e econômicos, por exemplo na Armênia, Bulgária, Croácia, República Tcheca, Estônia, Lituânia, Romênia e Eslováquia. Em outros casos, alguns limites são indicados: no Chile, os administradores de previdência privada podem investir até 80 por cento de seus ativos – correspondendo a 56 por cento do PIB do Chile – em mercados externos.

(i) Efeito limitado nos mercados de capitais dos países em desenvolvimento: Nos países com mercados de capitais pouco profundos e pouco diversificados, os investimentos podem ser fortemente concentrados no estrangeiro ou focados em títulos da dívida pública. Os títulos da dívida pública eram frequentemente emitidos para financiar os elevados custos de transição da privatização da previdência, gerando um círculo vicioso e oneroso, no qual os administradores de fundos de previdência privados são os únicos beneficiários desse processo – por meio da cobrança dos custos administrativos pelas transações financeiras. Na Hungria, El Salvador e no Estado Plurinacional da Bolívia, os títulos da dívida pública constituíam inicialmente cerca de 80 por cento de todos os ativos. Entretanto, no Chile e nas economias de renda alta, há evidências sobre efeitos positivos em mercados de capitais.

(j) Riscos demográficos e do mercado financeiro transferidos para os indivíduos: Os sistemas privados de contas individuais transferiram o ônus dos riscos sistêmicos para o indivíduo, deixando o trabalhador arcar com os riscos de investimento, de longevidade e de inflação. No Chile, na crise de 2008, as AFPs perderam 60 por cento de todas as prestações acumuladas entre 1982 e 2008. Na Argentina, a crise financeira doméstica de 2001-02 levou a uma diminuição de 44 por cento nos fundos de previdência privados. No Peru, os ativos dos fundos de aposentadoria privados caíram 50 por cento durante a crise financeira de 2008, já que os gestores privados haviam investido os fundos em instrumentos de alto risco. Em alguns países, o Estado precisou intervir para compensar aposentadorias que deveriam ter sido pagas pelo sistema privado. Por exemplo, em 2008, o governo chileno teve que pagar complementos de aposentadoria. No mesmo ano, 77 por cento dos pagamentos de aposentadorias foi feito pelo governo argentino, para cobrir integralmente 445.000 aposentados do pilar privado, bem como parcialmente com pagamentos adicionais a 179.000 aposentados para manter a garantia de aposentadoria mínima.

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

(k) Diálogo social deteriorado: A maioria das reformas estruturais foi implementada com limitado diálogo social, o que mais tarde gerou questionamentos sobre a legitimidade das reformas. Houve fortes campanhas na mídia para promover a previdência privada, muitas vezes patrocinadas por fundos de pensão privados, para diminuir a oposição pública. A desconfiança nos sistemas privados de previdência aumentou rapidamente quando as taxas de substituição caíram drasticamente e a suficiência das aposentadorias tornou-se um problema grave, incapaz de proporcionar uma proteção suficiente na idade avançada. Antes das reformas, a maioria dos fundos de previdência social tinha alguma forma de governança tripartite com representantes de trabalhadores, empregadores e governo, de acordo com as normas da OIT. A privatização acabou com essa participação social no novo sistema, embora os trabalhadores fossem os únicos contribuintes e proprietários da sua conta individual.”

A PEC 06/2019 assume duas perspectivas igualmente perigosas e inconstitucionais. De um lado, em relação ao regime de repartição, que se pretende superado no futuro, a desconstitucionalização da matéria, uma vez que os seus principais temas – rol dos benefícios e dos beneficiários; requisitos de elegibilidade para os benefícios, como idade mínima, tempo de contribuição, carência e limites mínimos e máximo do valor; regras de cálculo e de reajustamento dos benefícios; limites mínimo e máximo do salário de contribuição; atualização dos salários de contribuição e remunerações utilizadas para obtenção do valor dos benefícios; rol, qualificação e requisitos necessários para enquadramento dos dependentes, o tempo de duração da pensão por morte e das cotas por dependentes; regras e condições para acumulação de benefícios; sistema especial de inclusão beneficiária – passam a ser disciplinados por lei complementar (cujo conteúdo é ainda desconhecido). De outro, a previsão de um novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, “de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício”.

A tese a ser desenvolvida na presente nota é da inconstitucionalidade de ambas as medidas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

## 2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O REGIME DE DIREITOS

Até 5 de outubro de 1988, permaneceu inalterado, nos ordenamentos constitucionais brasileiros, um regime jurídico de privilégios estabelecidos em favor do homem branco, heterossexual, proprietário, empresário, adulto e são, dentre outros recortes marcadores de discriminação. A Oxfam<sup>6</sup>, em relatório intitulado “A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras”, observa:

“Desigualdades sociais não são inevitáveis. São, antes, produto da ação ou inação de governos e empresas ao longo da história, em benefício de poucos indivíduos com muito poder. Desta forma, seu combate também exige políticas sustentadas ao longo do tempo, levadas a cabo por sucessivos governos, bem como mudanças estruturais na forma pela qual as sociedades distribuem renda e riqueza. São diversos os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema no Brasil. Nossa bagagem histórica de quase quatro séculos de escravidão e nosso largo passado colonial criaram profundas clivagens entre regiões, pobres e ricos, negros e brancos, mulheres e homens. Tal distanciamento marcou a forma com a qual organizamos nossa sociedade, nossa economia e nosso Estado, diminuindo sua capacidade redistributiva. Em outras palavras, não só nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social contribuem para perpetuar desigualdades.”

A Constituição de 1988, porque espaço normativo de conquista de múltiplas lutas emancipatórias, contém, espalhadas em seu corpo, normas que traduzem políticas públicas tendentes a superar essa desigualdade histórica. Pode-se dizer, sem medo de errar, que ela inaugura um regime de direitos, de gozo de todas as pessoas.

Ela se insere no modelo do constitucionalismo social, no qual não basta, para observância da igualdade, que o Estado se abstenha de instituir privilégios ou discriminações arbitrárias. Pelo contrário, “parte-se da premissa de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido através de ações ou políticas públicas, que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Disponível em [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf)

<sup>7</sup> Daniel Sarmiento. *Direito Constitucional e Igualdade Étnico-Racial*. In: Flávia Piovesan e Douglas Martins (Coord.). “Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 66.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Considerando, ainda, que igualdade e diversidade vão ser o seu norte, o princípio que vai dar unidade a esse texto tão detalhado é o da solidariedade, tal como inscrito no seu artigo 3º. Há, ali, uma ideia genuinamente utópica de uma sociedade “livre, justa e solidária”, que se propõe a “erradicar a pobreza e a marginalização”, bem como a reduzir todas as desigualdades. É uma sociedade voltada, no seu conjunto, a “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

E parece fora de dúvida de que o dispositivo que mais densifica esse princípio é o artigo 195, segundo o qual “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais (...)”.

Aqui, mais uma vez, a noção muito explícita de uma sociedade que se organiza para proteger todas as pessoas nas situações de vulnerabilidade ao longo do ciclo da vida. Rosa Maria Marques, Mariana Batich e Áquilas Mendes<sup>8</sup> apontam:

“O tratamento concedido ao campo da proteção social na Constituição de 1988 foi resultado da defesa realizada pelos setores progressistas que demandavam, na época, a construção de um sistema voltado a: ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos; eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos referentes aos tipos e valores de benefícios concedidos; implementação de gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e garantia de um volume suficiente de recursos para a implementação das políticas contempladas pela proteção social, entre outros objetivos”.

É bem verdade que, das três vertentes da seguridade social – saúde, previdência e assistência – a previdência é orientada por sua natureza contributiva e,

<sup>8</sup> Ver nota 1



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

portanto, a de menor capacidade redistributiva. Estudos apontam, no entanto, que no período entre 1992 e 2012, as transferências previdenciárias contribuíram para cerca de 20% da queda do índice de Gini<sup>9</sup>. Convém lembrar que, após 1988, a Previdência brasileira realiza pagamento de benefícios para uma série de trabalhadores que não contribuíram para ela, como é o caso de trabalhadores rurais aposentados ou idosos moradores da zona urbana em situação de pobreza. Também há progressividade no uso do salário mínimo como valor mínimo para a aposentadoria, pois beneficia a população de baixa renda.

De todo modo, o que parece fora de dúvida é que mesmo a Previdência tem o seu papel numa sociedade que, normativamente, se organiza a partir da ideia de solidariedade, de cuidado coletivo com as fragilidades dos outros.

É fácil também perceber o desatino da comparação entre a Constituição brasileira e a norte-americana. A nossa, de forte inspiração social, num momento de constitucionalismo que incorpora amplo catálogo de direitos e que tem, de resto, a missão de reorganizar uma sociedade historicamente desigual. A norte-americana, de viés liberal, num período em que direitos humanos conheciam apenas a sua dimensão civil e política.

### 3. A EMENDA À CONSTITUIÇÃO – SUAS POSSIBILIDADES E SEUS LIMITES

A possibilidade de reforma constitucional mediante emenda tem como limite as chamadas “cláusulas pétreas”. Esta foi a solução encontrada para, de um lado, salvaguardar determinados valores fundamentais, que não podem ficar expostos às flutuações de uma maioria, ainda que qualificada, e, de outro, permitir, quanto a tudo mais, que as gerações futuras tenham o direito de deliberar sobre as soluções constitucionais que lhes convenham.

<sup>9</sup> IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE. Brasília: Ipea, 2013





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

E não há como negar que os temas atinentes à capitalização e à desconstitucionalização dos principais vetores da Previdência alteram o núcleo essencial da Constituição de 1988.

A uma, porque a capitalização é o que comumente se chama “poupança individual”. A ideia força aqui é a do máximo egoísmo, em que cada qual orienta o seu destino a partir de si, exclusivamente. Nada mais incompatível, portanto, com o princípio regulativo da sociedade brasileira, inscrito no art. 3º da CR, o da solidariedade.

Convém nesse ponto recordar que a PEC 6/2019 acresce ao texto constitucional o artigo 201-A, que cria novo sistema, de caráter obrigatório para quem aderir. Pela literalidade do dispositivo, ele vem em substituição ao regime de repartição. E isso sem que se saiba ao certo a disciplina da lei complementar. Nelson Barbosa<sup>10</sup> chama a atenção para entrevista concedida pelo Ministro da Economia ao Jornal Valor Econômico, em que declara que o novo sistema seguiria a experiência chilena, com contribuição zero das empresas para a “nova previdência”:

“Caso a proposta do governo prevaleça, em um futuro bem próximo, teremos a seguinte situação: duas trabalhadoras, uma “jovem” de 18 anos e outra “velha” de 19 anos, disputando o mesmo emprego. A “jovem” de 18 anos pode optar por ser contratada pelo regime de capitalização, no qual a empresa não tem nenhum custo previdenciário. Já a “velha” de 19 anos só pode ser contratada pelo regime antigo, no qual a empresa contribui para o INSS (no valor de 20% do salário do empregado).

Assumindo que as duas trabalhadoras têm qualificação similar, quem você acha que a empresa vai contratar? Agentes respondem a incentivos. A empresa contratará a trabalhadora mais jovem, desde que ela “opte” pelo regime de capitalização. Essa situação levará todas as pessoas de 19 anos a reivindicar que elas também possam escolher a capitalização, pois do contrário dificilmente serão contratadas.

Suponha que diante do quadro acima o governo amplie a opção pela capitalização para quem tem 19 anos. O mesmo conflito persistirá, só que agora entre pessoas de 19 e 20 anos, e assim em diante. O ministro Paulo Guedes deixou de explicar que sua proposta de “carteira verde e amarela” rapidamente generalizará o sistema de capitalização sem contribuição patronal para a Previdência a todos os trabalhadores.

<sup>10</sup> Barbosa, Nelson. Analisando a reforma da Previdência: Capitalização. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-capitalizacao>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Na prática, mais do que capitalização, a “nova Previdência” representa a desoneração total da folha de pagamento das empresas, com efeitos negativos para as finanças públicas no curto prazo e para o bem-estar da população no longo prazo.”

De resto, como demonstra a análise empreendida pela Organização Internacional do Trabalho, a capitalização, sob a forma de poupança individual, como regime substitutivo ao de repartição, aumenta a desigualdade de renda e gênero, na contramão do grande investimento constitucional na redução das desigualdades e discriminações de todos os tipos.

Também a desconstitucionalização das questões centrais da Previdência fere de morte valores fundantes da Constituição de 1988, tal como o de explicitar, em nível constitucional, os principais fundamentos das políticas públicas voltadas à construção da sociedade nacional projetada no artigo 3º. Por onde se caminhe – saúde, educação, assistência, reforma agrária, política urbana, dentre outros – o tratamento constitucional aos respectivos temas é extenso.

A razão parece simples. Com o propósito que as orienta, tais políticas não podem ficar sendo alteradas a todo o tempo, de acordo com maiorias ocasionais. É preciso rigor e cautela.

Não se está querendo dizer, por certo, que eventualmente não possa haver modificações pontuais nessas políticas. A exigência, no entanto, é que tal ocorra pelo procedimento qualificado da emenda à constituição.

#### 4. O BRASIL E SUAS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS

O Brasil, ao menos desde a promulgação das Convenções de Haia, em 1907 (ratificada em 1914) e especialmente com a subscrição da Carta de São Francisco (1945) de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

constituição das Nações Unidas, assumiu na comunidade internacional o papel de corresponsável pela promoção dos direitos humanos.

Nesse processo participou ativamente da promulgação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ambas de 1948. E, mais recentemente, ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Brasil está vinculado a essa ordem internacional de proteção aos direitos humanos por força de decisão de sua própria Constituição, que determina que o Estado se regerá em suas relações internacionais com base no princípio da prevalência desses direitos (art. 4º, II). Esse preceito é reforçado pelas normas ampliativas do rol de direitos fundamentais constantes do §§ 2º a 4º do artigo 5º.

Segundo Peter Häberle<sup>11</sup>, na atualidade, são reconhecidas tendências no campo do direito constitucional de vários países ocidentais “que indicam a diluição do esquema estrito interno/externo a favor de uma abertura ou amabilidade do Direito Internacional”<sup>12</sup>. Estaria a caminho uma conversão do Estado nacional soberano em Estado constitucional cooperativo, assim resumidamente apresentado:

- “- Abertura para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (permeabilidade), também no acento da abertura global dos direitos humanos (não mais cerrados no domínio reservado) e de sua realização 'cooperativa'.
- Potencial constitucional ativo, voltado ao objetivo (e elementos isolados nivelados) de realização internacional 'conjunta' das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material.
- Solidariedade estatal de prestação, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional)”<sup>13</sup>

<sup>11</sup> “Estado Constitucional Cooperativo”. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

<sup>12</sup> *Id. ib.*, p. 47.

<sup>13</sup> *ob. cit.*, p. 70-71.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Constituição brasileira, como já referido, contém vários dispositivos que apontam no sentido de um Estado cooperativo: a previsão de que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º); a equivalência de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos às emendas constitucionais, desde que aprovados com quórum específico (art. 5º, § 3º); a submissão do Brasil à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão (art. 5º, § 4º); relações internacionais determinadas, dentre outros, pelos princípios da prevalência dos direitos humanos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, incisos II, VIII e IX, respectivamente).

O princípio da igualdade e da não-discriminação é um dos centrais do direito internacional dos direitos humanos e encontra-se positivado no artigo 2.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos bem como em vários tratados internacionais sobre a discriminação racial, a discriminação contra as mulheres e sobre os direitos de refugiados, apátridas, crianças, trabalhadores migrantes e suas famílias, pessoas com deficiência, povos indígenas e tribais, todos prevendo o exercício de direitos econômicos, sociais e culturais sem discriminação alguma.

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) trata do princípio da não-discriminação em seu artigo 2.2, e o Comitê DESC o desenvolve em seu Comentário Geral 20<sup>14</sup>: “Os Estados parte devem assegurar que existam, e se apliquem, planos de ação, políticas e estratégias para combater a discriminação formal e substantiva em relação aos direitos previstos no Pacto (...). As políticas econômicas, assim como as alocações orçamentárias e as medidas destinadas a estimular o crescimento econômico devem prestar atenção à necessidade de garantir o gozo efetivo dos direitos sem discriminação alguma”.

<sup>14</sup> Disponível em [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_o\\_bs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN20](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_o_bs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN20). Parágrafo 18



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No âmbito regional, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, identificando a relação direta que existe entre política fiscal e cumprimento dos DESC, decidiu aprovar “normas para a elaboração dos informes previstos no artigo 19<sup>15</sup> do Protocolo de San Salvador” como instrumento para a medição do progresso dos Estados em matéria de DESC. Estabeleceu então que “uma categoria a incorporar no processo de medição e avaliação é o contexto financeiro básico, que alude à disponibilidade efetiva de recursos do Estado para executar o Gasto Público Social, e de que maneira se distribui o mesmo, seja medida pela maneira usual (porcentagem do PIB para cada setor social) ou por algum outro mecanismo”<sup>16</sup>.

Essas normas também se referem “à necessidade de incorporar indicadores sobre inclusão e exclusão, que evidenciem situações de pobreza estrutural, ou padrões de intolerância e estigmatização de setores sociais, entre outros componentes para avaliar

<sup>15</sup>1. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a apresentar, de acordo com o disposto por este artigo e pelas normas pertinentes que a propósito deverão ser elaboradas pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, relatórios periódicos sobre as medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no mesmo Protocolo.

2. Todos os relatórios serão apresentados ao Secretário-Geral da OEA, que os transmitirá ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que os examinem de acordo com o disposto neste artigo. O Secretário-Geral enviará cópia desses relatórios à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

3. O Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos transmitirá também aos organismos especializados do Sistema Interamericano, dos quais sejam membros os Estados Partes neste Protocolo, cópias dos relatórios enviados ou das partes pertinentes deles, na medida em que tenham relação com matérias que sejam da competência dos referidos organismos, de acordo com seus instrumentos constitutivos.

4. Os organismos especializados do Sistema Interamericano poderão apresentar ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura relatórios sobre o cumprimento das disposições deste Protocolo, no campo de suas atividades.

5. Os relatórios anuais que o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura apresentarem à Assembleia Geral conterão um resumo da informação recebida dos Estados Partes neste Protocolo e dos organismos especializados sobre as medidas progressivas adotadas a fim de assegurar o respeito dos direitos reconhecidos no Protocolo e das recomendações de caráter geral que a respeito considerarem pertinentes.

6. Caso os direitos estabelecidos na alínea do artigo 8, e no artigo 13, forem violados por ação imputável diretamente a um Estado Parte deste Protocolo, essa situação poderia dar lugar, mediante participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

7. Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos poderá formular as observações e recomendações que considerar pertinentes sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos neste Protocolo em todos ou em alguns dos Estados Partes, as quais poderá incluir no Relatório Anual à Assembleia Geral ou num relatório especial, conforme considerar mais apropriado.

8. No exercício das funções que lhes confere este artigo, os Conselhos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deverão levar em conta a natureza progressiva da vigência dos direitos objeto da proteção deste Protocolo.

<sup>16</sup> Resolução AG/RES 2074. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/docs/ag02863s12.pdf>





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

contextos de iniquidade. Esses âmbitos devem cruzar-se com informação sobre o acesso a recursos produtivos ou o acesso ao mercado de trabalho, e indicadores sobre a distribuição dos recursos públicos, orçamentários e extraorçamentários”.

Convém ainda lembrar que o Brasil, como Estado membro da ONU, aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – ODS<sup>17</sup>, que contém 17 Objetivos<sup>18</sup> de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas associadas. São todos integrados e indivisíveis, equilibrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Consta da declaração oficial:

<sup>17</sup> Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

<sup>18</sup> ODS 1 – Erradicação da Pobreza. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares (*A Agenda 2030 reconhece que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas, é o maior desafio global para atingirmos o desenvolvimento sustentável*);

ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

ODS 3 – Saúde e bem-estar. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

ODS 4 – Educação de qualidade. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

ODS 5 – Igualdade de gênero. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;

ODS 6 – Água potável e saneamento. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

ODS 7 – Energia limpa e acessível. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;

ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

ODS 10 – Redução das desigualdades. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles (**A visão estratégica deste objetivo não constrói apenas sobre o objetivo da erradicação da pobreza em todas as suas dimensões, mas também na redução das desigualdades socioeconômicas e combate às discriminações de todos os tipos. O ODS 10 é um dos mais complexos da Agenda 2030 e o alcance de suas metas é estruturante para a realização de todos os outros 16 ODS**);

ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

ODS 12 – Consumo e produção responsáveis. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

ODS 14 – Vida na água. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

ODS 15 – Vida Terrestre. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

ODS 17 – Parcerias e meios de implementação. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Estamos empenhados em alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada. Também vamos dar continuidade às conquistas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e buscar atingir suas metas inacabadas.

Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.

Ao embarcarmos nesta grande jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém será deixado para trás. Reconhecendo a dignidade da pessoa humana como fundamental, queremos ver os Objetivos e metas cumpridos para todas as nações e povos e para todos os segmentos da sociedade. E faremos o possível para alcançar, em primeiro lugar, aqueles que ficaram mais para trás.”

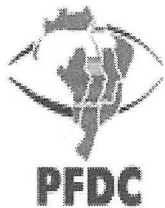
E o Brasil, durante a Presidência *pro tempore* da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), propôs a eleição da Agenda 2030 como prioritária no âmbito de cooperação do CPLP, com vista a apoiar a implementação de seus 17 ODS e 169 metas associadas<sup>19</sup>.

Pois bem, a OIT, em publicação intitulada “La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>20</sup>” observa que, para alcançar tais objetivos, é preciso implementar, no nível nacional, sistemas e medidas de proteção social de caráter universal. E aponta:

“ Los ajustes de austeridad o de consolidación fiscal de corto plazo están socavando el desarrollo a largo plazo. Las reformas suelen tener un objetivo fiscal que lleva a recortar gastos, ignorando las consecuencias sociales negativas en términos de reducción de cobertura y/o insuficiencia de las prestaciones, y por

<sup>19</sup> Conforme Declaração da XICCEG. Disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=4698&M=NewsV2&PID=10872>.

<sup>20</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra: OIT, 2017. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_624890.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

lo tanto ponen en peligro el avance hacia la consecución de los ODS. Son necesarios más esfuerzos para impedir que las políticas de consolidación fiscal de corto plazo desestabilicen los importantes avances logrados"

## 5. A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ainda que a proposta encaminhada tenha por mote a “reforma da Previdência”, alcança também benefícios assistenciais. Os mais desvalidos não são poupados pela PEC 6/2019, que pretende restringir até o benefício assistencial de prestação continuada (BPC), destinado aos idosos e pessoas com deficiência que não tenham como prover a sua subsistência. Aqui sequer o argumento econômico socorre a proposta, tendo em vista que, segundo dados da própria Previdência Social, em janeiro de 2019 os gastos com o benefício assistencial correspondiam a apenas 3,4% (R\$ 16.663.256,00) do valor total pago pelo INSS (R\$ 490.433.881,00). Cabe apontar que o paulatino enfraquecimento dos direitos dos trabalhadores, a revolução tecnológica e a própria redução das perspectivas de aposentadoria tendem a aumentar a demanda pelo BPC. O Estado deveria, portanto, estar preocupado em fortalecer esse sistema, para cumprir com seu dever de garantia do mínimo existencial e da dignidade humana.

Ao sugerir o aumento da idade para 70 anos em relação ao benefício assistencial integral ao idoso<sup>1</sup>, a PEC 6/2019 contraria o Congresso Nacional, pois vai de encontro à evolução legislativa (o Estatuto do Idoso havia justamente reduzido a idade para 65 anos), e mostra-se incoerente. Ela própria propõe a idade mínima de 62 anos (mulheres) e 65 (homens) para as aposentadorias em geral das pessoas que exercem atividades remuneradas e podem contribuir à previdência social, mas fixa em 70 anos a idade para o benefício assistencial em relação às pessoas que não conseguem contribuir porque estão na miséria.

E, ao propor o critério da “renda mensal integral per capita familiar inferior a um quarto do salário-mínimo e o patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei”,

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00270800/2019 NOTA TÉCNICA nº 10-2019**

.....  
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **05/06/2019 16:00:26**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MARLON ALBERTO WEICHERT**

Data e Hora: **05/06/2019 16:22:41**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ELIANA PIRES ROCHA**

Data e Hora: **05/06/2019 16:06:31**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG**

Data e Hora: **05/06/2019 16:37:47**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **GABRIEL PIMENTA ALVES**

Data e Hora: **05/06/2019 15:51:44**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA**

Data e Hora: **05/06/2019 16:48:16**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA  
Secretaria de Relações Institucionais  
Assessoria de Articulação Parlamentar

OFÍCIO ASSART/SRI/PGR Nº 34 /2019

Brasília, 13 de junho de 2019

**Assunto:** Envio de Nota Técnica

Senhor Presidente,

Tenho a honra de encaminhar, para conhecimento de Vossa Excelência e dos Membros dessa Comissão, a Nota Técnica nº 10/2019-PFDC, acerca da Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 – Previdência Social, de autoria da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, do Ministério Público Federal.

Respeitosamente,



**JOSÉ MARTINS ARANTES**  
Chefe da Assessoria de Articulação Parlamentar

A Sua Excelência o Senhor

**DEPUTADO MARCELO RAMOS**

Presidente da Comissão Especial da PEC nº 6/19 – Previdência Social  
Anexo II, Pav. Superior, Sala 165-B, Câmara dos Deputados  
Brasília - DF



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00270800/2019

**Nota Técnica nº 10/2019-PFDC, de 5 de junho de 2019**

**Assunto:** PEC 06/2019. Previdência Social. Previsão de novo regime, organizado com base em sistema de capitalização, em substituição ao de repartição. Inconstitucionalidade. Quebra do princípio regulativo da Constituição de 1988: o da solidariedade. Descumprimento do compromisso assumido com a Agenda 2030. Experiências internacionais e avaliações da Organização Internacional do Trabalho.

Ref: PA nº 1.00.000.003997/2019-12

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES E SENHORAS PARLAMENTARES DO  
CONGRESSO NACIONAL

## 1. INTRODUÇÃO

Quase que imediatamente após a promulgação da Constituição de 1988 iniciam-se debates sobre a reforma da previdência, tendo por fundamento “a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal<sup>1</sup>”. Somavam-se, nesse sentido, tanto aqueles que viam na expansão de direitos ocasionada pela Constituição a principal razão para o desequilíbrio previdenciário, como outros que, não concordando com o diagnóstico, insistiam em mudanças capazes de dar conta dos impactos provocados pelas alterações no perfil demográfico e nas transformações da relação entre capital e trabalho. Rosa Maria Marques, Mariana Batich e Áquilas Mendes<sup>2</sup> apontam:

“Em meados dos anos 90, as mais de 20 propostas em discussão sobre a reformulação da seguridade social e da previdência já podiam ser reunidas em duas grandes vertentes: as que consideravam a proteção social como tarefa do

<sup>1</sup> MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. São Paulo em Perspectiva, v. 17, n. 1, p. 111-121, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392003000100011&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392003000100011&script=sci_arttext&tlng=es). Acesso em: 03 jun. 2019

<sup>2</sup>*Id, ib*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Estado e as que a compreendiam como responsabilidade individual do cidadão. Essa última, situada claramente no campo neoliberal, justificava que somente adotando um sistema privado e de capitalização as pessoas teriam estímulo para melhorar seu rendimento e, por consequência, aumentarem sua capacidade de poupança, criando as bases necessárias para a sustentação financeira do desenvolvimento do país. Coerentes com essa visão, defendiam que o financiamento deveria ser unicamente sustentado pelo trabalhador/indivíduo”.

Em março de 1995, o governo FHC apresentou uma proposta de alteração do sistema previdenciário brasileiro, mas a EC 20, resultado dessa iniciativa reformulada ao longo do tempo, só veio a ser aprovada em 15 de dezembro de 1998. Por essa emenda, conferiu-se aos artigos 194, 195, 201 e 202 a atual conformação, ou seja, detalhamento de gestão, benefícios, beneficiários e, principalmente, a afirmação do regime de repartição da previdência social do Brasil.

Convém lembrar que, nesse período da década de 90, vários países da América Latina, começando pelo Chile<sup>3</sup> e seguido por Bolívia, El Salvador, México, Peru, Colômbia, Argentina e Uruguai, constrangidos por dívida externa e baixo crescimento econômico, sucumbiram às receitas neoliberais do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, no sentido da privatização e da capitalização da previdência social.

Documento produzido pela Organização Internacional do Trabalho nesse ano de 2019<sup>4</sup>, analisando três décadas de privatização da previdência social em países da América Latina e do Leste Europeu, chegou à conclusão de seu absoluto fracasso, em razão do acúmulo de evidências sobre os impactos sociais e econômicos. Merece transcrição o respectivo resumo executivo<sup>5</sup>:

<sup>3</sup> Iniciou o seu regime de capitalização em 1981, portanto, na época da ditadura de Pinochet. Segundo Sheila Najberg e Marcelo Ikeda, “utilizou a privatização e sucessivos superávits fiscais dos anos 80 para sustentar a transição de seu regime. Apesar de implementado em 1981, o custo da transição ainda não foi totalmente pago e se reflete no déficit do governo chileno desta década [texto de 1999]”. NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. Previdência no Brasil: desafios e limites. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11314>. Acesso em 03 jun. 2019.

<sup>4</sup> <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55496>

<sup>5</sup> <http://www.diap.org.br/images/stories/oit-resumo-estudo-capitalizacao.pdf>





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“De 1981 a 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de previdência social obrigatórios. Quatorze países são da América Latina: Chile (primeiro a privatizar em 1981), Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Estado Plurinacional da Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008); Outros quatorze são da Europa do Leste e da antiga União Soviética - Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária, Estônia e Federação Russa (2002), Lituânia e Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), República Checa (2013) e Armênia (2014); E mais dois países da África – Nigéria (2004) e Gana (2010).

Até 2018, dezoito países fizeram a re-reforma, revertendo total ou parcialmente a privatização da sua previdência social: 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). 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.

### **Lições Aprendidas ao Longo de Três Décadas de Privatização da Previdência**

A privatização dos sistemas de aposentadorias e pensões foi apresentada como uma solução concreta para enfrentar o envelhecimento da população e garantir a sustentabilidade dos sistemas de previdência. No entanto, a privatização da previdência não produziu os resultados esperados na prática:

(a) As taxas de cobertura estagnaram ou diminuíram: os defensores da privatização argumentaram que as contas individuais obrigatórias teriam maior rentabilidade e, assim, melhoraria o cumprimento das obrigações e aumentaria a propensão para contribuir. Porém, a maioria dos países registrou uma diminuição nas taxas de cobertura dos regimes contributivos. Na Argentina, as taxas de cobertura caíram mais de 20 por cento. O similar foi observado no Chile, Hungria, Cazaquistão e México; enquanto em outros países como Bolívia, Polônia e Uruguai, a cobertura se estagnou.

(b) As prestações previdenciárias se deterioraram: a mudança do tipo de plano de benefício definido para contribuição definida teve um sério impacto negativo na suficiência das prestações, com taxas de substituição muitas vezes abaixo dos

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

estândares da OIT, resultando em sérios protestos sociais, demonstrando a impopularidade das privatizações. Na Bolívia, as pensões privadas correspondem em média a apenas 20 por cento do salário médio durante a vida ativa do trabalhador. No Chile, a mediana das taxas de substituição futuras é de 15 por cento e apenas 3,8 por cento para os trabalhadores de baixa renda. A deterioração do nível das prestações sociais resultou em aumentos da pobreza na velhice, comprometendo o objetivo principal dos sistemas de previdência, que é a garantia de renda suficiente para a idade avançada, e exigindo, como consequência, um apoio público significativo.

(c) A desigualdade de gênero e de renda aumentou: a privatização quebrou o contrato social consagrado na seguridade social. Os programas de seguro social bem concebidos são redistributivos por duas razões principais: (i) por incluir uma transferência de renda dos empregadores para os trabalhadores e (ii) são destinados a redistribuir daqueles com maior renda para aqueles com menor renda ao longo da vida, e de pessoas saudáveis capazes de trabalhar para pessoas doentes, portadoras de deficiência ou incapacitadas de trabalhar, como as mulheres durante sua maternidade. Os componentes redistributivos dos sistemas de previdência social foram suprimidos com a introdução de contas individuais. As contribuições do empregador foram eliminadas. Como a aposentadoria privada é resultado de poupança pessoal, as pessoas de baixa renda ou que tiveram sua vida profissional interrompida – por exemplo por causa da maternidade e das responsabilidades familiares – obtiveram poupanças muito reduzidas e consequentemente terminaram com aposentadorias baixas, aumentando assim as desigualdades. Na Bolívia, por exemplo, a proporção de mulheres idosas que recebem uma aposentadoria caiu de 23,7 por cento em 1995 para 12,8 por cento em 2007; na Polônia, a proporção das mulheres em risco da pobreza atingiu um recorde histórico de 22,5 por cento em 2014.

(d) Os altos custos de transição criaram pressões fiscais enormes: os custos de transição dos sistemas públicos baseados na solidariedade para os sistemas privados de contas individuais não foram devidamente avaliados pelas instituições financeiras internacionais; em realidade, foram seriamente subestimados em todos os países que privatizaram a previdência social, criando assim novas pressões fiscais. Na Bolívia, os custos reais de transição foram 2,5 vezes a projeção inicial. Da mesma forma, na Argentina, o custo foi inicialmente estimado em 0,2 por cento do PIB em 1994; no entanto, a estimativa foi posteriormente ajustada em 2001 e aumentou 18 vezes, para cerca de 3,6 por cento do PIB. Essa nova crise fiscal gerada foi inaceitável para muitos governos, particularmente porque as preocupações com as pressões fiscais e a sustentabilidade financeira da previdência social eram o motivo principal por trás das reformas de privatização em todos os países. A privatização tinha sido apresentada como o remédio para evitar uma "crise da seguridade social e para assegurar um financiamento futuro mais sustentável aos sistemas de previdência social". Na Polônia, entre 1999 e 2012, os custos acumulados de transição da reforma foram estimados em 14,4 por cento do PIB. Em geral, os

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

custos de transição foram muito altos em todos os países, uma das principais razões pelas quais os governos reverteram a privatização das pensões e voltaram ao sistema público.

(e) Custos administrativos elevados: os custos administrativos dos fundos de previdência privados eram muito elevados e, em consequência, geraram rendimentos e aposentadorias mais baixos. Os administradores de fundos privados precisam cobrir diversos custos de gestão que não ocorrem nos sistemas públicos, tais como as taxas administrativas, taxas de gestão de investimentos, taxas de custódia, taxas de garantia, taxas de auditoria, taxas de publicidade e taxas jurídicas, entre outras, que – em conjunto – reduzem os ativos acumulados (e consequentemente as aposentadorias) em um período de 40 anos em até 39 por cento na Letônia, 31 por cento na Estônia e 20 por cento na Bulgária.

(f) Governança frágil – captura das funções de regulação e supervisão: A captura do regulador é a situação em que uma agência reguladora, criada para defender o interesse público, age em benefício de determinados grupos de interesse econômico do setor que devia ser objeto de regulação. Em geral, a gestão, supervisão e regulamentação dos fundos privados foram fracas; os laços estreitos entre os políticos e o setor financeiro, bem como a escassez de pessoal qualificado de alto nível na regulamentação dos mercados financeiros, contribuíram para a seleção de reguladores que já atuavam no setor, acomodando assim os interesses privados. Além disso, em muitos países, como o Estado Plurinacional da Bolívia e a Polônia, o envolvimento dos parceiros sociais na supervisão dos fundos de pensão privados foi excluído, prejudicando assim a supervisão em vigor.

(g) Concentração no setor de seguros privados: os proponentes da privatização da previdência argumentaram também que a privatização pudesse gerar competição entre os muitos administradores privados e, assim, melhoraria a eficiência e a prestação de serviços. Porém, a concorrência entre os fundos de pensão resultou baixa, com alguns países (por exemplo, Bolívia e El Salvador) tendo apenas dois grandes administradores de previdência, criando-se mercados oligopolistas e, assim, eliminando-se os benefícios decorrentes da concorrência. O número de administradores chilenos de fundos privados de previdência (as chamadas AFPs) caiu de 21 em 1994 para 5 em 2008, com as três maiores empresas detendo 86 por cento dos ativos. Frequentemente, os grupos financeiros internacionais são os principais acionistas dos administradores dos fundos de previdência privados nacionais, ou ainda, estes são subsidiárias daqueles.

(h) Quem se beneficiou das poupanças de aposentadoria das pessoas? O setor financeiro. E esta é uma questão séria para o desenvolvimento nacional. Em muitos países, as reservas da previdência na fase acumulativa foram usadas para o desenvolvimento nacional, como foi feito na Europa. No entanto, o uso de fundos de previdência para investimento público nacional em geral se perdeu nos sistemas privatizados de capitalização, que investiram as poupanças

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

individuais em mercados de capitais buscando retornos elevados, sem colocar as metas nacionais de desenvolvimento como prioridade. As experiências de privatização nos países em desenvolvimento mostram que o setor financeiro, os administradores privados e as empresas comerciais de seguros de vida são, aparentemente, quem mais se beneficia da poupança previdenciária das pessoas – muitas vezes são os grupos financeiros internacionais que detêm a maioria dos fundos investidos. De fato, na maioria dos países, os regulamentos nacionais de investimentos não incluem quaisquer restrições ao investimento dos fundos de previdência no exterior, mesmo em países com extrema necessidade de investimentos sociais e econômicos, por exemplo na Armênia, Bulgária, Croácia, República Tcheca, Estônia, Lituânia, Romênia e Eslováquia. Em outros casos, alguns limites são indicados: no Chile, os administradores de previdência privada podem investir até 80 por cento de seus ativos – correspondendo a 56 por cento do PIB do Chile – em mercados externos.

(i) Efeito limitado nos mercados de capitais dos países em desenvolvimento: Nos países com mercados de capitais pouco profundos e pouco diversificados, os investimentos podem ser fortemente concentrados no estrangeiro ou focados em títulos da dívida pública. Os títulos da dívida pública eram frequentemente emitidos para financiar os elevados custos de transição da privatização da previdência, gerando um círculo vicioso e oneroso, no qual os administradores de fundos de previdência privados são os únicos beneficiários desse processo – por meio da cobrança dos custos administrativos pelas transações financeiras. Na Hungria, El Salvador e no Estado Plurinacional da Bolívia, os títulos da dívida pública constituíam inicialmente cerca de 80 por cento de todos os ativos. Entretanto, no Chile e nas economias de renda alta, há evidências sobre efeitos positivos em mercados de capitais.

(j) Riscos demográficos e do mercado financeiro transferidos para os indivíduos: Os sistemas privados de contas individuais transferiram o ônus dos riscos sistêmicos para o indivíduo, deixando o trabalhador arcar com os riscos de investimento, de longevidade e de inflação. No Chile, na crise de 2008, as AFPs perderam 60 por cento de todas as prestações acumuladas entre 1982 e 2008. Na Argentina, a crise financeira doméstica de 2001-02 levou a uma diminuição de 44 por cento nos fundos de previdência privados. No Peru, os ativos dos fundos de aposentadoria privados caíram 50 por cento durante a crise financeira de 2008, já que os gestores privados haviam investido os fundos em instrumentos de alto risco. Em alguns países, o Estado precisou intervir para compensar aposentadorias que deveriam ter sido pagas pelo sistema privado. Por exemplo, em 2008, o governo chileno teve que pagar complementos de aposentadoria. No mesmo ano, 77 por cento dos pagamentos de aposentadorias foi feito pelo governo argentino, para cobrir integralmente 445.000 aposentados do pilar privado, bem como parcialmente com pagamentos adicionais a 179.000 aposentados para manter a garantia de aposentadoria mínima.

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EALDD.0D267295



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

(k) Diálogo social deteriorado: A maioria das reformas estruturais foi implementada com limitado diálogo social, o que mais tarde gerou questionamentos sobre a legitimidade das reformas. Houve fortes campanhas na mídia para promover a previdência privada, muitas vezes patrocinadas por fundos de pensão privados, para diminuir a oposição pública. A desconfiança nos sistemas privados de previdência aumentou rapidamente quando as taxas de substituição caíram drasticamente e a suficiência das aposentadorias tornou-se um problema grave, incapaz de proporcionar uma proteção suficiente na idade avançada. Antes das reformas, a maioria dos fundos de previdência social tinha alguma forma de governança tripartite com representantes de trabalhadores, empregadores e governo, de acordo com as normas da OIT. A privatização acabou com essa participação social no novo sistema, embora os trabalhadores fossem os únicos contribuintes e proprietários da sua conta individual.”

A PEC 06/2019 assume duas perspectivas igualmente perigosas e inconstitucionais. De um lado, em relação ao regime de repartição, que se pretende superado no futuro, a desconstitucionalização da matéria, uma vez que os seus principais temas – rol dos benefícios e dos beneficiários; requisitos de elegibilidade para os benefícios, como idade mínima, tempo de contribuição, carência e limites mínimos e máximo do valor; regras de cálculo e de reajustamento dos benefícios; limites mínimo e máximo do salário de contribuição; atualização dos salários de contribuição e remunerações utilizadas para obtenção do valor dos benefícios; rol, qualificação e requisitos necessários para enquadramento dos dependentes, o tempo de duração da pensão por morte e das cotas por dependentes; regras e condições para acumulação de benefícios; sistema especial de inclusão beneficiária – passam a ser disciplinados por lei complementar (cujo conteúdo é ainda desconhecido). De outro, a previsão de um novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, “de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício”.

A tese a ser desenvolvida na presente nota é da inconstitucionalidade de ambas as medidas.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

## 2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O REGIME DE DIREITOS

Até 5 de outubro de 1988, permaneceu inalterado, nos ordenamentos constitucionais brasileiros, um regime jurídico de privilégios estabelecidos em favor do homem branco, heterossexual, proprietário, empresário, adulto e são, dentre outros recortes marcadores de discriminação. A Oxfam<sup>6</sup>, em relatório intitulado “A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras”, observa:

“Desigualdades sociais não são inevitáveis. São, antes, produto da ação ou inação de governos e empresas ao longo da história, em benefício de poucos indivíduos com muito poder. Desta forma, seu combate também exige políticas sustentadas ao longo do tempo, levadas a cabo por sucessivos governos, bem como mudanças estruturais na forma pela qual as sociedades distribuem renda e riqueza. São diversos os fatores que explicam a situação de desigualdade extrema no Brasil. Nossa bagagem histórica de quase quatro séculos de escravidão e nosso largo passado colonial criaram profundas clivagens entre regiões, pobres e ricos, negros e brancos, mulheres e homens. Tal distanciamento marcou a forma com a qual organizamos nossa sociedade, nossa economia e nosso Estado, diminuindo sua capacidade redistributiva. Em outras palavras, não só nossa economia beneficia poucos, mas também nosso Estado e nossa organização social contribuem para perpetuar desigualdades.”

A Constituição de 1988, porque espaço normativo de conquista de múltiplas lutas emancipatórias, contém, espalhadas em seu corpo, normas que traduzem políticas públicas tendentes a superar essa desigualdade histórica. Pode-se dizer, sem medo de errar, que ela inaugura um regime de direitos, de gozo de todas as pessoas.

Ela se insere no modelo do constitucionalismo social, no qual não basta, para observância da igualdade, que o Estado se abstenha de instituir privilégios ou discriminações arbitrárias. Pelo contrário, “parte-se da premissa de que a igualdade é um objetivo a ser perseguido através de ações ou políticas públicas, que, portanto, ela demanda iniciativas concretas em proveito dos grupos desfavorecidos”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Disponível em [https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio\\_A\\_distancia\\_que\\_nos\\_une.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf)

<sup>7</sup> Daniel Sarmiento. *Direito Constitucional e Igualdade Étnico-Racial*. In: Flávia Piovesan e Douglas Martins (Coord.). “Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial”. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 66.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Considerando, ainda, que igualdade e diversidade vão ser o seu norte, o princípio que vai dar unidade a esse texto tão detalhado é o da solidariedade, tal como inscrito no seu artigo 3º. Há, ali, uma ideia genuinamente utópica de uma sociedade “livre, justa e solidária”, que se propõe a “erradicar a pobreza e a marginalização”, bem como a reduzir todas as desigualdades. É uma sociedade voltada, no seu conjunto, a “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

E parece fora de dúvida de que o dispositivo que mais densifica esse princípio é o artigo 195, segundo o qual “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais (...)”.

Aqui, mais uma vez, a noção muito explícita de uma sociedade que se organiza para proteger todas as pessoas nas situações de vulnerabilidade ao longo do ciclo da vida. Rosa Maria Marques, Mariana Batich e Áquilas Mendes<sup>8</sup> apontam:

“O tratamento concedido ao campo da proteção social na Constituição de 1988 foi resultado da defesa realizada pelos setores progressistas que demandavam, na época, a construção de um sistema voltado a: ampliação da cobertura para segmentos até então desprotegidos; eliminação das diferenças entre trabalhadores rurais e urbanos referentes aos tipos e valores de benefícios concedidos; implementação de gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; participação dos setores interessados no processo decisório e no controle da execução das políticas; definição de mecanismos de financiamento mais seguros e estáveis; e garantia de um volume suficiente de recursos para a implementação das políticas contempladas pela proteção social, entre outros objetivos”.

É bem verdade que, das três vertentes da seguridade social – saúde, previdência e assistência – a previdência é orientada por sua natureza contributiva e,

<sup>8</sup> Ver nota 1



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

portanto, a de menor capacidade redistributiva. Estudos apontam, no entanto, que no período entre 1992 e 2012, as transferências previdenciárias contribuíram para cerca de 20% da queda do índice de Gini<sup>9</sup>. Convém lembrar que, após 1988, a Previdência brasileira realiza pagamento de benefícios para uma série de trabalhadores que não contribuíram para ela, como é o caso de trabalhadores rurais aposentados ou idosos moradores da zona urbana em situação de pobreza. Também há progressividade no uso do salário mínimo como valor mínimo para a aposentadoria, pois beneficia a população de baixa renda.

De todo modo, o que parece fora de dúvida é que mesmo a Previdência tem o seu papel numa sociedade que, normativamente, se organiza a partir da ideia de solidariedade, de cuidado coletivo com as fragilidades dos outros.

É fácil também perceber o desatino da comparação entre a Constituição brasileira e a norte-americana. A nossa, de forte inspiração social, num momento de constitucionalismo que incorpora amplo catálogo de direitos e que tem, de resto, a missão de reorganizar uma sociedade historicamente desigual. A norte-americana, de viés liberal, num período em que direitos humanos conheciam apenas a sua dimensão civil e política.

### 3. A EMENDA À CONSTITUIÇÃO – SUAS POSSIBILIDADES E SEUS LIMITES

A possibilidade de reforma constitucional mediante emenda tem como limite as chamadas “cláusulas pétreas”. Esta foi a solução encontrada para, de um lado, salvaguardar determinados valores fundamentais, que não podem ficar expostos às flutuações de uma maioria, ainda que qualificada, e, de outro, permitir, quanto a tudo mais, que as gerações futuras tenham o direito de deliberar sobre as soluções constitucionais que lhes convenham.

<sup>9</sup> IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE. Brasília: Ipea, 2013



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

E não há como negar que os temas atinentes à capitalização e à desconstitucionalização dos principais vetores da Previdência alteram o núcleo essencial da Constituição de 1988.

A uma, porque a capitalização é o que comumente se chama “poupança individual”. A ideia força aqui é a do máximo egoísmo, em que cada qual orienta o seu destino a partir de si, exclusivamente. Nada mais incompatível, portanto, com o princípio regulativo da sociedade brasileira, inscrito no art. 3º da CR, o da solidariedade.

Convém nesse ponto recordar que a PEC 6/2019 acresce ao texto constitucional o artigo 201-A, que cria novo sistema, de caráter obrigatório para quem aderir. Pela literalidade do dispositivo, ele vem em substituição ao regime de repartição. E isso sem que se saiba ao certo a disciplina da lei complementar. Nelson Barbosa<sup>10</sup> chama a atenção para entrevista concedida pelo Ministro da Economia ao Jornal Valor Econômico, em que declara que o novo sistema seguiria a experiência chilena, com contribuição zero das empresas para a “nova previdência”:

“Caso a proposta do governo prevaleça, em um futuro bem próximo, teremos a seguinte situação: duas trabalhadoras, uma “jovem” de 18 anos e outra “velha” de 19 anos, disputando o mesmo emprego. A “jovem” de 18 anos pode optar por ser contratada pelo regime de capitalização, no qual a empresa não tem nenhum custo previdenciário. Já a “velha” de 19 anos só pode ser contratada pelo regime antigo, no qual a empresa contribui para o INSS (no valor de 20% do salário do empregado).

Assumindo que as duas trabalhadoras têm qualificação similar, quem você acha que a empresa vai contratar? Agentes respondem a incentivos. A empresa contratará a trabalhadora mais jovem, desde que ela “opte” pelo regime de capitalização. Essa situação levará todas as pessoas de 19 anos a reivindicar que elas também possam escolher a capitalização, pois do contrário dificilmente serão contratadas.

Suponha que diante do quadro acima o governo amplie a opção pela capitalização para quem tem 19 anos. O mesmo conflito persistirá, só que agora entre pessoas de 19 e 20 anos, e assim em diante. O ministro Paulo Guedes deixou de explicar que sua proposta de “carteira verde e amarela” rapidamente generalizará o sistema de capitalização sem contribuição patronal para a Previdência a todos os trabalhadores.

<sup>10</sup> Barbosa, Nelson. Analisando a reforma da Previdência: Capitalização. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-capitalizacao>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Na prática, mais do que capitalização, a “nova Previdência” representa a desoneração total da folha de pagamento das empresas, com efeitos negativos para as finanças públicas no curto prazo e para o bem-estar da população no longo prazo.”

De resto, como demonstra a análise empreendida pela Organização Internacional do Trabalho, a capitalização, sob a forma de poupança individual, como regime substitutivo ao de repartição, aumenta a desigualdade de renda e gênero, na contramão do grande investimento constitucional na redução das desigualdades e discriminações de todos os tipos.

Também a desconstitucionalização das questões centrais da Previdência fere de morte valores fundantes da Constituição de 1988, tal como o de explicitar, em nível constitucional, os principais fundamentos das políticas públicas voltadas à construção da sociedade nacional projetada no artigo 3º. Por onde se caminhe – saúde, educação, assistência, reforma agrária, política urbana, dentre outros – o tratamento constitucional aos respectivos temas é extenso.

A razão parece simples. Com o propósito que as orienta, tais políticas não podem ficar sendo alteradas a todo o tempo, de acordo com maiorias ocasionais. É preciso rigor e cautela.

Não se está querendo dizer, por certo, que eventualmente não possa haver modificações pontuais nessas políticas. A exigência, no entanto, é que tal ocorra pelo procedimento qualificado da emenda à constituição.

#### 4. O BRASIL E SUAS OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS

O Brasil, ao menos desde a promulgação das Convenções de Haia, em 1907 (ratificada em 1914) e especialmente com a subscrição da Carta de São Francisco (1945) de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

constituição das Nações Unidas, assumiu na comunidade internacional o papel de corresponsável pela promoção dos direitos humanos.

Nesse processo participou ativamente da promulgação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ambas de 1948. E, mais recentemente, ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Brasil está vinculado a essa ordem internacional de proteção aos direitos humanos por força de decisão de sua própria Constituição, que determina que o Estado se regerá em suas relações internacionais com base no princípio da prevalência desses direitos (art. 4º, II). Esse preceito é reforçado pelas normas ampliativas do rol de direitos fundamentais constantes do §§ 2º a 4º do artigo 5º.

Segundo Peter Häberle<sup>11</sup>, na atualidade, são reconhecidas tendências no campo do direito constitucional de vários países ocidentais “que indicam a diluição do esquema estrito interno/externo a favor de uma abertura ou amabilidade do Direito Internacional”<sup>12</sup>. Estaria a caminho uma conversão do Estado nacional soberano em Estado constitucional cooperativo, assim resumidamente apresentado:

- “- Abertura para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (permeabilidade), também no acento da abertura global dos direitos humanos (não mais cerrados no domínio reservado) e de sua realização 'cooperativa'.
- Potencial constitucional ativo, voltado ao objetivo (e elementos isolados nivelados) de realização internacional 'conjunta' das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material.
- Solidariedade estatal de prestação, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional)”<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> “Estado Constitucional Cooperativo”. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

<sup>12</sup> *Id. ib.*, p. 47.

<sup>13</sup> *ob. cit.*, p. 70-71.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Constituição brasileira, como já referido, contém vários dispositivos que apontam no sentido de um Estado cooperativo: a previsão de que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes de tratados internacionais em que o Brasil seja parte (art. 5º, § 2º); a equivalência de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos às emendas constitucionais, desde que aprovados com quórum específico (art. 5º, § 3º); a submissão do Brasil à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão (art. 5º, § 4º); relações internacionais determinadas, dentre outros, pelos princípios da prevalência dos direitos humanos, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, e da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (art. 4º, incisos II, VIII e IX, respectivamente).

O princípio da igualdade e da não-discriminação é um dos centrais do direito internacional dos direitos humanos e encontra-se positivado no artigo 2.1 da Declaração Universal de Direitos Humanos bem como em vários tratados internacionais sobre a discriminação racial, a discriminação contra as mulheres e sobre os direitos de refugiados, apátridas, crianças, trabalhadores migrantes e suas famílias, pessoas com deficiência, povos indígenas e tribais, todos prevendo o exercício de direitos econômicos, sociais e culturais sem discriminação alguma.

O Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) trata do princípio da não-discriminação em seu artigo 2.2, e o Comitê DESC o desenvolve em seu Comentário Geral 20<sup>14</sup>: “Os Estados parte devem assegurar que existam, e se apliquem, planos de ação, políticas e estratégias para combater a discriminação formal e substantiva em relação aos direitos previstos no Pacto (...). As políticas econômicas, assim como as alocações orçamentárias e as medidas destinadas a estimular o crescimento econômico devem prestar atenção à necessidade de garantir o gozo efetivo dos direitos sem discriminação alguma”.

<sup>14</sup> Disponível em [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_o bs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN20](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_o bs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN20). Parágrafo 18





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

No âmbito regional, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, identificando a relação direta que existe entre política fiscal e cumprimento dos DESC, decidiu aprovar “normas para a elaboração dos informes previstos no artigo 19<sup>15</sup> do Protocolo de San Salvador” como instrumento para a medição do progresso dos Estados em matéria de DESC. Estabeleceu então que “uma categoria a incorporar no processo de medição e avaliação é o contexto financeiro básico, que alude à disponibilidade efetiva de recursos do Estado para executar o Gasto Público Social, e de que maneira se distribui o mesmo, seja medida pela maneira usual (porcentagem do PIB para cada setor social) ou por algum outro mecanismo”<sup>16</sup>.

Essas normas também se referem “à necessidade de incorporar indicadores sobre inclusão e exclusão, que evidenciem situações de pobreza estrutural, ou padrões de intolerância e estigmatização de setores sociais, entre outros componentes para avaliar

<sup>15</sup>1. Os Estados Partes neste Protocolo comprometem-se a apresentar, de acordo com o disposto por este artigo e pelas normas pertinentes que a propósito deverão ser elaboradas pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, relatórios periódicos sobre as medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos consagrados no mesmo Protocolo.

2. Todos os relatórios serão apresentados ao Secretário-Geral da OEA, que os transmitirá ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura, a fim de que os examinem de acordo com o disposto neste artigo. O Secretário-Geral enviará cópia desses relatórios à Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

3. O Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos transmitirá também aos organismos especializados do Sistema Interamericano, dos quais sejam membros os Estados Partes neste Protocolo, cópias dos relatórios enviados ou das partes pertinentes deles, na medida em que tenham relação com matérias que sejam da competência dos referidos organismos, de acordo com seus instrumentos constitutivos.

4. Os organismos especializados do Sistema Interamericano poderão apresentar ao Conselho Interamericano Econômico e Social e ao Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura relatórios sobre o cumprimento das disposições deste Protocolo, no campo de suas atividades.

5. Os relatórios anuais que o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura apresentarem à Assembleia Geral conterão um resumo da informação recebida dos Estados Partes neste Protocolo e dos organismos especializados sobre as medidas progressivas adotadas a fim de assegurar o respeito dos direitos reconhecidos no Protocolo e das recomendações de caráter geral que a respeito considerarem pertinentes.

6. Caso os direitos estabelecidos na alínea do artigo 8, e no artigo 13, forem violados por ação imputável diretamente a um Estado Parte deste Protocolo, essa situação poderia dar lugar, mediante participação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e, quando cabível, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, à aplicação do sistema de petições individuais regulado pelos artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

7. Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos poderá formular as observações e recomendações que considerar pertinentes sobre a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos neste Protocolo em todos ou em alguns dos Estados Partes, as quais poderá incluir no Relatório Anual à Assembleia Geral ou num relatório especial, conforme considerar mais apropriado.

8. No exercício das funções que lhes confere este artigo, os Conselhos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos deverão levar em conta a natureza progressiva da vigência dos direitos objeto da proteção deste Protocolo.

<sup>16</sup> Resolução AG/RES 2074. Disponível em <http://www.oas.org/es/sla/docs/ag02863s12.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

contextos de iniquidade. Esses âmbitos devem cruzar-se com informação sobre o acesso a recursos produtivos ou o acesso ao mercado de trabalho, e indicadores sobre a distribuição dos recursos públicos, orçamentários e extraorçamentários”.

Convém ainda lembrar que o Brasil, como Estado membro da ONU, aderiu à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – ODS<sup>17</sup>, que contém 17 Objetivos<sup>18</sup> de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas associadas. São todos integrados e indivisíveis, equilibrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Consta da declaração oficial:

<sup>17</sup> Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

<sup>18</sup> ODS 1 – Erradicação da Pobreza. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares (*A Agenda 2030 reconhece que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas, é o maior desafio global para atingirmos o desenvolvimento sustentável*);

ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;

ODS 3 – Saúde e bem-estar. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

ODS 4 – Educação de qualidade. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;

ODS 5 – Igualdade de gênero. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;

ODS 6 – Água potável e saneamento. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;

ODS 7 – Energia limpa e acessível. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;

ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;

ODS 9 – Indústria, inovação e infraestrutura. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;

ODS 10 – Redução das desigualdades. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles (**A visão estratégica deste objetivo não constrói apenas sobre o objetivo da erradicação da pobreza em todas as dimensões, mas também na redução das desigualdades socioeconômicas e combate às discriminações de todos os tipos. O ODS 10 é um dos mais complexos da Agenda 2030 e o alcance de suas metas é estruturante para a realização de todos os outros 16 ODS**);

ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;

ODS 12 – Consumo e produção responsáveis. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;

ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos;

ODS 14 – Vida na água. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;

ODS 15 – Vida Terrestre. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

ODS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;

ODS 17 – Parcerias e meios de implementação. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

“Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Estamos empenhados em alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada. Também vamos dar continuidade às conquistas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e buscar atingir suas metas inacabadas.

Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.

Ao embarcarmos nesta grande jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém será deixado para trás. Reconhecendo a dignidade da pessoa humana como fundamental, queremos ver os Objetivos e metas cumpridos para todas as nações e povos e para todos os segmentos da sociedade. E faremos o possível para alcançar, em primeiro lugar, aqueles que ficaram mais para trás.”

E o Brasil, durante a Presidência *pro tempore* da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), propôs a eleição da Agenda 2030 como prioritária no âmbito de cooperação do CPLP, com vista a apoiar a implementação de seus 17 ODS e 169 metas associadas<sup>19</sup>.

Pois bem, a OIT, em publicação intitulada “La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>20</sup>” observa que, para alcançar tais objetivos, é preciso implementar, no nível nacional, sistemas e medidas de proteção social de caráter universal. E aponta:

“ Los ajustes de austeridad o de consolidación fiscal de corto plazo están socavando el desarrollo a largo plazo. Las reformas suelen tener un objetivo fiscal que lleva a recortar gastos, ignorando las consecuencias sociales negativas en términos de reducción de cobertura y/o insuficiencia de las prestaciones, y por

<sup>19</sup> Conforme Declaração da XICCEG. Disponível em <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=4698&M=NewsV2&PID=10872>.

<sup>20</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra: OIT, 2017. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_624890.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

lo tanto ponen en peligro el avance hacia la consecución de los ODS. Son necesarios más esfuerzos para impedir que las políticas de consolidación fiscal de corto plazo desestabilicen los importantes avances logrados"

## 5. A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Ainda que a proposta encaminhada tenha por mote a “reforma da Previdência”, alcança também benefícios assistenciais. Os mais desvalidos não são poupados pela PEC 6/2019, que pretende restringir até o benefício assistencial de prestação continuada (BPC), destinado aos idosos e pessoas com deficiência que não tenham como prover a sua subsistência. Aqui sequer o argumento econômico socorre a proposta, tendo em vista que, segundo dados da própria Previdência Social, em janeiro de 2019 os gastos com o benefício assistencial correspondiam a apenas 3,4% (R\$ 16.663.256,00) do valor total pago pelo INSS (R\$ 490.433.881,00). Cabe apontar que o paulatino enfraquecimento dos direitos dos trabalhadores, a revolução tecnológica e a própria redução das perspectivas de aposentadoria tendem a aumentar a demanda pelo BPC. O Estado deveria, portanto, estar preocupado em fortalecer esse sistema, para cumprir com seu dever de garantia do mínimo existencial e da dignidade humana.

Ao sugerir o aumento da idade para 70 anos em relação ao benefício assistencial integral ao idoso<sup>1</sup>, a PEC 6/2019 contraria o Congresso Nacional, pois vai de encontro à evolução legislativa (o Estatuto do Idoso havia justamente reduzido a idade para 65 anos), e mostra-se incoerente. Ela própria propõe a idade mínima de 62 anos (mulheres) e 65 (homens) para as aposentadorias em geral das pessoas que exercem atividades remuneradas e podem contribuir à previdência social, mas fixa em 70 anos a idade para o benefício assistencial em relação às pessoas que não conseguem contribuir porque estão na miséria.

E, ao propor o critério da “renda mensal integral per capita familiar inferior a um quarto do salário-mínimo e o patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei”,

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

para a aferição da miserabilidade, a PEC 6/2019 contraria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que decidiu não ser esse um critério absoluto.

## 6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante dos vícios de constitucionalidade apontados, a Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, por meio do Grupo de Trabalho Direito à Previdência e à Assistência Social, encaminha a presente Nota Técnica a fim de subsidiar a discussão travada nesse Parlamento sobre a PEC 6/2019.

DEBORAH DUPRAT

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

MARLON ALBERTO WEICHERT

Procurador Federal dos Direitos do Cidadão Adjunto

WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG

Coordenador do Grupo de Trabalho Direito à Previdência e à Assistência Social/PFDC

ELIANA PIRES ROCHA

Procuradora da República (PR/DF)

FABIANO DE MORAES

Procurador da República (PRM/Caxias do Sul/RS)

GABRIEL PIMENTA ALVES

Procurador da República (PRM/Ilhéus/BA)

RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA

Procurador da República (PR/RO)

Assinado digitalmente em 05/06/2019 16:48. Para verificar a autenticidade acesse  
<http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00270800/2019 NOTA TÉCNICA nº 10-2019**

.....  
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **05/06/2019 16:00:26**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **MARLON ALBERTO WEICHERT**

Data e Hora: **05/06/2019 16:22:41**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **ELIANA PIRES ROCHA**

Data e Hora: **05/06/2019 16:06:31**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG**

Data e Hora: **05/06/2019 16:37:47**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **GABRIEL PIMENTA ALVES**

Data e Hora: **05/06/2019 15:51:44**

Assinado com login e senha

.....  
Signatário(a): **RAPHAEL LUIS PEREIRA BEVILAQUA**

Data e Hora: **05/06/2019 16:48:16**

Assinado com login e senha

.....  
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave C6D57ACD.31A96C77.8C5EA1DD.0D267295