

NOTA TÉCNICA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº. 6 DE 2019 REFORMA DA PREVIDÊNCIA

NATUREZA DO ESTUDO: Parecer Jurídico

OBJETO: Proposta de Emenda à Constituição n. 6 de 2019 (PEC 6/2019)

CONSULENTE: Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal – SINDIRECEITA.

PARECERISTA: Thais Riedel – Mestre em Direito Previdenciário

Sumário

1. APRESENTAÇÃO	2
2. PRELIMINARES	4
2.1 ENTENDENDO A PREVIDÊNCIA	4
2.2 AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS SOBRE O RISCO SOCIAL E NOVA METODOLOGIA DE CÁLCULO DOS BENEFÍCIOS	9
2.3 DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	14
3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	23
3.1 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS	24
3.1.2. NOVA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA	26
3.1.3. REGRAS DE TRANSIÇÃO	37
3.1.4. APOSENTADORIA ESPECIAL	41
3.1.5. PENSÃO POR MORTE	45
3.2. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:	46
3.2.1. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	46
3.2.2. NOVA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA	49
3.2.3. REGRA DE TRANSIÇÃO:	52
3.2.4. APOSENTADORIA ESPECIAL	59
3.2.5. PENSÃO POR MORTE	61
3.3. REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR - RPC	65
4. ACÚMULO DE BENEFÍCIOS	68
5. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC	69
6. NOVA MODALIDADE CONTRIBUTIVA	71
7. CAPITALIZAÇÃO	75
8. OUTRAS ALTERAÇÕES RELEVANTES	79
8.1. ABONO DE PERMANÊNCIA	79
8.2 PREVISÃO DE REAJUSTE DOS BENEFÍCIOS PARA MANUTENÇÃO DO VALOR REAL	80
8.3 INAFASTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO E A SEPARAÇÃO DOS PODERES	80
9. CONCLUSÕES	82

1. APRESENTAÇÃO

O Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil – SINDIRECEITA formula Consulta acerca dos aspectos jurídicos da Proposta de Emenda à Constituição nº. 6 de 2019 (PEC 6/2019 – Reforma da Previdência) apresentada pelo Governo Bolsonaro em 20 de fevereiro de 2019, a qual “Modifica o Sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências”.

A proposta de Reforma da Previdência apresentada altera substancialmente as regras atuais de aposentadorias e pensões dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos e traz novo mecanismo de desconstitucionalização dos direitos previdenciários, ao deixar para Lei Complementar futura a competência para tratar sobre matérias antes afetadas pela própria Constituição da República.

Sob um panorama de Crise Fiscal e partindo da análise econômica de *déficit*, se busca, por meio das alterações das regras, diminuir a despesa pública com Previdência e Assistência e criar as bases para uma futura privatização da Previdência em modelo capitalizado.

Outro ponto utilizado para fundamentar a Reforma é a alteração da pirâmide demográfica brasileira, consubstanciada no processo de envelhecimento da população, baixas taxas de mortalidade e diminuição da fecundidade, isto é a população tem gradativamente vivido mais e tendo menos filhos o que pode gerar impacto futuro ainda maior nas contas públicas.

As diferenças conceituais e de regras entre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, também são destacadas como elemento motivador da Reforma, e assim se propõe “combater privilégios”, com novo mecanismo contributivo progressivo das contribuições previdenciárias e a rediscussão de regras de transição previstas nas Reformas anteriores.

Por meio de elevação das condições de acesso e de alteração na regra de cálculo dos benefícios o Governo espera a redução de despesas públicas estimada em 1 trilhão de reais no período de 10 anos. Entretanto, conforme será observado no presente estudo, sem a prévia análise do risco do brasileiro, sob o enfoque social, atuarial e econômico, poderão haver reflexos inesperados e prejudiciais ao País, além de instabilidade jurídica que poderá provocar grande demanda judicial futura.

Sem adentrar em aspectos políticos ou ideológicos, o presente estudo visa analisar a PEC 6/2019 sob o enfoque jurídico, para que haja compreensão dos institutos jurídicos atuais e os principais pontos de alteração sugeridos, a partir da ótica da razão de ser do sistema previdenciário, qual seja: a proteção do risco social.

Ressalta-se que o presente estudo foi elaborado antes das alterações da Comissão Especial, com base no texto aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

Quesitos formulados pelo Consulente:

- 1) *A Proposta de Reforma da Previdência – PEC 6/2019 tem fundamentação técnica e atuarial?*
- 2) *O mecanismo de desconstitucionalização dos direitos previdenciários é positivo ou um representa um retrocesso?*
- 3) *Quais as principais alterações nos benefícios previdenciários de aposentadoria por invalidez, aposentadoria voluntária, aposentadoria especial e pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social – RGPS e no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS?*
- 4) *Como fica a possibilidade de acumulação de benefícios na PEC 6/2019?*
- 5) *As alterações do Benefício de Prestação Continuada – BPC são necessárias?*
- 6) *A nova sistemática contributiva proposta pela PEC 6/2019 é necessária?*
- 7) *A sistema de capitalização proposto pela PEC 6/2019 é adequado?*
- 8) *Existem outros pontos da PEC 6/2019 que merecem destaque?*

Com base nas questões apresentadas, seguem as nossas considerações sobre o tema objeto do estudo proposto.

Brasília/DF, 14 de maio de 2019.



Thais Maria Riedel de Resende Zuba

MSc em Direito Previdenciário

2. PRELIMINARES

Antes de adentrarmos nas principais mudanças propostas pela PEC 6/2019, mister o entendimento do que se quer reformar. Ou seja, é essencial a compreensão do que consiste e sob quais fundamentos existe a Previdência Social atual, para melhor reflexão acerca das alterações sugeridas.

Outrossim, após a compreensão dos direitos sociais previdenciários atuais, é necessário identificar as premissas atuariais, sociais e econômicas que embasam a PEC 6/2019 e o mecanismo inovador de desconstitucionalizar esses direitos, a fim de percebermos em que medida estaríamos reformando o sistema para adequá-lo às novas dinâmicas dos riscos sociais brasileiros ou se estamos alterando o modelo apenas para reduzir despesas públicas, o que poderia gerar uma deformação do sistema.

2.1 Entendendo a Previdência

A Previdência Social é uma política pública de proteção à população brasileira em relação **ao risco social**. Ser previdente é estar preparado para os infortúnios da vida, que podem gerar um estado de necessidade social. É fruto do princípio da proteção social, que se inicia no exercício do trabalho e evolui para abranger, de forma indissociável, a condição de pessoa humana.

A proteção contra determinados eventos de indigência (exposição humana a sofrimentos e privações, como a morte, doença, idade avançada, acidentes, etc) preocuparam a Humanidade desde as épocas mais remotas. O receio do porvir sempre frequentou os temores humanos e a noção de proteção contra os riscos se faz presente na história. Nesse sentido, explica Assis que “o temor da insegurança acompanha desde sempre o homem. Por isso mesmo, a busca de um meio de defesa não é problema apenas de nossos dias” (ASSIS, 1963, p.41).

Sobre o Risco, sua noção genérica está relacionada com o Direito do Seguro, o qual o considera como todo acontecimento futuro e incerto, cuja atualização não depende exclusivamente da vontade do segurado. Ou seja, o risco é um acontecimento fortuito na maior parte das vezes; um sinistro. Porém, pode-se aplicar também às questões afortunadas, podendo o Sistema de Seguridade Social estar relacionado com as prestações familiares.

Existem riscos inerentes à vida social, ligados ao meio físico (fenômenos geológicos); ao meio social (risco de guerra; risco político; risco monetário; risco legislativo; risco administrativo; e o risco das desigualdades das condições sociais); riscos de ordem fisiológica (maternidade; invalidez; falecimento); e os riscos da vida profissional (insegurança no emprego; insuficiência remuneratória da atividade profissional; lesões corporais na execução do trabalho provocadas por acidentes ou doenças profissionais).(ZUBA, 2013). Acerca dos riscos normais da existência humana elucida Cesarino Júnior:

Há na vida humana acontecimentos independentes da vontade do homem, mais ou menos aleatórios e prejudiciais para ele chamados *riscos*.

Podem ser *biológicos*, isto é, relativos a modificações do estado de saúde e da conseqüente capacidade para o trabalho, ou da supressão da vida, ou *econômico-sociais*, eventos impeditores da aquisição pelo hipossuficiente de meios para sua subsistência, decorrentes da atual organização econômica da sociedade. Os primeiros são: doença, invalidez, velhice, morte, acidentes do trabalho e maternidade; e os últimos são os relativos ao desemprego. Em linguagem previdencial a final, há quem prefira os termos contingências ou necessidades em lugar de riscos.

A realização dos riscos, denominada sinistro, produz suas conseqüências danosas: 1 – dano emergente, isto é, o prejuízo resultante da realização do risco e que pode ser de ordem física, psicofísica ou econômica e 2 – o lucro cessante, vale dizer, a perda ou diminuição do salário pela incapacidade ou impossibilidade de trabalhar. (CESARINO JÚNIOR, 1980, p. 437).

Depois de um longo desenvolvimento das garantias fundamentais, o Estado trouxe para si a responsabilidade de garantir segurança em relação aos riscos sociais da população por meio da Seguridade Social, formada através de um conjunto integrado de ações no campo da Saúde, Previdência e Assistência Social (artigo 194 da Constituição Federal).

Ou seja, através de políticas públicas integradas em torno da prevenção e reparação das contingências sociais que afligem a sociedade, cria-se a Seguridade Social com a seguinte lógica: o Estado se propõe a garantir, por meio de medidas preventivas e reparadoras, saúde pública para todos os brasileiros. Com saúde, a população economicamente ativa deve trabalhar e contribuir obrigatoriamente para um sistema previdenciário, de forma a se prevenir contra os riscos sociais. Aqueles que não possuem condições de trabalho e que estejam em situação de miserabilidade contam ainda com os benefícios e serviços assistenciais.

Esses direitos estão expressos no artigo 6º da Constituição Federal, no rol dos direitos sociais, que topograficamente se inserem no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Assim, em tese, com a Seguridade Social criam-se os fundamentos para se alcançar os objetivos da Ordem Social brasileira (artigo 193 da CF88), quais sejam: bem estar e justiça social. Afinal, seria possível, num modelo redistributivo de renda, evitar a ocorrência ou, pelo menos, minimizar os efeitos negativos que a ocorrência dos riscos sociais gera na população.

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

A Seguridade Social e, portanto, os direitos previdenciários que a compõem, desempenham papel fundamental na política dos Estados contemporâneos. Sua principal manifestação se encontra na consagração constitucional da Seguridade Social, além do papel que possui no âmbito internacional com seus princípios incluídos nas Constituições dos organismos internacionais como da Organização das Nações Unidas (O.N.U.), Organização Internacional do Trabalho (O.I.T.) e Organização Mundial de Saúde (O.M.S.).

Desse modo, forma-se uma política de Seguridade Social distinta da política de Seguros Sociais. Sua originalidade se expressa na medida em que: sua política proporciona uma garantia de conjunto para todos os riscos sociais; se estende a todo conjunto da população; foi capaz de realizar uma fusão dos antigos procedimentos que asseguravam a proteção contra os Riscos Sociais e criar técnica própria de cobertura dos riscos sociais, trazendo a ideia de solidariedade realizada através da redistribuição da renda nacional, abrangendo também a Assistência Social. Junto aos antigos serviços públicos de caráter puramente administrativos, a política contemporânea de Seguridade Social tem criado um novo serviço público de finalidade social.

Após um período de formação (iniciado em 1883, com a criação do primeiro Sistema Moderno de Seguro Social na Alemanha por Bismark, até a Primeira Guerra Mundial); de universalização (em que houve a expansão geográfica da previdência social com a criação da O.I.T.); de consolidação (em meio à Segunda Guerra Mundial devido à necessidade da reconstrução dos países envolvidos e de assegurar-se o mínimo de bem-estar social, com a criação de novo modelo protetivo solidário da Seguridade Social, idealizado pelo inglês Willian Beveridge em 1942 e espalhado pelo mundo), chega-se a um período de reformulação (que tem início no final da década de 70) com a gradativa implantação de um Estado mínimo, marcado por sucessivas reformas nos sistemas de previdências mundo afora (HORVATH, 2006).

Nesse sentido, o Sistema de Seguridade Social atual passa por um momento de reavaliação em que os Estados se organizam avançando ou recuando, entre o mínimo e o máximo, dentro do que foi estabelecido internacionalmente pelo artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Entretanto, há ainda muito a avançar para que as diretrizes apontadas pelo Texto Maior e pelas Declarações Internacionais consigam se concretizar na vida dos brasileiros. As diferenças sociais, regionais, de gênero e das condições do ambiente do trabalho fazem com que os riscos não sejam os mesmos para todos os brasileiros, o que justifica regras específicas para adequar os diferentes graus de proteção que a norma deve proporcionar.

Quanto à proteção previdenciária, o Brasil tem uma diversidade de regimes previdenciários. No entanto, pode-se dizer que três são os principais regimes e que abrangem a maior parcela da população: o Regime Geral de Previdência Social (regime de repartição de organização estatal, contributivo e compulsório, administrado pelo INSS – Instituto Nacional do Seguro Social e pela Receita Federal do Brasil; e abrange os trabalhadores da iniciativa privada, bem como seus dependentes, podendo abarcar servidores públicos de entes que não instituíram seus regimes próprios); os Regimes Próprios de Previdência Social (regimes de repartição instituídos pela União, Estados,

Distrito Federal, e Municípios, e se propõem a dar amparo aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, ou seja, estatutários em caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente público e dos servidores públicos ativos e inativos); e o Regime de Previdência Complementar (regime de natureza privada ou pública, mas sempre facultativa, em modelo de capitalização obrigatório).

Sobre a situação específica dos Servidores Públicos, cumpre fazer uma digressão histórica, para compreender o porquê de terem adquirido ao longo do tempo regras distintas de aposentadoria dos demais trabalhadores brasileiros. Ocorre que os servidores públicos não tinham modelo previdenciário contributivo até a edição da Emenda Constitucional nº. 3/1993 (quando se cria pela primeira vez a obrigatoriedade de contribuição previdenciária para os servidores públicos ativos da União) e, mais amplamente, com a edição da Emenda Constitucional nº. 20/1998 que estende essa obrigatoriedade para todos os servidores do país.

Então, até a década de 90, a aposentadoria do servidor público era vista como um direito administrativo sem a necessidade de contribuição prévia. A aposentadoria integral (ou seja, com base na última remuneração), assim como a figura da estabilidade no emprego, eram direitos conquistados pelos servidores públicos como elementos garantidores da necessária imparcialidade e independência que a administração da coisa pública exige. Portanto, o Estado tinha em seu orçamento fiscal gasto com servidores ativos e inativos, como mera despesa administrativa.

Porém, quando o modelo se torna previdenciário e contributivo, a garantia da integralidade da aposentadoria se torna atuarialmente difícil de se manter, o que tem provocado sucessivas reformas através de emendas constitucionais e a necessidade de regras de transição para adequação daqueles servidores que não teriam tempo suficiente para se programarem com base nas novas regras.

Assim, o que se tem visto é a aproximação gradual entre as regras dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS). Tal medida deve ser vista com a devida atenção, com estudos técnicos subsidiando toda a reestruturação proposta, haja vista que, quanto ao modelo contributivo, os trabalhadores do RGPS contam com uma diversidade contributiva própria do Orçamento da Seguridade Social; diversa da dualidade contributiva do RPPS em que se consideram apenas as contribuições dos servidores e de seus entes dentro do Orçamento Fiscal.

Aqui também, cumpre observar sucessivas mudanças do paradigma contributivo dos servidores públicos: a primeira que transforma o modelo administrativo em previdenciário; a segunda que transforma o modelo da integralidade para o da média aritmética limitado ao teto constitucional de remuneração dos servidores públicos; e a terceira que transforma o modelo da média para uma nova média limitado ao teto do RGPS. Essas mudanças exigem tempo de adequação e regras de transição, que possuem um custo para o Estado, já que há uma diminuição gradativa do patamar protetivo, mas também arrecadatário das contribuições dos servidores, o que afeta no pacto de gerações do sistema de repartição.

Explico: quando o Estado passa a garantir proteção previdenciária aos novos servidores ingressos após a criação do modelo de Regime de Previdência Complementar (o que no caso da União ocorreu em 2013 com o início de funcionamento da FUNPRESP) em patamar limitado ao teto do RGPS, abre-se mão da correspondente receita acima desse patamar, o que necessariamente gera déficit atuarial no regime próprio de previdência dos servidores públicos. Esse cenário somente se alterará a partir do momento em que as contribuições e aposentadorias, de modo geral, estiverem limitadas ao mesmo teto, o que leva um tempo e um custo de transição até se chegar a um equacionamento.

O mesmo pode ser dito quando a PEC 6/2019 propõe nova quebra de paradigma, com a mudança do modelo de repartição (onde há a solidariedade do risco e pacto de gerações) com o modelo de capitalização (em que o indivíduo poupará de forma capitalizada para sua própria aposentadoria): há a necessidade de análise técnica pormenorizada do custo dessa transição e as possíveis consequências a curto, médio e longo prazo.

2.2 Ausência de estudos técnicos sobre o Risco Social e Nova Metodologia de Cálculo dos Benefícios

Como já apontado no item anterior, a previdência visa a proteção da população dos riscos ou contingências sociais. Esses riscos devem ser calculados e dimensionados a curto, médio e longo prazo para que se verifique cientificamente qual a necessidade e o impacto de cada alteração sugerida.

São contingências sociais aquelas elencadas - com a denominação de “eventos” - basicamente nos incisos e parágrafos do art. 201 da Constituição¹, a saber: “doença”, invalidez, morte, idade avançada (inciso I), maternidade e gestação (inciso II, juntamente com o art. 7º, XVIII), desemprego involuntário (inciso III, combinado com o art. 7º, II), manutenção de filhos e prisão (inciso IV, e no primeiro caso, também o art. 7º, XII), morte (inciso V) e o tempo de contribuição² (§ 7º).

A ocorrência desse riscos deve ser calculada estatística e atuarialmente para se dimensionar como ocorrem na vida dos brasileiros a fim de identificar se houve ou não mudanças fáticas justificadoras das alterações propostas, assim como os impactos que gerarão no cenário econômico e social. Ocorre que a PEC 06/2019 sugere significativas alterações nos regimes previdenciários atualmente existentes, bem como, bem como propõe a criação de um novo regime previdenciário alternativo, constituído a partir do regime financeiro de capitalização individual, sem trazer o necessário estudo atuarial prévio exigido.

Cumprе observar que a diretriz constitucional, prevista tanto no artigo 201 (RGPS) quanto no artigo 40 (RPPS), é no sentido de se buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Nesse sentido, muito embora a preocupação do Governo tenha sido eminentemente econômica, de identificar possíveis reduções do gasto com despesas sociais, preocupou-se apenas em trazer cálculos demonstrando os efeitos financeiros nas contas públicas, caso aprovadas as alterações sugeridas pela Reforma da Previdência, alicerçadas no tradicional argumento da existência de déficit dos regimes previdenciários e da própria seguridade social. Entretanto, não foram apresentados estudos atuariais do risco social capazes de justificar o critério utilizado para as alterações propostas, tampouco dados concretos e científicos acerca da manutenção ou não da proteção social e jurídica atuais e dos impactos desta no acesso à cidadania, assim como os impactos diretos e indiretos ao orçamento, ao pacto federativo e à sociedade.

¹ Esse rol também é enunciado, em melhor organização técnico-jurídica, no art. 1º da Lei nº 8.213/91 - ao qual acabamos de nos referir -, assim fixado: “incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço (cabe observar que sua redação é anterior à Emenda Constitucional n. 20/98, a partir da qual se passou a falar em tempo de contribuição), encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente”.

² Muito se discute, na doutrina, sobretudo nacional, sobre ser, o tempo de atividade, realmente, uma contingência social, no sentido acima especificado de evento causador de situação de necessidade social para o segurado e seus dependentes (cf., p. ex., Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira, *Previdência social: doutrina e exposição da legislação vigente*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1987, p. 115/118; Armando de Oliveira Assis, *Compêndio de seguro social*, Rio de Janeiro, FGV-Serviço de Publicações, 1963, p. 102/104; Wager Balera, *A seguridade social na Constituição de 1988*, cit., p. 98/99).

Pelo fato da Seguridade Social ser elemento fundamental na redistribuição de renda no país, a inexistência dos dados atuariais impossibilita a verificação, conferência e constatação da consistência e precisão das alterações propostas e, portanto, contraria os fundamentos republicanos de cidadania, a valorização social do trabalho e da livre iniciativa, estabelecidos no artigo 1º da Constituição Federal, quanto o princípio democrático que permeia toda a Carta Magna, mormente quando ela estabelece, em seu artigo 23, X a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” e no artigo 24, XII, a competência concorrente dos entes federativos para legislar sobre previdência social.

Sem prever análise detalhada de impactos financeiros gerados com algumas alterações sugeridas, como por exemplo o custo de transição para um sistema de capitalização individual, o texto da PEC 06 apresentada ao Congresso Nacional contraria frontalmente o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 95/2016, a qual estabelece de maneira taxativa que qualquer “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Outro ponto, que será demonstrado mais detalhadamente ao tratarmos das alterações dos benefícios em espécie, é relacionado com as **alterações propostas quanto ao cálculo dos benefícios**. Verifica-se, em média, que para além do maior rigor quanto aos benefícios, haverá também redução drástica nos valores a serem recebidos quanto atingidos tais critérios. Nesse ponto, aqui também andou mal a PEC ao não trazer estudos sobre os efeitos econômicos da precarização dos valores dos benefícios previdenciários e assistenciais.

A PEC 06/2019 (artigos 3º, §9º, I e 29) altera a regra de cálculo transitoriamente (até que Lei complementar estabeleça novos parâmetros), ao determinar que se faça a média tomando por base todos os salários de contribuição (100%) dos salários do período contributivo desde julho de 1994 e não mais a média dos 80% maiores salários de contribuição, eliminando-se, portanto, os 20% menores.

Além da insegurança causada pela ausência da apresentação do texto da futura lei complementar, o que torna a nova metodologia de cálculo meramente transitória, a

inclusão de todas as contribuições no cálculo gerará uma redução do valor final a ser recebido a título de benefício previdenciário em torno de 15% (isso ao considerar apenas a mudança da regra da média). Ao se considerar também a aplicação das novas alíquotas, esse valor chega a ser até 1/3 do que seria antes da Reforma. Assim, a PEC nº. 6/2019 propõe que a renda dos benefícios seja calculada com um percentual de 60% da média salarial (tomando por base 100% do período contributivo), acrescido de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder aos 20 anos de contribuição.

A grande informalidade existente no país, aliada à falta de educação previdenciária, faz com que muitos brasileiros só consigam provar o tempo formal sem atraso (carência) em patamar muito próxima ao mínimo exigido hoje, ou seja, 15 anos. Ao ampliar esse tempo de contribuição mínimo para 20 anos no RGPS, além de inviabilizar a aposentadoria de vários segurados que já terão até mesmo a idade mínima, mas não a carência, o novo percentual proposto pela PEC 6/2019 reduzirá drasticamente o valor a ser recebido daqueles que conseguirem se aposentar.

Como os benefícios previdenciários devem atender às necessidades básicas do cidadão no momento de risco social, e lembrando que a média dos benefícios atualmente do RGPS é de R\$ 1.404,67, na média de janeiro a dezembro de 2018³, a redução ainda maior desse patamar protetivo gerará maior pobreza, o que afronta sobremodo o artigo 3º da Constituição Federal, que traça com um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III). Afinal, os benefícios previdenciários são direitos fundamentais sociais, assegurados constitucionalmente, para a garantia de uma vida digna.

Cumpra-se destacar ainda a falta de critério científico da PEC ao propor a utilização da mesma regra de cálculo dos benefícios programados (ex. aposentadoria por idade) em benefícios de risco (ex. aposentadoria por invalidez), ou regras especiais (ex. aposentadoria especial). Tal impropriedade faz com que pessoas que teriam direito constitucional à uma aposentadoria específica por conta da sua condição pessoal (seja pela incapacidade ou tipo de trabalho nocivo) acabem não tendo vantagem ao utilizá-la, já que o valor recebido ficará muito abaixo da média contributiva.

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

Outrossim, muitas das regras de transição possibilitam aposentadoria para os atuais segurados ou servidores, mas com a regra de cálculo nova. Portanto, desnatura a própria função da regra de transição que é possibilitar aos antigos contribuintes se aposentarem com base nas regras de cálculo anteriores, embora com possibilidade de pagamento de pedágio. Mudanças abruptas como estas, e neste caso, sem transição, sendo aplicados aos fatos geradores ocorridos após a publicação da Emenda Constitucional, atingem a todos, indiscriminadamente, e fere o princípio da confiança legítima e o da igualdade. Pessoas que, por completarem os requisitos uma semana depois, terão seu direito tolhido pela incidência da nova regra, sem lhes dar a chance de se replanejarem.

Desse modo, é necessário que a nova regra de cálculo sugerida esteja muito bem fundamentada em estudos atuariais, tanto para que resulte em um valor de benefício que consiga atender minimamente à proteção da contingência social que atinge o indivíduo, em reflexo ao que foi contribuído, como também para conseguir ser suportada como despesa para o sistema. Entretanto, a PEC 6/2019 não fundamenta, em dados atuariais, a nova sistemática de cálculo proposta tampouco os reflexos na economia de tamanha precarização nos valores dos benefícios.

Essa redução drástica nos valores a serem recebidos a título de benefício previdenciário, com a nova regra sugerida, também provocará, certamente, impactos econômicos nos Estados e Municípios, na medida que haverá menor poder de compra desses indivíduos. Isso porque a maioria absoluta dos pequenos e médios municípios brasileiros têm como principal fonte de movimentação econômica os benefícios previdenciários e utilizam esses recursos para suas necessidades diárias, fazendo movimentar toda a cadeia produtiva local. Cumpre destacar, inclusive, que algo em torno de 70% dos municípios brasileiros, os benefícios pagos pela Previdência ultrapassam o Fundo de Participação do Município - FPM, como demonstra o gráfico⁴ a seguir:

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

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

Esses dados apontam, portanto, a grande dependência econômica de grande parte dos entes da Federação brasileira em relação ao montante gasto no consumo local com os valores recebidos a título de benefícios previdenciários, como também na devolução correspondente, em forma de tributos. Tendo em vista a provável redução dos valores dos benefícios e a natural redução do público receptor de benefícios por conta das regras mais rígidas de acesso, a economia dos municípios será necessariamente afetada. Entretanto, pouco tem sido observado esse reflexo econômico da Reforma da Previdência e tampouco foi apresentado estudos demonstrando os impactos desta redução, fato de extrema relevância na manutenção do pacto federativo e para o crescimento econômico nacional.

2.3 Desconstitucionalização dos Direitos Sociais

A se propor criar uma “nova previdência”, a PEC 6/2019 faz muito mais do que trazer novas regras previdenciária. Isto porque o sistema constitucional de Seguridade Social inaugurado pela Constituição Federal de 1988, passa a ter uma nova estrutura jurídica diferente do que existiu até então.

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

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

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

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

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

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

Tais matérias ficam pré-determinadas na Constituição Federal até que as vindouras Leis Complementares disponham a respeito; porém, essas futuras Leis Complementares, além de ficarem sob a iniciativa exclusiva do Poder Executivo Federal, deverão obedecer aos critérios gerais previstos nessas regras transitórias fixadas pela PEC 6/2019 no corpo das normas constitucionais.

A proteção ao risco social não é algo novo, mas sim fruto de todo um desenvolvimento da humanidade. A estrutura criada na Constituição de 1988, inspirada

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

Depois de um longo desenvolvimento das garantias fundamentais, o Estado trouxe para si a responsabilidade de garantir saúde pública para todos os brasileiros. Com saúde, a população economicamente ativa deve trabalhar e contribuir obrigatoriamente para um sistema previdenciário, de forma a se prevenir contra os riscos sociais futuros. Aqueles que não possuem condições de trabalho e, conseqüentemente, de contribuição, e que estejam em situação de miserabilidade, contam ainda com os benefícios e serviços assistenciais.

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

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

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

prognósticos, faturamento e importação em nada se alteram com o envelhecimento da população.

Como avanço nas conquistas nos direitos e garantias fundamentais, além da previsão constitucional de quais riscos devem ser protegidos, o texto atual da Constituição Federal traz expressamente os principais requisitos aos direitos de aposentadoria, como idade mínima e tempo de contribuição no seu próprio texto no artigo 201, §7º e artigo 40, §1º da Constituição Federal. Assim, a população brasileira possui maior segurança jurídica quanto aos seus direitos previdenciários, já que seus direitos alcançaram status constitucional, como consequência evolutiva do direito à previdência social ser uma garantia fundamental (artigo 6º da Lei Maior).

Vale anotar que a circunstância de a Constituição prever o “cardápio” mínimo de contingências sociais que os planos previdenciários haverão de desenvolver, aliada ao fato de que há também na Constituição relevantes diretrizes específicas atinentes ao todo do sistema, produz importante impacto em pelo menos duas ordens de consideração: primeiramente, permite-nos afirmar que a estrutura jurídico-normativa de quaisquer das prestações previdenciárias, sem exceção de uma só, apenas será legítima se fincar suas raízes na própria Constituição. O texto constitucional será, por essa primeira perspectiva, o alicerce mínimo comum de qualquer construção interpretativa válida na dogmática jurídico-previdenciária.

Aquela circunstância importa ainda - eis a segunda consideração - em que o ordenamento jurídico brasileiro confere aos beneficiários, potencialmente, tutela jurisdicional qualificada para reclamar quaisquer lesões ou ameaças a seus direitos previdenciários, já que, na defesa desses direitos, poderá ser invocado diretamente o eventual juízo de inconstitucionalidade; afinal, em muitas situações, nem mesmo pela via legislativa a União poderia subtrair ou modificar normas previdenciárias.

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

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

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

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

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

Para completar o poder que o Executivo terá ao fazer as alterações posteriores nas regras previdenciárias, a PEC 6/2019 autoriza que essa legislação complementar crie o chamado “gatilho”, mecanismo de aumento automático das idades mínimas conforme o aumento da expectativa de sobrevida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Assim, todo o futuro previdenciário dos cidadãos poderá mudar sem a possibilidade de um debate mais aprofundado com a sociedade e de suas implicações no cenário social, jurídico, político e econômico do país.

Portanto, a primeira reflexão que se deve fazer quanto ao tema da Reforma da Previdência é exatamente sobre as vantagens e desvantagens de se retirar do bojo da Constituição Federal esses direitos sociais. Para além desse primeiro ponto, como não houve a apresentação do texto dessa futura lei complementar disciplinadora dos novos direitos previdenciários, todo o resto da discussão acaba sendo provisório, o que gera grande insegurança jurídica. Afinal, a Constituição Federal, que em seu artigo 3º traz como fundamento a Ordem Social, cuja base é o primado do trabalho e o objetivo a atingir é o bem-estar e a justiça social, não cogita regressão das conquistas sociais já elevadas à dignidade constitucional.

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

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

Há possibilidade de redução do risco através de políticas econômicas e sociais. Na seguridade social é possível reduzir os riscos, o que o seguro privado não possibilita de uma forma ampla. Reformar a Previdência deve necessariamente envolver maior prevenção do risco: o que envolve melhor fiscalização do acidente do trabalho (já que atuarialmente a acidentalidade gera grandes custos para o sistema), do ambiente do trabalho (fiscalizar ambientes insalubres e evitar as doenças do trabalho); evitar epidemias e doenças transmissíveis (diminuição de gastos com benefícios por incapacidade e SUS). Envolve também melhorar a gestão, com investimentos em pessoal capacitado e tecnologia, para evitar fraudes e melhorar a fiscalização da arrecadação dos tributos da seguridade social.

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

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

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

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

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

cidadão individualmente considerado (no sentido subjetivo) bem como diferente o dever de respeito a esta confiança.⁷

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

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

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

Embora a falta de recursos não seja atualmente a situação do Sistema de Seguridade Social, já que o que existe são desvios de seu custeio, caso houvesse uma situação hipotética em que o legislador tivesse que adequar a legislação à sua situação

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

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

orçamentária, o que geraria um conflito de princípios, como, por exemplo, o da segurança jurídica e o da “reserva do possível”⁹, seria necessária a realização de uma ponderação de princípios, no qual se deve sobrepesar o direito social garantidor de uma vida digna, como explica Sarlet:

Em se partindo do pressuposto que as prestações estatais básicas destinadas à garantia de uma vida digna para cada pessoa constituem (tal como já foi lembrado) inclusive parâmetro necessário para a justiciabilidade dos direitos sociais prestacionais, no sentido de direitos subjetivos definitivos que prevalecem até mesmo em face de outros princípios constitucionais como é o caso da “reserva do possível” (e da conexas reserva parlamentar em matéria orçamentária) e da separação dos Poderes, apenas para referir os que têm sido mais citados na doutrina, resulta evidente – ainda mais em se cuidando de uma dimensão negativa (ou defensiva) dos direitos sociais (e neste sentido não apenas dos direitos a prestações) – que este conjunto de prestações básicas não poderá ser suprimido ou reduzido (para quem do seu conteúdo em dignidade da pessoa) nem mesmo diante ressalva dos direitos adquiridos, já que afetar o cerne material da dignidade da pessoa (na sua dupla dimensão positiva e negativa) continuará sempre sendo uma violação injustificável do valor (e princípio) máximo da ordem jurídica e social.¹⁰

Nesse sentido, o norte a guiar o aplicador do Direito sempre deve ser a dignidade da pessoa humana, fundamento da Carta Cidadã de 1988, como observa Daniel Sarmento ao afirmar que:[...] o princípio da dignidade da pessoa humana desempenha múltiplas funções, entre as quais a de servir de critério material para a ponderação de interesses. Mas a dignidade da pessoa humana, sendo um fim e não um meio para o ordenamento constitucional, não se sujeita a ponderações.¹¹

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

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

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

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

mas apenas para se reduzir despesa, sob pena de violação do Princípio da Vedação do Retrocesso.

Portanto, mister se faz a análise dos riscos atuais no Brasil antes de se propor alterações nas regras previdenciárias. Afinal, o dado científico necessário para se estabelecer a idade mínima, por exemplo, não é apenas a expectativa de vida do brasileiro pelo IBGE, mas também: qual é a idade média que o brasileiro se incapacita para o trabalho pela idade avançada? A partir daí, calcula-se, conforme a expectativa de vida do brasileiro, quantos anos o sistema, em média, irá custear a aposentadoria e, assim, define o critério etário. Entretanto, essa premissa não foi provada na PEC n. 6/2019, o que fragiliza o texto apresentado e permite que haja um descolamento do texto legal/constitucional com a realidade do risco do brasileiro, podendo provocar retrocessos em matéria de direito social, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio

3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Historicamente foram criados dois Regimes de Previdência Públicos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Enquanto o RPPS abarca apenas os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos de qualquer um dos entes da Federação, o RGPS é universal e subsidiário, ou seja, abarca todos os trabalhadores da iniciativa privada, de empregos públicos, facultativos e ainda servidores públicos efetivos que não tenham um regime próprio instituído.

A PEC 6/2019 vai ao encontro do que Reformas Previdenciárias anteriores introduziram, que foi a aproximação entre esses dois regimes públicos e a unificação das regras. Entretanto, principalmente no que diz respeito ao Regime Próprio dos Servidores Públicos, há extinção de regras de transição já em vigor há anos e mudanças substanciais nos novos requisitos.

Mas deve ser destacado que, em relação ao RGPS, a PEC também traz significativas alterações, ao mudar para todos as regras de acesso aos benefícios e o patamar protetivo existente atualmente. Portanto não é uma reforma que “atinge apenas aos privilegiados”, mas sim “também aos mais pobres”, como será visto a seguir.

3.1 Regime Geral de Previdência Social – RGPS

De uma forma geral, os benefícios proporcionados pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS são geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e visam proteger os segurados nos momentos de ocorrência da contingência (situação que normalmente retira ou diminui substancialmente a capacidade de trabalho e, portanto, de auferir renda). O ordenamento jurídico estabelece, seja no texto constitucional ou na legislação infraconstitucional (em especial a Lei do Plano de Benefício n. 8.213/91), requisitos de acesso ao benefício e forma de cálculo dos mesmos. Veja-se:

3.1.1. Aposentadoria por Invalidez

Atualmente, a aposentadoria por invalidez está prevista, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, no seu Plano de Benefícios, a Lei n. 8.213/91. Na Constituição Federal consta apenas o risco invalidez como objeto a ser protegido pelo sistema, no artigo 201, I.

Assim, quanto aos critérios para se caracterizar a invalidez e ao cálculo do benefício aposentadoria por invalidez, há regulamentação infraconstitucional. Desse modo a PEC 6/2019 apenas visa alterar a redação do artigo 201, I, quanto à nomenclatura do risco protegido, para obrigar “a cobertura dos eventos incapacidade temporária ou permanente para o trabalho”, o que corresponderia hoje aos benefícios auxílio doença (incapacidade temporária) e aposentadoria por invalidez (incapacidade permanente). Veja-se:

COMO É HOJE	PEC 6/2019
Previsão Legal: A aposentadoria por invalidez está prevista no artigo 42 a 47 da Lei 8.213/91, em decorrência da previsão constitucional do artigo 201, I que traz a invalidez como risco a ser protegido pelo sistema previdenciário.	Previsão Legal: Passará a ser chamada de Aposentadoria por Incapacidade Permanente e será regulamentada por futura lei complementar, valendo por enquanto as regras de transição previstas na PEC 06/2019 (artigo 26) .
Requisitos: Segurado ficar incapacitado de forma total e permanente para o exercício de atividade laboral e carência ¹² de 12 meses de	Requisitos: Ainda serão detalhados pela lei complementar futura.

¹² Alguns benefícios no RGPS exigem a carência, ou seja, um número mínimo de contribuições sem atraso feitas pelo segurado antes da ocorrência da contingência. Conforme artigo 24 da Lei 8.213/91, “período de carência é o número mínimo de

<p>contribuição (salvo se a doença for acidentária ou do trabalho ou grave). Há obrigatoriedade de realização de perícia médica para identificar o grau da incapacidade e se há a necessidade da assistência permanente de terceira pessoa. Esse benefício tem natureza precária, ou seja, se as condições de saúde do segurado melhorarem, ele poderá voltar ao mercado de trabalho e aposentadoria será cancelada.</p>	
<p>Cálculo: O valor da aposentadoria por invalidez corresponde à 100% do salário de benefício (média aritmética simples das 80% maiores contribuições a partir de 1994).</p>	<p>Cálculo: Proventos: 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).</p> <p>Exceção: incapacidade decorrente do acidente do trabalho, doenças profissionais e doença do trabalho em que o valor será 100% da média (não fala nada das moléstias graves)</p>

Exemplo Prático:

Ao se analisar, matematicamente, quanto um segurado com 20 anos de contribuição ao sistema previdenciário, que tenha se incapacitado totalmente para o trabalho um dia antes ou um dia depois da vigência da PEC 6/2019, caso aprovada, se observa grave redução em sua renda. Veja-se:

Análise Jurídica:

Em relação à aposentadoria por invalidez, o texto sugerido pela PEC 6/2019 gerará grande prejuízo para os segurados do RGPS, principalmente quanto ao valor a ser recebido, pois só receberá aposentadoria integral (100% da média) quem se aposentar com 40 anos de contribuição.

Ocorre que a Aposentadoria por Invalidez é um benefício de Risco e não um benefício Voluntário. Tecnicamente, a utilização da mesma regra de cálculo da aposentadoria voluntária para uma aposentadoria de risco penaliza duas vezes aquele

contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências”.

que infelizmente foi acometido pelo risco incapacidade. Dessa forma, observe que nesta modalidade não se faz presente o elemento volitivo, é dizer não houve uma escolha da pessoa em querer se incapacitar para o trabalho, mas sim o acometimento do risco da invalidez.

Portanto, tal redução drástica da renda dessa pessoa, quando mais vulnerável e necessitada de recursos para sua saúde, sem que haja uma contrapartida do Estado em melhorias nas condições públicas de acesso aos hospitais e medicamentos, aumenta o risco dos brasileiros incapacitados, trazendo grande violação ao Princípio da Vedação do Retrocesso.

Cumpra observar aqui que, nesse ponto, ao contrário do que defende publicamente os autores da Reforma, a alteração sugerida prejudica efetivamente os mais pobres e vulneráveis e certamente trará grande efeito econômico no país, já que em 70% dos mais de 5.500 municípios brasileiros, o valor dos benefícios da Previdência supera o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

3.1.2. Nova Aposentadoria Voluntária

Atualmente, os segurados do INSS podem se valer de dois tipos de aposentadoria voluntária: **aposentadoria por idade** ou **aposentadoria por tempo de contribuição**. A PEC 6/2019 unifica essas duas aposentadorias em apenas uma aposentadoria voluntária, que agrega idade mínima e tempo mínimo de contribuição. Em relação ao cálculo, há a criação de nova metodologia, a qual exige 40 anos de contribuição para o alcance da integralidade do cálculo (100% da média e não mais média das 80% maiores contribuições). Veja-se:

COMO É HOJE	PEC 6/2019
Previsão Legal: A aposentadoria voluntária atualmente pode ser por idade (artigo 201, §7º, I e nos artigos 48 a 51 da Lei 8.213/91) ou tempo de contribuição (artigo 201, §7º e artigos 52 a 56 da Lei 8.213/91).	Previsão Legal: PEC retira os requisitos de idade mínima e de tempo de contribuição da constituição e possibilita apenas um tipo de aposentadoria voluntária (idade + tempo de contribuição) e atribui para a futura lei complementar regulamentar os requisitos assim como possibilidade de “gatilho” de aumento das idades mínimas automático conforme aumento da expectativa de vida do brasileiro pelo IBGE. Enquanto isso, ficam

	valendo as regras transitórias do artigo 24 da PEC 6/2019.
<p>Requisitos: Aposentadoria por idade (mulheres aos 60 anos e homens aos 65 anos, e mínimo de 15 anos de carência) ou Aposentadoria por Tempo de Contribuição (mulheres aos 30 de contribuição e homens aos 35 de contribuição, sendo no mínimo 15 anos de carência).</p> <p>Rurais: Podem ser aposentar com 5 anos a menos na idade.</p> <p>Professor: Podem se aposentar com 5 anos a menos no tempo de contribuição.</p>	<p>Requisitos: Aposentadoria Voluntária (mulheres com 62 anos e homens com 65 anos e ambos com 20 anos de contribuição).</p> <p>Rurais: 60 anos homens e mulheres e 20 anos de contribuição sobre a produção.</p> <p>Professor: 60 anos homens e mulheres e 30 anos de efetivo exercício no magistério.</p> <p>Tais requisitos poderão ser mais detalhados ou alterados pela lei complementar futura.</p>
<p>Cálculo: O cálculo da aposentadoria por idade é de 70% da média das 80% maiores contribuições + 1% por ano de contribuição até o limite de 100% com fator previdenciário optativo. Já o valor da aposentadoria por tempo de contribuição corresponde à 100% do salário de benefício (média aritmética simples das 80% maiores contribuições a partir de 1994) multiplicado pelo fator previdenciário. Se somar 86/96 – sem fator previdenciário.</p>	<p>Cálculo: Proventos: 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).</p>

Exemplo Prático:

Ao se analisar, matematicamente, quanto um segurado, que tenha se aposentado por idade um dia antes ou um dia depois da vigência da PEC 6/2019, caso aprovada, se observa grave redução em sua renda. Veja-se:

1º Exemplo: Se o segurado Miguel aposenta por idade, após 34 anos de contribuição, com data de início do benefício em 2018 (DIB), em um salário de benefício com interferência do fator previdenciário (conforme tabela INSS, que no caso da aposentadoria por idade é facultativa), o seu salário de benefício seria de R\$ 5.455,28 multiplicada pela alíquota atual que é de 100% (alíquota da aposentadoria por idade de 70% + 1% por ano de contribuição até 100%, conforme Lei 8.213/91). Portanto, sua renda mensal inicial (RMI) seria de **R\$ 5.455,28**. Caso o salário de benefício fosse calculado após a aprovação da Reforma, ou seja, com base na média de 100% de seu tempo contribuído, haveria a redução do salário de benefício para R\$ 4.677,83. Ao se multiplicar pela alíquota resultante da nova sistemática da PEC 6/2019 (60% + 2% do que passa de 20 anos),

teremos uma alíquota de 88% e não mais de 100%, o que resultaria numa renda mensal inicial de (RMI) de **R\$ 4.116,49**.

2º exemplo: Se a segurada: Maria aposenta por idade, após 16 anos de contribuição, com data de início do benefício em 2018 (DIB), em um salário de benefício sem interferência do fator previdenciário (conforme tabela INSS, que no caso da aposentadoria por idade é facultativa), o seu salário de benefício seria de R\$ 1.142,69 multiplicada pela alíquota atual que é de 86% (alíquota da aposentadoria por tempo idade de 70% + 1% por ano contribuído até 100%, conforme Lei 8.213/91). Portanto, sua renda mensal inicial (RMI) seria de **R\$ 1.142,69**. Caso o salário de benefício fosse calculado após a aprovação da Reforma (embora ela não ostente 20 anos de contribuição e, portanto, não pudesse aposentar com as novas regras), com base na média de 100% de seu tempo contribuído, haveria a redução do salário de benefício para R\$ 1.069,06. Ao se multiplicar pela alíquota resultante da nova sistemática da PEC 6/2019 (60% + 2% do que passa de 20 anos), teremos uma alíquota de 60% e não mais de 86%, o que resultaria numa renda mensal inicial de (RMI) de **R\$ 641,43**.

Da mesma forma, se analisar, matematicamente, quanto um segurado, que tenha se **aposentado por tempo de contribuição** um dia antes ou um dia depois da vigência da PEC 6/2019, caso aprovada, se observa grave redução em sua renda. Isso porque, as regras de transição criadas (exceto a que autoriza a utilização das regras atuais quando o segurado ou segurada estão até dois anos de completares os requisitos atuais, ou seja, 33 anos de contribuição quando homem e 28 anos de contribuição quando mulher, mediante pedágio) não são autorizativas de utilização das regras de cálculo anteriores. Veja-se:

1º exemplo: Se o segurado: José aposenta por tempo de contribuição, após 36 anos de contribuição, com data de início do benefício em 2018 (DIB), em um salário de benefício sem interferência do fator previdenciário (ou seja, já atingindo idade mínima de 60 anos suficiente para atender a atual regra da Fórmula 86/96), o seu salário de benefício seria de R\$ 4.318,50 multiplicada pela alíquota atual que é de 100% (alíquota da aposentadoria por tempo de contribuição conforme Lei 8.213/91). Portanto, sua renda mensal inicial (RMI) seria de **R\$ 4.318,50**. Caso o salário de benefício fosse calculado após a aprovação da Reforma, ou seja, com base na média de 100% de seu tempo contribuído, haveria a redução do salário de benefício para R\$ 3.679,34. Ao se multiplicar pela alíquota

resultante da nova sistemática da PEC 6/2019 (60% + 2% do que passa de 20 anos), teremos uma alíquota de 92% e não mais de 100%, o que resultaria numa renda mensal inicial de (RMI) de **R\$ 3.384,99**

2º exemplo: Se o segurado: André aposenta por tempo de contribuição, após 35 anos de contribuição, com data de início do benefício em 2011 (DIB), em um salário de benefício com o correspondente fator previdenciário da tabela do INSS, o seu salário de benefício seria de R\$ 1.087,11 (Com FP) multiplicada pela alíquota atual que é de 100% (alíquota da aposentadoria por tempo de contribuição conforme Lei 8.213/91). Portanto, sua renda mensal inicial (RMI) seria de **R\$ 1.087,11**. Caso o salário de benefício fosse calculado após a aprovação da Reforma, ou seja, com base na média de 100% de seu tempo contribuído, mas sem fator previdenciário, o salário de benefício seria de R\$ 1.228,53. Ao se multiplicar pela alíquota resultante da nova sistemática da PEC 6/2019 (60% + 2% do que passa de 20 anos), teremos uma alíquota de 80% e não mais de 100%, o que resultaria numa renda mensal inicial de (RMI) de **R\$ 982,82**.

Análise Jurídica:

Redução dos valores dos benefícios

Um primeiro aspecto relevante é a observação de que, embora a aposentadoria por idade atual já tenha como requisito etário a idade de 65 anos para homens e 60 anos para as mulheres, há a obrigatoriedade de comprovação de pagamento sem atraso de 180 meses de contribuição (carência), ou seja, 15 anos de contribuição. No cálculo atual (70% do salário de benefício, que corresponde à média aritmética das 80% maiores contribuições + 1% a cada ano contribuído ao sistema) haverá uma proporcionalidade em relação ao tempo contribuído para o sistema, de modo a elevar o valor da aposentadoria por idade conforme a existência de contribuições por parte do segurado.

Desta feita, o aposentado por idade só conseguirá aposentar com o valor integral da média se tiver contribuído 30 anos para o sistema previdenciário. Portanto, em relação à aposentadoria por idade, o texto sugerido pela PEC 6/2019 gerará grande prejuízo para os segurados do RGPS, principalmente quanto ao valor a ser recebido, pois receberá aposentadoria integral (100% da média) apenas com 40 anos de contribuição.

Cumpra observar aqui novamente que a maioria do trabalhador pobre no Brasil só consegue se aposentar por idade, por conta da alta informalidade no mercado de

trabalho brasileiro. Portanto, embora tenha trabalhado desde cedo, muitas vezes esse trabalho é informal, o segurado não consegue provar o tempo trabalhado e por conseguinte não consegue cumprir os requisitos para a comprovação da outra modalidade de aposentadoria voluntária, qual seja, a aposentadoria por tempo de contribuição. Nesse ponto, ao contrário do que defende publicamente os autores da Reforma, **a alteração sugerida prejudica efetivamente os mais pobres e vulneráveis** e certamente trará grande efeito econômico no país, já que em 70% dos mais de 5.500 municípios brasileiros, o valor dos benefícios da Previdência supera o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

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

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

Consideremos uma mulher que tenha 56 anos de idade, e 30 anos de contribuição (56 + 30 = 86 pontos). Pelas regras atuais ela receberia 100% da média. Pelas novas regras, receberá 80% da média (60% + 2% para cada ano que superar aos 20 anos; superou em 10 anos, logo 80%). Sabendo que os requisitos de tempo de contribuição para homem e mulher são distintos (o tempo mínimo para homem é de 35 anos de contribuição, e para mulher é de 30 anos de contribuição), se ambos cumprirem o tempo mínimo, a renda da mulher será sempre inferior à do homem, uma vez que ele teria no mínimo 90% da renda (60% + 2% para cada ano que superar aos 20 anos; o homem superará em 15 anos, para chegar aos 35 anos de contribuição, logo 90%), enquanto a mulher receberia 80% nas mesmas condições mínimas.

Pelo que foi identificado nos exemplos anteriores, “cai por terra” o argumento de que a Reforma da Previdência não atinge aos mais pobres. Afinal, todos os exemplos acima foram de trabalhadores do RGPS que contribuem até o limite do teto de R\$5.839,45, e que portanto, não são “os privilegiados”.

Portanto, o debate com a população deve ser franco e aberto no sentido de que haverá sim sacrifício de todos os brasileiros, e principalmente os do RGPS, para que haja a almejada economia de 1,2 trilhão de reais.

Redução da diferença etária entre os gêneros

Quanto às novas regras de aposentadoria voluntária sugeridas pela PEC 6/2019 observa-se a **redução da diferença etária entre os gêneros quanto ao requisito da idade mínima de 5 para 3 anos**. Aqui, não foi feito o estudo atuarial necessário para demonstrar que o risco da mulher no mercado de trabalho já sofreu melhoria suficiente para a equiparação dos gêneros no mercado de trabalho. Cumpre observar, portanto, se há condições para a equiparação ou mesmo a diminuição da diferença etária entre homens e mulheres sob o ponto de vista do núcleo essencial da previdência: a proteção do risco.

Na ótica previdenciária, dois aspectos são relevantes para se dimensionar o risco da mulher em comparação ao risco dos homens: o biológico e o sociocultural. Sob a questão biológica, cabe à mulher a gestação, procriação e amamentação, o que naturalmente exige diversos tempos biológicos e mecanismos de proteção diferenciados no desempenho dessas funções. Não há dúvidas que culturalmente tem havido uma evolução dos papéis dos membros da família, pois o cuidado com os filhos não tem se restringido totalmente às mulheres, o que tem, inclusive, motivado alterações na legislação previdenciária, mas as diferenças fisiológicas entre os sexos existe e deve ser ponderada. Já quanto à questão sociocultural, há a necessidade de se observar que os benefícios previdenciários abarcam diversas dimensões, dentre as quais: mercado de trabalho, estrutura familiar e nível de instrução. (MATOS, 2007)

Isto porque a política pública previdenciária, ao proteger a pessoa dos riscos sociais, necessariamente depende das demais políticas públicas relacionadas ao mercado de trabalho, à educação da população, à saúde pública e aos aspectos sociais das famílias. E nesse quadro mais amplo, ainda que tenhamos avanços significativos quanto a

igualdade de gênero na legislação pátria, os números que medem a tão perseguida igualdade de oportunidade no mercado de trabalho e, conseqüentemente, de direitos sociais, demonstram que a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho evolui lentamente, a taxa de desemprego entre mulheres ativas ainda é maior do que as dos homens, a remuneração feminina também é menor do que a masculina e muitas das barreiras discriminatórias para as mulheres no mercado de trabalho ainda não foram superadas (IBGE, 2010).

Desse modo, os aspectos sociais relacionados ao gênero ainda atribuem às mulheres uma demanda maior de trabalhos não remunerados ligados à reprodução social, e conseqüentemente, de menor remuneração dos trabalhos relativos à esfera da produção social. Ademais, determinados tipos de trabalho remunerado, os quais são majoritariamente ocupados por mulheres e, via de regra, mais desvalorizados, carregam muitas características do trabalho doméstico e de cuidado, como é o caso das ocupações nos campos da enfermagem, pedagogia, assistência social, psicologia, beleza, limpeza, atendimento ao público e preparação de alimentos (SILVEIRA, MOSTAFA, CAETANO E SANTOS, 2011).

Além da atividade laboral remunerada, existe outra atividade tão importante quanto a primeira, que se desenvolve no âmbito familiar, cujo papel ainda é atribuído majoritariamente às mulheres. Dados estatísticos apontam que 88% das brasileiras acumulam tarefas domésticas e trabalho remunerado, enquanto os homens que acumulam esses dois papéis representam apenas 46% (ANDRADE, 2016).

É a chamada “dupla jornada”, decorrente da divisão sexual do trabalho, em que se reserva à mulher a missão de executar os afazeres domésticos e os cuidados com a família e que gera, no total, uma maior carga de trabalho:

“No que tange à divisão sexual do trabalho e ao uso do tempo, observa-se que a jornada total das mulheres, somando-se o tempo dedicado ao trabalho principal (mais de 35 horas semanais) e aos afazeres domésticos (quase 21 horas semanais), era sempre superior à jornada total dos homens (quase 42 horas dedicadas ao trabalho principal e 10 horas aos afazeres domésticos) [...]. Assim, tanto as mulheres rurais quanto as urbanas apresentam, na média, jornadas semanais totais mais longas que as dos homens, atingindo 55,9 horas semanais, respectivamente, contra 51,8 horas dos homens em média.” (BRASIL/SPM, 2014, p.20).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IEA fez importante pesquisa, a

partir da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), em que se traçou o perfil das pessoas inativas, para identificar as barreiras que as separam do mercado de trabalho e as causas determinantes de sua inatividade e concluiu, então, que quanto maior o número de filhos e menor a idade deles, maior a propensão à inatividade feminina em face da desigualdade na divisão sexual do trabalho. A média de idade das mulheres inativas é de 52 anos, muito menor do que a média masculina, que ultrapassa 64 anos. Sendo que menos da metade dos homens inativos têm filhos versus quase dois terços das mulheres nessa condição. A idade média dos filhos é menor entre as mulheres inativas e o número médio de filhos delas é maior. (IPEA, 2016).

Curioso é o fato de que as mulheres possuem escolaridade superior à dos homens inativos. As mulheres estudam 6,4 anos na média enquanto os homens estudam na média 5,3 anos. Porém, o maior grau de instrução não tem sido suficiente para sua inserção no mercado de trabalho:

“O que estes dados parecem indicar é que as inativas são mulheres ainda em plena idade produtiva, com escolaridade mais elevada que a dos homens e que, tendo a oportunidade, poderiam – para além do que já fazem para a reprodução da vida – contribuir elas próprias para a produção de riquezas do país e não apenas como possibilitadoras da contribuição que os homens dão à economia” (IPEA, 2016, p.6/7).

Esse quadro de desigualdades é ainda mais alarmante ao se referir às mulheres negras e trabalhadoras rurais. As trabalhadoras negras, que representam 51% do total da força de trabalho feminina, ainda são maioria entre os trabalhos sem carteira assinada, em situações mais precárias e com menores salários. Já as trabalhadoras rurais, via de regra, começam a vida laboral de forma precoce (muitas vezes antes dos 14 anos de idade), em trabalhos braçais e com menor expectativa de sobrevida. (IBGE, 2014).

A partir dos dados apresentados, verifica-se que a discussão sobre o diferencial de requisitos por sexo na idade de aposentadoria se apresenta como princípio de justiça que, ao ser incluso nos critérios de acesso à Previdência Social, gera uma retribuição do trabalho não remunerado e da desigualdade da relação de trabalho realizado pelas mulheres. Ao tratar diferentemente homens e mulheres, o Estado reconhece uma desigualdade social ainda presente na valoração de seus trabalhos:

Conferir valor ao trabalho reprodutivo não pago significa reconhecer sua importância econômica para a dinâmica produtiva da vida social. A Previdência Social é, hoje, a principal política que realiza a conexão econômica entre a esfera

produtiva e a esfera reprodutiva, conferindo um bônus pelo “sobretabalho” feminino acumulado ao longo da vida ativa. Esse reconhecimento econômico por meio do Estado, na forma de um direito, é em si transformador porque relativiza a hierarquia entre trabalho produtivo e reprodutivo, e altera sua correlação de forças (MOSTAFA, VALADARES, SOUZA, REZENDE, FONTOURA, 2017, p.5).

A Constituição Federal de 1988 firma um contrato distributivo através do Seguridade Social, que opera, em grande parte, por meio da diferenciação das regras de acesso que não apenas permitem aumentar a inclusão beneficiária, mas que, de algum modo compensam as desigualdades estruturais do mercado de trabalho. A diferenciação do requisito idade para aposentadoria entre homens e mulheres presente na lei reflete o reconhecimento social da dupla jornada feminina de trabalho, já que o acúmulo do trabalho doméstico não remunerado com as demais ocupações, é uma expressão essencial do princípio de equidade que rege o sistema de seguridade brasileiro (MOSTAFA, VALADARES, SOUZA, REZENDE, FONTOURA, 2017).

Ao longo da história, as mulheres foram gradativamente tendo seus direitos reconhecidos, com incremento significativo do grau de cobertura previdenciária. Porém, a aprovação de emenda à constituição que visa uma alteração da distinção etária na idade mínima entre homens e mulheres sem a devida observância das questões de gênero e uma análise efetiva de risco social, acaba por gerar mais desigualdades e um retrocesso de direitos ferindo a máxima do Princípio constitucional da igualdade que envolve tratar desigualmente os desiguais.

A discussão acerca da Reforma da Previdência, portanto, deve passar primeiramente pela análise real da proteção do risco social no Brasil, e isso não tem sido quase discutido. Reformar deve ser para melhorar e não para retroceder; o que não impede ajustes no ordenamento para se adequar à dinâmica social e econômica, mas sem perder de vista a razão de ser do sistema que é evitar o estado de necessidade da população. Nesse cenário, estudiosos do direito têm se debruçado sobre o Princípio da Vedação do Retrocesso e as reformas que envolvem matérias de direito social, como as da previdência.

Outrossim, o uso da **mesma regra de cálculo tanto para homens e mulheres**, ou seja, proporcional ao tempo de contribuição equivalente à 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo

de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%); **faz com que haja efetivo prejuízo para as mulheres**. Isso porque, se elas precisarem dos mesmos 40 anos de contribuição para receberem 100% do salário de benefício, elas deverão iniciar a trabalhar 3 anos antes para chegarem aos 62 anos com o mesmo valor dos homens aos 65 anos.

Historicamente, a diferença autorizada pela Constituição Federal sempre foi no requisito etário e nunca no cálculo. De modo que a introdução desse novo *discriminem* é como se “desse com uma mão e retirasse com outra”, aspecto que poderá ser questionado, inclusive, no Poder Judiciário, frente à violação do Princípio da Isonomia, prevista no artigo 5º da Lei Maior.

Autorização de “gatilho” pela futura lei complementar (insegurança jurídica)

A PEC 06/2019 autoriza (nos art. 1º; art. 18, §5º; art. 22, §5º, art. 24, §3º) a criação de um “gatilho” pela futura lei complementar, ou seja, poderá haver um aumento automático da idade e/ou da pontuação, baseado no aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira.

Ocorre que vincular os requisitos de idade ou de pontuação para a aposentadoria por idade, ou por tempo de contribuição, ao aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira, gera uma corrida sem fim para o acesso aos benefícios e retira a natureza programável dos benefícios, o que traz severa insegurança jurídica e quebra da confiança legítima.

Previsto no artigo 5º. XXXVI da Constituição Federal, o princípio da segurança jurídica encontra-se diretamente relacionado aos direitos e garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito. Desse modo, toda sociedade deverá possuir uma ordem jurídica, estando o Princípio da Segurança Jurídica, implícito ao seu valor justiça. Tal princípio é composto por diversos institutos, como o respeito aos direitos adquiridos, ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada, ao devido processo legal, irretroatividade da lei, dentre outros.

A Lei é fonte de segurança jurídica, de modo que deve vigorar para produzir efeitos futuros à sua edição. Até porque as pessoas devem ter condições de ter conhecimento prévio de suas regras previdenciárias e se programarem quanto aos riscos. Desse modo, ao se propor mudanças às leis vigentes, o legislador deve observar em que medida essas alterações irão afetar direitos já consagrados e em vias de implementação. Nesta ótica, a criação de um gatilho automático, que acaba por forçar o segurado a trabalhar por tempo indeterminado traz grande insegurança jurídica e ofende o princípio da confiança legítima, componente essencial para a promoção da previsibilidade do direito, bem como da certeza de que direitos alcançados e prescritos em leis não podem ser desrespeitados.

Outro aspecto que merece destaque e que reforça a crítica de que não foram feitos estudos atuarias para embasar as regras propostas pela PEC 6/2019 é o que os estudos sobre a realidade brasileira apontam. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, somente 8% dos trabalhadores com mais 60 anos estão na ativa. Essa informação já nos faz refletir sobre a real oportunidade que os trabalhadores idosos terão no mercado de trabalho ao se impor uma idade mínima. Pior ainda pode se tornar a distância da norma à realidade do risco brasileiro ao impor uma idade indefinida para a aposentação, através do gatilho, que poderá ser ainda modificada por lei complementar, sem a garantia de trabalho. Nesse ponto, a PEC 6/2019 fere a Ordem Social, já que não há como assegurar existência digna, conforme os ditames da justiça social.

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

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

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

Veja que o texto limita o critério etário para aposentadoria na idade máxima 65 anos, salvo se comprovado ser possível a absorção dos idosos em idade mais avançada pelo mercado de trabalho. Como já foi observado nessa análise jurídica, não há estudos comprovando tais premissas para fins de fixação da idade mínima para aposentadoria no país. Pior ainda é fixar uma idade, além dos 65 anos, baseada no aumento da expectativa de sobrevida, sem ter um estudo técnico da empregabilidade dos idosos nesta faixa etária e que estão em desconformidade com as normas internacionais, ratificadas pelo Brasil.

Conforme a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, tempo de usufruto do benefício previdenciário é de 16 anos, quando considerada a expectativa de vida. No Brasil, como a expectativa de vida é de aproximadamente 76 anos, as idades mínimas de 65 e 62 anos estão em total descompasso com a proporcionalidade estabelecida nos países desenvolvidos, já que por essa mesma lógica, ao considerar nossa baixa expectativa de vida, a idade mínima deveria ser 60 anos ($76-16=60$).

Conclui-se que a desconstitucionalização desses requisitos em conjunto com a criação de um gatilho automático na ampliação desses requisitos etários trará enorme insegurança jurídica e a desconfiguração do instituto benefício programado, onde a proteção da confiança legítima do cidadão é pedra fundamental para o progresso econômico e social.

3.1.3. Regras de Transição

A proposta de Reforma da Previdência traz 4 regras de transição para os segurados do RGPS que já estejam contribuindo para o sistema até a edição da PEC 6/2019.

1ª Regra - Aumento gradativo da Idade e Tempo de Contribuição (artigo 22 da PEC 6/2019):

Como hoje existe a regra da **aposentadoria por idade**, a qual já traz como requisitos as idades mínimas de 60 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, mas a nova aposentadoria voluntária exige requisito etário maior para as mulheres (62 anos); essa primeira regra de transição autoriza que as mulheres que já estejam contribuindo para o sistema possam gradativamente ter o aumento de 6 meses de idade a cada ano, até que, em 2023 (daqui a 4 anos), cheguem no novo requisito. Já para os homens, não muda porque hoje já é de 65 anos.

Sobre o tempo de contribuição mínimo, que hoje é de 15 anos para ambos os sexos, haverá o aumento gradativo de 6 meses a cada ano, passando de 15 anos em 2019 para 20 anos em 2029.

Algo que merece ser destacado é que essas idades podem sofrer o “gatilho”, ou seja, a PEC 6/2019 autoriza que lei futura autorize o aumento dessas idades mínimas de forma automática, ou seja, sem necessidade de nova alteração legislativa, toda vez que houver o aumento da expectativa de sobrevida do brasileiro.

Merece atenção também o fato de que para quem se aposentar sob essa regra de transição não será aplicada regra de cálculo atual, mas sim a nova regra de cálculo proporcional ao tempo de contribuição equivalente à 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).

2ª Regra – Pontuação idade + tempo de contribuição gradativa (artigo 18 da PEC 6/2019):

Como hoje há regra da **Aposentadoria por tempo de contribuição** aos 30 anos de contribuição para as mulheres e 35 anos de contribuição para os homens, mas sem uma idade mínima a ela vinculada, a PEC 6/2019 propõe a

possibilidade de aposentadoria para aqueles que já estiverem segurados do sistema quando o somatório de idade e tempo de contribuição alcançar 86 pontos para mulher e 96 para homens.

Entretanto, a partir de 2020 essa soma passa a ser 87 pontos para os mulheres e 97 pontos para os homens e vai aumentar um ponto a cada ano até alcançar 100 pontos para mulheres e 105 pontos para o homem em 2033.

Cumpra observar que para quem se aposentar sob essa regra de transição não será aplicada regra de cálculo atual, mas sim a nova regra de cálculo proporcional ao tempo de contribuição equivalente à 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).

3ª Regra – Idade mínima gradativa (artigo 19 da PEC 6/2019):

Para os já segurados do sistema, há ainda a possibilidade da aposentadoria voluntária com 56 anos de idade para mulheres e 61 anos de idade para homens, ou seja, com idades mínimas inferiores às novas que serão exigidas, qual sejam, 65 anos para homens e 62 anos de idade para mulheres, desde que cumpram os requisitos atuais de tempo de contribuição: 30 anos de contribuição para mulheres e 35 anos de contribuição para homens.

Entretanto, o texto transitório da PEC 6/2019 já prevê, a partir de 2020, um aumento de 6 meses na idade a cada ano até 2031 para mulheres (quando alcança 62 anos de idade) e até 2029 para homens (quando alcança 65 anos).

Sobre o cálculo, importante verificar que para quem se aposentar sob essa regra de transição não será aplicada regra de cálculo atual, mas sim a nova regra de cálculo proporcional ao tempo de contribuição equivalente à 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que

excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%). Portanto, aos 30 anos de contribuição para as mulheres e 35 anos de contribuição para os homens, o valor será respectivamente de 80% da média para as mulheres e 90% para os homens.

4ª Regra – Aposentadoria por tempo de contribuição com pedágio (artigo 20 da PEC 6/2019):

Ao segurado filiado ao RGPS que contar, até a promulgação da emenda constitucional, com mais de 28 anos de contribuição, se mulher, e mais de 33 anos de contribuição se homem, poderá aposentar com 30 anos de contribuição, se mulher ou 35 anos de contribuição, se homem, caso cumpra com o período adicional correspondente a 50% do tempo que, na data de promulgação da PEC 6/2019, faltaria para atingir 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem.

Aqui é a única opção de transição que autoriza aposentar com os proventos calculados com base na regra atual do artigo 29 da Lei 8.213/91: média aritmética das 80% maiores contribuições, desde 1994, multiplicada pelo fator previdenciário.

Análise Jurídica:

De forma salutar a PEC 6/2019, no que tange ao RGPS, trouxe opções de regras de transição para os atuais segurados do seu sistema. A importância da criação de regras de transição quando ocorrem Reformas na Previdência se consolida no Princípio a Segurança Jurídica. Afinal, as relações jurídicas previdenciárias são de longo prazo, de modo que as pessoas ao ingressarem no sistema previdenciário se filiaram confiando em determinadas regras já postas. Quando essas regras mudam, por conta da impossibilidade daqueles que já estavam no meio do caminho se programarem conforme as novas regras, deve-se

respeitar essa expectativa de direito já existente, e criar regras alternativas para esse público.

Entretanto, a PEC 6/2019 inovou ao trazer regras de transição com requisitos específicos, mas com valores calculados na nova regra de aposentadoria. Esse ponto merece reflexão, porque desnatura parcialmente a própria regra de transição e pode gerar ações judiciais futuras.

Outrossim, tendo em vista que o Brasil ainda é um país jovem, ou seja, a sua população ativa é bem superior do que a população inativa, considera-se que estamos no “bônus demográfico”. Desta feita as mudanças necessárias com foco no envelhecimento da população e diminuição de natalidade, devem ser feitas, mas sem um impacto social tão drástico que necessite de regras de transição com prazos tão pequenos. O foco obviamente parece ser a economia imediata com a postergação e diminuição dos valores dos novos benefícios, mas tal aspecto econômico deve ser contrastado com a situação de risco da população brasileira para se identificar, mediante cálculos atuariais, qual seria a transição adequada à essa progressão da idade avançada do cidadão brasileiro. Caso contrário, pode-se fazer regras descoladas da realidade do risco e, na prática, a população não conseguir se utilizar das regras de transição.

3.1.4. Aposentadoria Especial

A aposentadoria especial é benefício previdenciário concedido ao segurado exposto permanentemente a agentes nocivos, de ordem física, química ou biológica, em ambiente insalubre que prejudique a saúde ou a integridade física do indivíduo.

Atualmente a aposentadoria especial tem previsão constitucional no artigo 201, §1º da Constituição Federal, mas seus requisitos estão previstos nos artigos 57 a 58 da Lei 8.213/91 e artigos 64 a 70 do Decreto 3.048/99.

O sistema previdenciário beneficia os segurados que são expostos a agentes físicos, químicos e biológicos, ou uma combinação destes, acima dos limites de tolerância aceitos, o que se presume produzir a perda da integridade física e mental em ritmo acelerado.

Fundamentado pelo princípio da igualdade, que em sua máxima trata desigualmente os desiguais para se alcançar minimamente um justo tratamento no mercado de trabalho, a aposentadoria especial será concedida ao segurado após 15 anos (exclusiva de mineiros permanentes em subsolo), 20 anos (destinada a mineiros que trabalham nas rampas de superfície afastados das frentes de trabalho; e aos que estão expostos a asbestos ou amianto) ou 25 anos (destinadas aos demais agentes nocivos) de contribuição, conforme o grau de exposição a agentes nocivos à saúde. Portanto, por trabalhar em maior risco, o sistema autoriza que ele saia do ambiente insalubre antes da regra geral dos demais trabalhadores.

A comprovação será feita em formulário do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), preenchido pela empresa com base em Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho (LTCAT), expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

A PEC 6/2019 altera significativamente a aposentadoria especial, deixando para futura Lei Complementar dispor os critérios de concessão de aposentadoria em favor dos segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade.

Na regra transitória (artigo 25 da PEC 6/2019) traz os critérios que serão utilizados até a edição da futura lei complementar. Veja-se:

COMO É HOJE	PEC 6/2019
Previsão Legal: A aposentadoria especial está prevista no artigo 57 e 58 da Lei 8.213/91, em decorrência da previsão constitucional do artigo 201, §1º, que autoriza a criação de critérios e requisitos diferenciados para a aposentadoria quando o trabalho for nocivo à saúde.	Previsão Legal: Será regulamentada por futura lei complementar, valendo por enquanto as regras de transição previstas na PEC 06/2019 (artigo 25).
Requisitos: Para ter direito à aposentadoria especial, o trabalhador deverá comprovar, além do tempo de trabalho, efetiva exposição aos agentes físicos, biológicos, químicos ou associação de agentes prejudiciais pelo período	Requisitos: O segurado deverá acumular idade mínima e tempo de contribuição na atividade insalubre: 55 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 de contribuição; 58 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 anos de contribuição; e 60 anos de idade,

<p>exigido para a concessão do benefício (15, 20 ou 25 anos).</p> <p>Há autorização da conversão do tempo especial em comum.</p>	<p>quando se tratar de atividade especial de 25 anos de contribuição.</p> <p>Não autoriza a conversão do tempo especial em comum posterior a promulgação da PEC.</p>
<p>Cálculo: O valor da aposentadoria por especial corresponde à 100% do salário de benefício (média aritmética simples das 80% maiores contribuições a partir de 1994).</p>	<p>Cálculo: Proventos: 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).</p> <p>Exceção: Na aposentadoria especial após 15 anos de contribuição, o acréscimo de 2% será aplicado a cada ano que exceder 15 anos de contribuição.</p>

A PEC 6/2019 trouxe **regra de transição** baseada em pontuação (artigo 21) aos segurados já filiados ao RGPS até a promulgação da emenda que exerçam atividade especial, em que poderão se aposentar quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de efetiva exposição forem respectivamente: 66 pontos e 15 anos de efetiva exposição; 76 pontos e 20 anos de efetiva exposição; 86 pontos e 25 anos de efetiva exposição

Em 2020 a pontuação aumenta um ponto a cada ano até chegar a 99 pontos e 25 anos de efetiva exposição, data na qual a lei complementar futura poderá estabelecer gatilho autorizando o aumento automático dessas idades mínimas conforme o aumento da expectativa de sobrevida do brasileiro conforme o IBGE.

Análise Jurídica

Uma primeira observação é o fim da aposentadoria por Atividade de Risco, com manutenção apenas na hipótese de lei complementar criar regra específica para policiais e agentes penitenciários e socioeducativos. Ou seja, a PEC 6/2019 deixa desprotegido o segurado que trabalha em contato com inflamáveis ou explosivos, exposição a alta tensão elétrica, entre outros trabalhos que são perigosos e, portanto, geradores de risco à integridade mental, já que o perigo pronunciado gera um stress constante à esse trabalhador.

A criação de idade mínima não se coaduna com o benefício da aposentadoria especial. Isto porque o intuito do instituto é justamente possibilitar a retirada do trabalhador daquele ambiente insalubre, para que ele não venha a adoecer ou morrer no ambiente de trabalho. Portanto, de que adianta criar tal regra se na prática o trabalhador terá que continuar no ambiente insalubre até atingir a idade. Imagine um segurado que começa a trabalhar em minas subterrâneas aos 20 anos de idade. Após 15 anos trabalhando nesse mesmo ofício teria direito à aposentadoria, mas após a PEC, como terá apenas 35 anos, terá que trabalhar mais 20 anos até chegar à idade mínima de 55 anos!!! Será a mesma coisa que não existir a figura da aposentadoria especial, porque dela não beneficiará qualquer trabalhador.

Outro ponto extremamente grave da proposta é que, independentemente da gravidade da exposição, não haverá conversão do tempo especial proporcional posterior à promulgação da emenda. Essa vedação viola o princípio da igualdade porque, seja proporcional, seja integral o desgaste da saúde já ocorreu e o trabalhador deve ser proporcionalmente indenizado.

Por fim, cumpre observar que a regra geral de cálculo não foi adaptada para a quantidade menor de tempo necessário para aposentar, de modo que os trabalhadores em condição insalubre só terão 100% da média se trabalharem 40 anos. Assim, o valor do benefício será rebaixado ainda mais, pois quem se aposenta nessa condição não terá mais do que 25 anos de contribuição.

Cumpre destacar que no RGPS há financiamento específico para esse benefício que é o SAT ESPECIAL (seguro acidente do trabalho especial – artigo 57, §6º da Lei 8.213/91), devido pelos empregadores sobre a folha dos empregados em condições nocivas à saúde no percentual de 12% (se o trabalho autorizar a aposentadoria em 15 anos), 9% (se o trabalho autorizar a aposentadoria em 20 anos) 6% (se o trabalho autorizar a aposentadoria em 25 anos), além do pagamento do Seguro Acidente do Trabalho – SAT devido por toda empresa conforme o grau de risco preponderante da empresa (1 a 3%).

Portanto, há sustentabilidade financeira para manutenção desse benefício que visa atender o primado da “sadia qualidade de vida” (artigo 225 CF/88), de modo que sua restrição ou viabilização pelas alterações propostas esbarram no Princípio da Vedação do Retrocesso Social.

3.1.5. Pensão por Morte

A pensão por morte talvez seja o benefício previdenciário mais afetado na PEC 6/2019. Isto porque, conforme será visto, caso haja a aprovação do texto da Reforma da Previdência, os valores recebidos pelos futuros pensionistas serão drasticamente reduzidos, com dupla proporcionalidade na nova metodologia de cálculo proposta.

COMO É HOJE	PEC 6/2019
<p>Previsão Legal: A pensão por morte tem garantia constitucional no artigo 201, V, da CF88 e seus requisitos descritos na legislação infraconstitucional (artigos 74 a 79 da Lei 8.213/91). Há garantia constitucional do pagamento da pensão em patamar não inferior ao salário mínimo (artigo 201, §2º da CF).</p>	<p>Previsão Legal: PEC retira a garantia constitucional do pagamento da pensão em patamar não inferior ao salário mínimo e atribui para a futura lei complementar regulamentar os requisitos (artigo 1º e artigo 28 da PEC 6/2019)..</p>
<p>Requisitos: Dependentes previstos no artigo 16 da Lei 8.213/91 rateiam o valor calculado e essas cotas são reversíveis.</p>	<p>Requisitos: Dependentes serão detalhados em futura lei complementar e terão cotas não reversíveis.</p>
<p>Cálculo: O cálculo da pensão é de 100% da aposentadoria do segurado falecido ou do valor que teria direito se aposentasse por invalidez na data do óbito. Conforme a regra da aposentadoria por invalidez atual, o valor do salário de benefício corresponde à média das 80% maiores contribuições, desde 1994, multiplicada pela alíquota de 100%, sem fator previdenciário. Há a garantia do pagamento do salário mínimo.</p>	<p>Cálculo: respeitado o limite máximo dos benefícios do RGPS, o valor da pensão por morte equivalerá a uma cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10% por dependente, até o limite de 100% calculadas sobre o valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente (60% da média aritmética de todo período contributivo, a partir de 1994 + 2% por ano contribuído que passar de 20 anos de contribuição). Não tem limite mínimo do salário mínimo.</p>

Análise Jurídica:

A PEC 06/2019 traz consigo a previsão do pagamento de pensão por morte em valor inferior ao salário mínimo (alteração do art. 201, V pelo artigo 1º da PEC 06/2019), na medida em que desatrela do texto constitucional a necessidade de a pensão por morte observar o mandamento do §2º do art. 201 da CF/88, que estabelece que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor inferior mensal inferior ao salário mínimo.

Ademais, retoma sistemática de proporcionalidade conforme a composição familiar, já outrora sugerida na Medida Provisória n. 664, que foi derrubada pelo Congresso Nacional na transformação na Lei 13.135/2015, pelo qual o valor do benefício de pensão por morte, tanto no RGPS quanto no RPPS (arts. 8 e 28 da PEC 06/2019), será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebesse, acrescidas de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100%.

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

Por fim, a possibilidade de concessão de benefícios de pensão por morte abaixo do salário mínimo tem a potencialidade de reduzir significativa parte da população à indignidade, mitigando a dignidade da pessoa humana previsto no artigo 1º, III, da CF/88; o direito à percepção do salário mínimo, em busca do mínimo existencial previsto no artigo 7, IV, da CF/88, violando também a cláusula pétrea do artigo 60, §4º, IV da CF/88, que diz respeito aos direitos e garantias individuais.

3.2. REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:

Sucessivas reformas previdenciárias visam a aproximação das regras de aposentadoria do RGPS e RPPS. A atual Reforma da Previdência não foi diferente e praticamente equipara os dois regimes, pois no âmbito da caracterização e regras de cálculo dos benefícios entre os segurados do RGPS e servidores do RPPS há praticamente a mesma exigência e sistemática exigidas pela PEC 6/2019.

3.2.1. Aposentadoria por Invalidez

Na hipótese de Reforma da Previdência ser aprovada, o benefício de aposentadoria por invalidez do servidor público passará também a ser chamado de aposentadoria por incapacidade permanente.

Assim, o servidor público será aposentado por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insusceptível de readaptação,

hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria.

A aposentadoria por incapacidade permanente, da mesma forma do RGPS, será calculada à razão de 60% da média aritmética dos 100% salários de contribuição, aplicando sobre este resultado, o acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder 20 (vinte) anos de contribuição até o limite de 100%. Apenas nos casos em que a invalidez do servidor se der por acidente de trabalho, doenças do trabalho ou doença profissional, os proventos de inatividade serão no percentual de 100% da média total estipulada, ou seja, de todos os salários de contribuição de julho de 1994 ao mês anterior que se der a aposentadoria. Portanto, não se garante mais a integralidade no cálculo da média na hipótese de doenças graves estabelecidas em lei.

COMO É HOJE	PEC 6/2019
<p>Previsão Legal: A aposentadoria por invalidez do servidor está prevista no artigo 40, §1º, I da Constituição Federal e regulamentada, para servidores federais, no artigo 186, da Lei 8.112/91.</p>	<p>Previsão Legal: Passará a ser chamada de Aposentadoria por Incapacidade Permanente e será regulamentada por futura lei complementar, valendo por enquanto as regras de transição previstas na PEC 06/2019 (artigo 12, §3º, II.)</p>
<p>Requisitos: Servidor ficar incapacitado de forma total e permanente para o exercício do cargo. Há obrigatoriedade de realização de perícia médica para identificar o grau da incapacidade e se há a necessidade da assistência permanente de terceira pessoa. Esse benefício tem natureza precária, ou seja, se as condições de saúde do segurado melhorarem, ele poderá voltar ao cargo, mediante o instituto da reversão.</p>	<p>Requisitos: Servidor será aposentado por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insusceptível de readaptação. Ainda serão detalhados pela lei complementar futura.</p>
<p>Cálculo: O valor da aposentadoria por invalidez será integral, ou seja, 100% da média aritmética simples das 80% maiores contribuições a partir de 1994, se a incapacidade for decorrente do acidente de trabalho, doenças profissionais e doença do trabalho, ou doença grave especificada em lei. Nos demais casos, será proporcional ao tempo de contribuição (TC/30 se mulher e TC/35 se homem).</p> <p>Existem regras de transição para servidores ingressos antes de 2003.</p>	<p>Cálculo: Proventos: 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).</p> <p>Exceção: incapacidade decorrente do acidente de trabalho, doenças profissionais e doença do trabalho em que o valor será 100% da média (não fala nada das moléstias graves).</p>

	Não tem regra de transição para os cálculos.
--	--

Exemplo Prático:

Ao se analisar, matematicamente, quanto um servidor com 20 anos de contribuição ao sistema previdenciário, que tenha se incapacitado totalmente para o trabalho um dia antes ou um dia depois da vigência da PEC 6/2019, caso aprovada, se observa grave redução em sua renda. Veja-se:

Análise Jurídica:

Em relação à aposentadoria por invalidez, o texto sugerido pela PEC 6/2019 gerará grande prejuízo para o RPPS, principalmente quanto ao valor a ser recebido, pois só receberá aposentadoria integral (100% da média) apenas com 40 anos de contribuição.

Aqui cabem as mesmas ressalvas feitas no item do RGPS, pois a Aposentadoria por Invalidez é um benefício de Risco e não um benefício Voluntário. Tecnicamente, a utilização da mesma regra de cálculo da aposentadoria voluntária para uma aposentadoria de risco, e penalizar duas vezes aquele que infelizmente foi acometido pelo risco doença ou acidente. Dessa forma, não houve uma escolha da pessoa em querer se incapacitar para o trabalho, mas sim o acometimento do risco da invalidez.

Ademais, ao não mais autorizar a integralidade do cálculo para os segurados acometidos de doenças graves (rol especificado no artigo 186, §1º da Lei 8.112/91 - tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, esclerose múltipla, hepatopatia grave, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica adquirida (aids) ou contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada) gerará grave prejuízo financeiro aos beneficiários mais vulneráveis. O afastamento da proporcionalidade nessas situações gera ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Portanto, tal redução drástica da renda dessa pessoa, quando mais vulnerável e necessitada de recursos para sua saúde, sem que haja uma contrapartida do Estado em melhorias nas condições públicas de acesso aos hospitais e medicamentos, aumenta o

risco dos brasileiros incapacitados, trazendo grande violação ao Princípio da Vedação do Retrocesso.

Cumpra observar que hoje existe regra de transição para a aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público antes de 2003, estabelecida na EC 70/2013. Ocorre que a PEC 6/2019 não traz regra de transição para a aposentadoria por invalidez.

3.2.2. Nova aposentadoria voluntária

Em relação à nova regra de aposentadoria voluntária do servidor público, o referido projeto de emenda constitucional, em resumo, altera os requisitos para a concessão de aposentadorias e piora o cálculo do valor dos benefícios previdenciários. Observe, por exemplo, que para a concessão de aposentadoria será exigido que os servidores cumpram a seguinte tabela:

HOMEM	MULHER
65 anos de idade	62 anos de idade
25 anos de contribuição	25 anos de contribuição
10 anos de serviço público	10 anos de serviço público
5 anos no cargo	5 anos no cargo

Além disso, a idade mínima exigida poderá ser alterada por legislação infraconstitucional, de acordo com o aumento da expectativa de vida dos brasileiros, fazendo com que a idade mínima para a aposentadoria aumente ao longo dos próximos anos de forma automática, sem necessidade de novas alterações etárias na legislação (seria como um “gatilho” automático conforme informações do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

A Reforma também prevê mudanças no cálculo dos proventos de aposentadoria, que terá como base a média aritmética dos 100% (cem por cento) salários de contribuição contados a partir de julho de 1994 e utilizará percentuais escalonados de acordo com o tempo de contribuição, na seguinte proporção: 60% (sessenta por cento) da média aritmética acima referida, acrescida de 2% (dois por cento) para cada ano de

contribuição que exceder 20 (vinte) anos de contribuição (até 100%). Ou seja, só receberá 100% (cem por cento) da média quem contribuir por 40 (quarenta) anos.

A propósito, como os proventos considerarão todos os salários de contribuição a partir de julho de 1994, será importante que o servidor analise a viabilidade de averbação de períodos trazidos do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, caso opte por permanecer no regime atual. Isto porque, as contribuições deste regime se limitam ao valor do teto, influenciando o cálculo da aposentadoria de modo negativo.

COMO É HOJE	PEC 6/2019
<p>Previsão Legal: A aposentadoria voluntária atualmente pode ser por idade (artigo 40, §1º, III, b, da CF88) ou tempo de contribuição (artigo 40, §1º, III, b, da CF88).</p> <p>Requisitos estão previstos na própria constituição federal.</p>	<p>Previsão Legal: PEC retira os requisitos de idade mínima e de tempo de contribuição da constituição e possibilita apenas um tipo de aposentadoria voluntária (idade + tempo de contribuição) e atribui para a futura lei complementar regulamentar os requisitos assim como possibilidade de “gatilho” de aumento das idades mínimas automático conforme aumento da expectativa de vida do brasileiro pelo IBGE. Enquanto não editada a lei complementar, fica valendo as regras do artigo 12, §3º, II da PEC 6/2019.</p>
<p>Requisitos: Aposentadoria por idade (mulheres aos 60 anos e homens aos 65 anos, e mínimo de 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo) ou Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Idade (mulheres aos 55 anos e 30 anos de contribuição e homens aos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, sendo no mínimo 10 no serviço público e 5 no cargo).</p> <p>Professor: Podem se aposentar com 5 anos a menos no tempo de contribuição e na idade.</p>	<p>Requisitos: Aposentadoria Voluntária (mulheres com 62 anos e homens com 65 anos e ambos com 25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo). Professor: 60 anos homens e mulheres e 30 anos de efetivo exercício no magistério, 10 anos de efetivo serviço público e 5 anos no cargo em que for concedida a aposentadoria.</p> <p>Tais requisitos poderão ser mais detalhados ou alterados pela lei complementar futura.</p>
<p>Cálculo: O cálculo da aposentadoria por idade é de 70% da média das 80% maiores contribuições + 1% por ano de contribuição até o limite de 100% com fator previdenciário optativo. Já o valor da aposentadoria por tempo de contribuição corresponde à 100% do salário de benefício (média aritmética simples das 80% maiores contribuições a partir de 1994) multiplicado pelo fator previdenciário. Se somar 86/96 – sem fator previdenciário.</p>	<p>Cálculo: Proventos: 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).</p>

Análise Jurídica:

Sobre a nova regra de aposentadoria voluntária dos servidores públicos, podemos fazer as mesmas considerações já realizadas no tópico que abordou o tema no RGPS (*Redução dos valores dos benefícios, Redução da diferença etária entre os gêneros e Autorização de “gatilho” pela futura lei complementar (insegurança jurídica)*), já que os principais critérios são os mesmos (idade mínima de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres com gatilho progressivo e mesma regra de cálculo) ou ainda mais rígido (25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo).

Ocorre que os servidores públicos, diferentemente dos segurados do Regime Geral de Previdência Social, já possuem idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres desde a Emenda Constitucional nº 41 de 2003. Portanto, não há que se falar em aposentadoria precoce no serviço público, como eventualmente ocorre no RGPS.

Outro ponto que merece esclarecimento é o fato do servidor público contribuir para o RPPS sobre o total de sua remuneração, inclusive em valores superiores ao teto do INSS, salvo o que ingressou no serviço público após a implementação do Regime de Previdência Complementar – RPC, em que há limitação tanto na obrigação tributária quanto no valor a ser recebido a título de benefício ao teto do INSS.

Desse modo, se os servidores atuais ainda conseguem se aposentar com valores superiores ao teto do INSS é porque tem um histórico contributivo nesse mesmo patamar, não sendo um privilégio, mas sim contraprestação do que foi contribuído (11% sobre toda a remuneração, pelo servidor e 22% pelo ente a quem ele é vinculado).

Sobre os novos requisitos de aposentadoria, as mulheres, principalmente as professoras, estão em maior prejuízo, seja porque terão que trabalhar mais até completarem a nova idade mínima (até 10 anos a mais no caso das professoras), seja porque deverão contribuir mais tempo para conseguirem ter o mesmo valor do que os homens (40 anos de contribuição para ter 100% da média).

Ora, aqui a PEC 6/2019 comete grave erro técnico em trazer a mesma regra de cálculo da regra geral para as regras especiais. Afinal, para a mulher poder usufruir da aposentadoria com idade menor do que a do homem, terá que ter começado a trabalhar mais cedo para compensar os anos a menos (pois só receberá 100% após 40 anos de

contribuição). Esse mesmo erro grave ocorre nas demais regras de aposentadoria como a aposentadoria especial, que será vista adiante.

3.2.3. Regra de Transição:

Por conta de emendas constitucionais anteriores que alteraram as regras de aposentadoria dos servidores públicos e criaram regras de transição, atualmente em vigor, se faz necessária a atenção à data de ingresso do servidor no serviço público, visto que a partir dessa informação será possível saber qual a fórmula de cálculo de seus proventos de aposentadoria.

Assim, atualmente, o servidor que ingressou no serviço público antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, ou seja, até 31/12/2003, faz jus a proventos de aposentadoria calculados com base na última remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria (integralidade), bem como ao reajustamento do seu benefício na mesma data e mesma proporção dos servidores ativos (paridade). No entanto para que isso ocorra, o servidor deverá contar com:

HOMEM	MULHER
60 anos de idade	55 anos de idade
35 anos de tempo de contribuição	30 anos de tempo de contribuição
20 anos de tempo de serviço público	20 anos de tempo de serviço público
10 anos na carreira	10 anos na carreira
5 anos no cargo	5 anos de cargo

Além disso, para os servidores que ingressaram no serviço público até 16/12/1998, a Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n. 47/2005, autoriza a regra de transição para a concessão de aposentadoria voluntária com integralidade e paridade, que estabelece os seguintes requisitos:

HOMEM	MULHER
Idade mínima resultante da redução do limite previsto (60 anos de idade) na proporção de um ano de idade para cada ano de	Idade mínima resultante da redução do limite previsto (55 anos de idade) na proporção de um ano de idade para cada ano de

contribuição que exceder a condição prevista (35 anos).	contribuição que exceder a condição prevista (30 anos).
35 anos de tempo de contribuição	30 anos de tempo de contribuição
25 anos de serviço público	25 anos de serviço público
15 anos na carreira	15 anos na carreira
5 anos de cargo	5 anos de cargo

De outro norte, para os servidores que não cumprirem os requisitos das regras de transição acima, e para aqueles servidores que ingressaram no serviço público em momento posterior à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, ou seja, a partir de 01/01/2004, os proventos de aposentadoria serão calculados com base na média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição compreendidos entre julho de 1994 até o mês anterior à concessão da aposentadoria, sendo-lhe garantido ainda o reajuste do benefício na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, para tanto, precisam contar com:

HOMEM	MULHER
60 anos de idade	55 anos de idade
35 anos de tempo de contribuição	30 anos de tempo de contribuição
10 anos de tempo de serviço público	10 anos de tempo de serviço público
5 anos no cargo	5 anos de cargo

Assim, para que o servidor possa analisar sua situação concreta atual (ou seja, sem que seja aprovada a PEC 6/2019 deve o servidor considerar a sua data de ingresso como fator a ser analisado, avaliando, desse modo, a sua perspectiva de renda futura.

Já a PEC nº 6/2019 prevê uma única regra geral de transição, qual seja o cumprimento dos seguintes requisitos cumulativos:

- 1) 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem;
- 2) 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher; e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;
- 3) 20 (vinte) anos de serviço público;
- 4) 5 (cinco) anos no cargo efetivo que se der a aposentadoria;

5) Somatório de idade e do tempo de contribuição, incluídas frações, equivalentes a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem.

Cumpra observar, ainda, que esses critérios sofrerão alterações ao longo dos anos:

1) Idade: a partir de 1º de janeiro de 2022, a pontuação (56M/61H) será elevada para 57 (cinquenta e sete) anos para mulheres e 62 (sessenta e dois) para homens.

2) Pontuação: a partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação (86M/96H) será acrescida a cada ano de um ponto, até atingir o limite de 100 pontos, para mulheres, e 105 pontos, para homens.

3) Gatilho: lei complementar estabelecerá forma como a pontuação será reajustada após o término do período de majoração, quando o aumento da expectativa de vida da população brasileira atingir os 65 anos de idade.

	HOMEM	MULHER
2019	96 pontos	86 pontos
2020	97 pontos	87 pontos
2021	98 pontos	88 pontos
2022	99 pontos	89 pontos
2023	100 pontos	90 pontos
2024	101 pontos	91 pontos
2025	102 pontos	92 pontos
2026	103 pontos	93 pontos
2027	104 pontos	94 pontos
2028	105 pontos	95 pontos
2029	105 pontos	96 pontos
2030	105 pontos	97 pontos
2031	105 pontos	98 pontos
2032	105 pontos	99 pontos
2033	105 pontos	100 pontos

O cálculo dos proventos de aposentadoria da regra de transição também terá como base a média aritmética dos 100% (cem por cento) salários de contribuição contados a partir de julho de 1994 e utilizará percentuais escalonados de acordo com o tempo de contribuição, na seguinte proporção: 60% (sessenta por cento) da média aritmética acima referida, acrescida de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder 20 (vinte) anos de contribuição (até 100%). Apenas os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC nº 41/2003 terão direito à integralidade e à

paridade, mas deverão cumprir necessariamente a nova idade mínima exigida, sem a aplicação da tabela acima, ou seja, 65 anos para homens e 62 anos de idade para mulheres.

Além disso, é importante esclarecer que a PEC nº 6/2019 proíbe a acumulação de benefícios previdenciários de aposentadorias dentro do Regime Próprio de Previdência Social, ressalvadas as hipóteses decorrentes de cargos constitucionalmente acumuláveis, e de proventos de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social decorrentes do exercício do cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Portanto, é possível perceber que com a eventual aprovação da PEC nº 6/2019, além de as regras para acesso aos benefícios ficarem mais rígidas, a fórmula de cálculo dos proventos sofrerá alteração, o que implicará em redução dos proventos.

Cumprir observar que da mesma forma do RGPS, se cria um “gatilho”, pelo qual lei complementar futura poderá estabelecer a forma como a pontuação será reajustada após o término do período de majoração, quando o aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira atingir os 65 anos de idade.

Quanto ao cálculo, quem optar por essa nova regra de transição terá o mesmo cálculo da regra geral, ou seja: 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%). Esse cálculo será limitado ao teto do INSS para servidores que ingressaram no serviço público após a existência de Previdência Complementar do Servidor Público (na União ocorreu em 2013).

Seguem alguns exemplos¹³ de casos concretos de servidores públicos (antes e após a PEC 6/2019):

Exemplo 01. Servidor com 41 anos de idade que ingressou no serviço público em 2012 (provento pela média), com salário bruto hoje de R\$34.678,00, com as regras atuais ele aposentaria com proventos de R\$32.004,65 bruto e um valor líquido de R\$25.520,36. Se

¹³ Simulações com base em casos reais elaboradas pelo Engenheiro Luiz Roberto Pires Domingues Junior.

for aprovado apenas as novas alíquotas o salário líquido dele será de R\$20.290,62. Em sendo aprovado a PEC, mas considerando as alíquotas hoje vigentes o provento líquido será de R\$10.412,47, apresentando uma perda de 51,62%.

Exemplo 02. Servidora com 45 anos de idade que ingressou no serviço público em 2000 (provento totais), com salário bruto hoje de R\$34.599,00, com as regras atuais ela aposentadoria com proventos de R\$34.599,00 bruto e um valor líquido de R\$23.194,49. Se for aprovado apenas as novas alíquotas o salário líquido dele será de R\$21.814,26. Em sendo aprovado a PEC, mas considerando as alíquotas hoje vigentes o provento líquido será de R\$13.850,93, apresentando uma perda de 51,62%, mas se por acaso aposentar por invalidez que não seja de causa ocupacional o líquido será de R\$8.772,66 representando uma perda de 62,18%.

Exemplo 03. Servidora com 42 anos de idade que ingressou no serviço público em 2005 (provento pela média), com salário bruto hoje de R\$12.359,00, com as regras atuais ela aposentadoria com proventos de R\$11.174,40 bruto e um valor líquido de R\$8.079,65. Se for aprovado apenas as novas alíquotas o salário líquido dele será de R\$7.898,09. Em sendo aprovado a PEC, mas considerando as alíquotas hoje vigentes o provento líquido será de R\$6.131,76, apresentando uma perda de 24,12%, mas se por acaso aposentar por invalidez que não seja de causa ocupacional o líquido será de R\$3.065,88 representando uma perda de 62,20%.

Exemplo 04. Servidor com 51 anos de idade que ingressou no serviço público em 1994 (provento totais), com salário bruto hoje de R\$23.032,06, com as regras atuais ela aposentadoria com proventos de R\$23.032,06 bruto e um valor líquido de R\$15.730,80. Se for aprovado apenas as novas alíquotas o salário líquido dele será de R\$15.021,47. Em sendo aprovado a PEC, mas considerando as alíquotas hoje vigentes o provento líquido será de R\$9.740,64, apresentando uma perda de 38,08%, mas se por acaso aposentar por invalidez que não seja de causa ocupacional o líquido será de R\$7.235,43 representando uma perda de 51,80%.

Exemplo 05. Servidor com 48 anos de idade que ingressou no serviço público em 1994 (provento totais), com salário bruto hoje de R\$19.567,00, com as regras atuais ela aposentadoria com proventos de R\$19.567,00 bruto e um valor líquido de R\$13.494,97. Se for aprovado apenas as novas alíquotas o salário líquido dele será de R\$12.978,76. Em sendo aprovado a PEC, mas considerando as alíquotas hoje vigentes o provento líquido

será de R\$6.931,00, apresentando uma perda de 48,00%, mas se por acaso aposentar por invalidez que não seja de causa ocupacional o líquido será de R\$5.788,37 representando uma perda de 57,10%.

A partir dos exemplos acima descritos, observa-se que em **todos os casos** a PEC 6/2019 gera grande prejuízo financeiro ao servidor público, **reduzindo os valores dos benefícios para menos da metade** do que receberiam caso mantidas as regras de cálculo das regras atuais.

Análise Jurídica:

A PEC é extremamente perversa com o servidor público na regra de transição e ainda aumenta progressivamente a idade da regra de transição, o que faz com que haja uma corrida sem fim para se alcançar a aposentadoria. .

Outrossim, acaba com o direito à integralidade para quem ingressou até 2003 e tenha menos do que 65 anos homem e 62 mulher, **eliminando as regras de transição atuais para aquisição da integralidade**. Ocorre que essas atuais regras de transição estão no meio de sua fruição por muitos servidores, que estão se esforçando para cumprir requisitos mais rígidos para alcançá-las. Não respeita expectativa de direito daqueles que estavam no meio do processo de transição, e já se cria nova regra de transição única, a qual deve se submeter às novas regras de cálculo e não às antigas que ainda garantiam paridade e integralidade.

Haverá possibilidade de se alcançar a paridade e integralidade apenas os servidores que tiverem ingressado no serviço público antes de 2003. Mesmo assim, na verdade a PEC 6/2019 estabelece uma **integralidade mitigada (artigo 3º, §10º da PEC 6/2019)**, pois a depender da situação remuneratória do servidor, não receberá necessariamente a sua última remuneração.

A nova integralidade então passa a considerar a média de recebimento de certas vantagens pessoais permanentes ou adicionais de caráter individual recebido para se chegar no valor final recebido:

- 1) Se o servidor tiver em cargo sujeito à carga horária variável: receberá a média dos últimos 10 anos;

- 2) Se receber vantagens pecuniárias permanentes variáveis por indicadores de desempenho e produtividade, receberá a média dos 10 últimos anos;
- 3) Se receber vantagens pessoais permanentes ou os adicionais de caráter individual forem originados de incorporação à remuneração de parcelas temporárias ou exercício de cargo em comissão ou confiança, irá receber a proporção de 1/30 a cada ano completo de recebimento de contribuição, contínuo ou intercalado.

Portanto, mesmo os servidores que conseguirem atingir os novos requisitos para aposentar com paridade e integralidade, não necessariamente terão os proventos com base na última remuneração.

Diferentemente do RGPS, em que a PEC 6/2019 possibilita quatro regras de transição aos atuais segurados, aqui no RPPS só foi prevista uma regra de transição que prejudica em muito os servidores públicos, já que vincula a uma idade mínima necessariamente (veja que o texto do artigo X falar dos requisitos cumulativos para a regra de transição (56/61 anos na idade + 30/35 no tempo de contribuição), ao trazer a possibilidade de pontuação 86/96 em “e” e não “ou”, exigências cumulativas que necessariamente amarra o servidor em todos os seus requisitos deixando a regra muito rígida.

Para dificultar ainda mais a regra, cria-se uma progressão no aumento dessa pontuação de um ponto por ano, com gradação muito rápida, o que faz com que o servidor tenha que “ficar correndo atrás da sua aposentadoria”. Nessa gradação da pontuação, a PEC 6-2019 prevê um gatilho que autorizará o aumento gradual dessas regras ao longo do tempo, o que traz enorme insegurança jurídica e a descaracterização da aposentadoria voluntária como um benefício programado.

Pelos exemplos de casos concretos demonstrado acima, com os valores a serem recebidos pelos servidores, caso aprovada a PEC 6/2019, se observa que há ainda uma penalidade muito grande aos atuais servidores, que poderão perder mais da metade da sua remuneração, em desrespeito às regras de transição em pleno processo de fruição e desproporcional ao tempo e valores de contribuição vertidos sobre toda a sua remuneração ao longo dos anos ao sistema.

3.2.4. Aposentadoria Especial

Atualmente a aposentadoria especial do servidor público tem previsão constitucional no artigo 40, §4º da Constituição Federal, mas seus requisitos nunca foram regulamentados.

Judicialmente, através da Súmula Vinculante n. 33, o Supremo Tribunal Federal – STF autorizou a utilização, no que couber, dos requisitos previstos nos artigos 57 a 58 da Lei 8.213/91, enquanto não for editada lei complementar específica para os servidores públicos.

Assim, a aposentadoria especial do servidor é benefício previdenciário concedido ao servidor exposto permanentemente a agentes nocivos, de ordem física, química ou biológica, em ambiente insalubre. Mas, diferentemente do RGPS, só abarca a aposentadoria aos 25 anos de contribuição especial.

A comprovação será feita em formulário do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), preenchido pela empresa com base em Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho (LTCAT), expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

A PEC 6/2019 altera significativamente a aposentadoria especial, deixando para futura Lei Complementar dispor os critérios de concessão de aposentadoria em favor dos segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade.

Na regra transitória (artigo 12 da PEC 6/2019) traz os critérios que serão utilizados até a edição da futura lei complementar. Veja-se:

COMO É HOJE	PEC 6/2019
Previsão Legal: A aposentadoria especial do servidor não tem lei específica sendo utilizados, no que couber, os requisitos previstos no artigo 57 e 58 da Lei 8.213/91, em decorrência da previsão constitucional do artigo 40, §4º, que autoriza a criação de critérios e requisitos diferenciados para a aposentadoria dos servidores quando o	Previsão Legal: Será regulamentada por futura lei complementar, valendo por enquanto as regras transitórias previstas na PEC 06/2019 (artigo 12) .

<p>trabalho for nocivo à saúde e Súmula Vinculante n.33 do STF.</p>	
<p>Requisitos: Para ter direito à aposentadoria especial, o servidor deverá comprovar, além do tempo de trabalho, efetiva exposição aos agentes físicos, biológicos, químicos ou associação de agentes prejudiciais pelo período exigido para a concessão do benefício (25 anos).</p> <p>Há autorização da conversão do tempo especial em comum na Lei 8.213/91, mas a jurisprudência não se firmou ainda sobre essa possibilidade Tema 942 STF.</p>	<p>Requisitos: O servidor deverá acumular idade mínima e tempo de contribuição na atividade insalubre: 60 anos de idade e 25 anos de contribuição em atividade insalubre, 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria.</p> <p>Não autoriza a conversão do tempo especial em comum posterior a promulgação da PEC.</p>
<p>Cálculo: O valor da aposentadoria por especial corresponde à 100% do salário de benefício (média aritmética simples das 80% maiores contribuições a partir de 1994).</p>	<p>Cálculo: Proventos: 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).</p>

A PEC 6/2019 trouxe **regra de transição** baseada em pontuação (artigo 6º) aos servidores que já tenham ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data da promulgação da PEC, quando preencherem cumulativamente: somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas frações, equivalente a 86 pontos, para ambos os sexos, sujeita a 25 anos de efetiva exposição e contribuição; 20 anos de efetivo serviço exercício no serviço público; e 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

Em 2020 a pontuação aumenta um ponto a cada ano até chegar a 99 pontos e 25 anos de efetiva exposição, data na qual a lei complementar futura poderá estabelecer gatilho autorizando o aumento automático dessas idades mínimas conforme o aumento da expectativa de sobrevida do brasileiro conforme o IBGE.

Análise Jurídica

Aqui cabem as mesmas observações já feitas no item da aposentadoria especial do RGPS do fim da aposentadoria por Atividade de Risco, com manutenção apenas na hipótese de lei complementar criar regra específica para policiais e agentes penitenciários

e socioeducativos. Ou seja, a PEC 6/2019 deixa desprotegido o servidor que trabalha em contato com inflamáveis ou explosivos, exposição a alta tensão elétrica, entre outros trabalhos que são perigosos e, portanto, geradores de risco à integridade mental, já que o perigo pronunciado gera um stress constante à esse servidor.

Reforço, novamente, que a criação de idade mínima não se coaduna com o benefício da aposentadoria especial. Isto porque o intuito do instituto é justamente possibilitar a retirada do servidor daquele ambiente insalubre, para que ele não venha a adoecer ou morrer no ambiente de trabalho. Portanto, de que adianta criar tal regra se na prática o servidor terá que continuar no ambiente insalubre até atingir a idade. Imagine um servidor que começa a trabalhar em ambiente insalubre aos 20 anos de idade. Após 25 anos trabalhando nesse mesmo ofício teria direito à aposentadoria, mas após a PEC, como terá apenas 45 anos, terá que trabalhar mais 15 anos até chegar à idade mínima de 60 anos!!! Será a mesma coisa que não existir a figura da aposentadoria especial, porque dela não se beneficiará nenhum servidor.

Outro ponto extremamente grave da proposta é que, independentemente da gravidade da exposição, não haverá conversão do tempo especial proporcional posterior à promulgação da emenda. Essa vedação viola o princípio da igualdade porque, seja proporcional, seja integral o desgaste da saúde já ocorreu e o trabalhador deve ser proporcionalmente indenizado.

Por fim, cumpre observar que a regra geral de cálculo não foi adaptada para a quantidade menor de tempo necessário para aposentar, de modo que os servidores em condição insalubre só terão 100% da média se trabalharem 40 anos. Assim, o valor do benefício será rebaixado ainda mais, pois quem se aposenta nessa condição não terá mais do que 25 anos de contribuição.

3.2.5. Pensão por Morte

Em relação à pensão por morte do servidor público, da mesma forma que o RGPS, cria-se uma metodologia nova de cálculo da pensão por morte, com cálculo proporcional ao número de dependentes do servidor falecido e proporcional ao tempo contribuído. Veja-se:

COMO É HOJE	PEC 6/2019
<p>Previsão Legal: A pensão por morte tem garantia constitucional no artigo 40, da CF88 e seus requisitos descritos na legislação infraconstitucional (artigos 215 a 225 da Lei 8.112/90). Há garantia constitucional do pagamento da pensão em patamar não inferior ao salário mínimo (artigo 40, §2º da CF).</p>	<p>Previsão Legal: PEC retira a garantia constitucional do pagamento da pensão em patamar não inferior ao salário mínimo e atribui para a futura lei complementar regulamentar os requisitos (artigo 12, §§2º, 8º, 9º da PEC 6/2019).</p>
<p>Requisitos: Dependentes previstos no artigo 222 da Lei 8.213/91 rateiam o valor calculado e essas cotas são reversíveis.</p>	<p>Requisitos: Dependentes serão detalhados em futura lei complementar e terão cotas não reversíveis.</p>
<p>Cálculo: O cálculo da pensão é de 100% da aposentadoria do segurado falecido ou do valor que teria direito se aposentasse por invalidez na data do óbito. Conforme a regra da aposentadoria por invalidez atual, o valor do salário de benefício corresponde à média das 80% maiores contribuições, desde 1994, multiplicada pela proporcionalidade do tempo contribuído até a data do óbito (TC/30 para mulheres e TC/35 para homens). Há a garantia do pagamento de 1/3 do valor da remuneração do servidor falecido.</p>	<p>Cálculo: respeitado o limite máximo dos benefícios do RGPS, o valor da pensão por morte equivalerá a uma cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10% por dependente, até o limite de 100% calculadas sobre o valor da aposentadoria que o servidor recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente (60% da média aritmética de todo período contributivo, a partir de 1994 + 2% por ano contribuído que passar de 20 anos de contribuição). Não tem limite mínimo do salário mínimo.</p>

Assim, diz a regra nova de pensão que, respeitado o limite máximo dos benefícios do RGPS, o valor da pensão por morte equivalerá a uma cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10% por dependente, até o limite de 100% calculadas:

- 1) na hipótese de óbito de servidor público aposentado, sobre a totalidade dos proventos do servidor público falecido; ou,
- 2) na hipótese de óbito de servidor público em atividade sobre o valor dos proventos aos quais o servidor público teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente.

Para o servidor que entrou antes da instituição de previdência privada e não optou pela migração pra o RPC) há uma **regra de transição** em que a pensão terá valor de 50% (cota familiar) acrescida de 10% por dependente (até 100%) sobre:

- 1) a totalidade dos proventos do servidor falecido acrescido de 70% do que passar do teto;
- 2) o valor dos proventos a que o servidor teria se tivesse se aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, exceto na hipótese do óbito ter sido por acidente do trabalho, doença profissional ou do trabalho, em que será 100% da remuneração do servidor público, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite.

Tanto na nova regra geral quanto na de transição, as cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependente, preservado o valor de cem por cento da pensão por morte, quando o número de dependentes remanescentes for igual ou superior a cinco (artigo 12,§9º, III da PEC 6/2019).

Sobre o tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes, a sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos para o RGPS (artigo 12,§ 9º, IV da PEC 6/2019).

Análise Jurídica:

Quanto a este ponto, é importante ressaltar que com a reforma da previdência, o valor de referência para a pensão dos servidores públicos, seja pela nova regra geral e até mesmo pelas regras de transição, será drasticamente reduzido.

Ocorre que na concessão do benefício de pensão por morte será respeitado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, mas sem um limite mínimo; sendo o valor equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10% (dez por cento) por dependente, até o limite de 100% (cem por cento), sendo ainda que na hipótese de perda da qualidade de dependente, a cota não é reversível aos demais.

Essas cotas familiares incidirão sobre o valor do provento de aposentadoria do servidor falecido ou sobre o valor que seria recebido a título de aposentadoria por invalidez, cujo cálculo leva em conta o tempo de contribuição vertido, conforme explicado no item e tabela anteriores (60% da média aritmética de todo período contributivo, a

partir de 1994 + 2% por ano contribuído que passar de 20 anos de contribuição; exceto se o óbito decorrer de acidente do trabalho ou doença profissional, situação em que os proventos corresponderão à totalidade da média.

Como regra de transição para servidores que já estavam no serviço público até a implementação do regime de previdência complementar, a regra transitória segue a mesma lógica da limitação da cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10% (dez por cento) por dependente, até o limite de 100% (cem por cento), com cotas não reversíveis, mas serão calculadas sobre: Sobre a totalidade dos proventos do servidor público falecido, quando o óbito for de servidor público já aposentado, até o limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a esse limite; ou sobre o valor dos proventos a que o servidor teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, quando o óbito for de servidor público ativo, exceto na hipótese de o óbito ter sido decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou do trabalho, situação em que corresponderá à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo, até o limite do Regime Geral de Previdência Social, acrescido de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a esse limite.

Portanto, as propostas da PEC 6/2019 em relação às alterações nas regras de pensão para os servidores públicos são muito severas e devem ser observadas, por todos os servidores, pois a morte é o fato gerador da pensão por morte, de modo que os requisitos deverão ser observados na data da ocorrência da contingência e não na data de ingresso do servidor no serviço público.

Como os servidores atualmente contribuem enquanto ativos em relação a todo o valor de seus proventos, salvo os que migraram para o Regime de Previdência Complementar ou que ingressaram no serviço público após sua implementação, pois os proventos já estarão limitados ao teto, essa redução tão drástica se torna totalmente desproporcional ao que foi contribuído, principalmente porque aqui estamos falando de um benefício de risco e não programado.

Outro ponto de destaque é que a PEC 6/2019 deixa muito claro, em seu artigo 12, §2º, que o rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social ficam limitados às aposentadorias e à pensão por morte.

Observe-se que na regra do servidor público também não haverá a garantia constitucional de piso de um salário mínimo para as pensões. Importante destacar aqui que, cerca de 42,5% dos servidores públicos recebem atualmente remuneração abaixo do teto do INSS. Desta feita, com a dupla proporcionalidade no cálculo da pensão sugerido pela PEC 6/2019, há o risco real de haver pensionistas de servidores recebendo menos que o valor do salário mínimo, o que ofende ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

3.3. REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR - RPC

A Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 trouxe significativas mudanças ao sistema de previdência social dos servidores públicos. A partir de então, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficaram autorizados a instituir o Regime de Previdência Complementar aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, fixando um limite para o pagamento de benefícios, cujo valor deve observar o teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS¹⁴.

O objetivo da instituição do referido regime é o de permitir a recomposição do equilíbrio da previdência pública, garantindo a sua solvência a longo prazo e promover a redução das despesas públicas à medida que o Poder Público se responsabilizará apenas pelo pagamento do valor de benefícios limitados ao teto do RGPS, o que refletirá positivamente na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Assim, por meio da lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, foi instituído o referido Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixando limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo RPPS. Desta forma, restou autorizada a criação de três entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

Ressalte-se que o Poder Legislativo optou por não constituir entidade própria e vincular os seus participantes à Funpresp-Exe, mediante acordo já aprovado pela

¹⁴ O valor do teto RGPS em 2019 é de R\$ 5.839,45.

Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC. Além disso, o Ministério Público da União e o Conselho Nacional do Ministério Público ficaram vinculados ao plano administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

Destaque-se que o servidor que ingressou no Serviço Público Federal após a criação de cada instituição não tem escolha, pois automaticamente está vinculado ao Regime de Previdência Complementar. No entanto, o servidor que ingressou em momento anterior, pode optar pela migração, devendo sopesar os aspectos favoráveis e desfavoráveis de tal opção.

É preciso saber, portanto, que o Regime de Previdência Complementar - RPC é organizado de forma autônoma e baseado na constituição de reserva que possa garantir pagamento dos benefícios previstos no regulamento, de forma continuada aos seus participantes e assistidos. Desse modo, a concessão de benefícios fica limitada ao valor do teto do RGPS, e, em contrapartida, a contribuição do servidor também incidirá em determinado percentual sobre a remuneração até o limite do referido teto.

É dizer, ao migrar para o Regime de Previdência Complementar, o servidor deixará de contribuir o importe de 11% da totalidade de sua remuneração e passará a contribuir apenas sobre 11% da remuneração, limitado ao valor teto do RGPS.

Logo, para o servidor ter uma aposentadoria em valores superiores ao teto do RGPS, deve contribuir para o regime de previdência complementar, cuja adesão é facultativa e as suas regras estão discriminadas nos itens que seguem. Vale ter presente que ao servidor que optar pela migração, a legislação assegura o pagamento de um benefício especial, cujo valor é proporcional às contribuições, superiores ao teto do RGPS e já efetuadas para os Regimes Próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A PEC 6/2019, quanto ao Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos, altera o artigo 40, §§14 e 15 da CF/88, tornando obrigatória, e não mais facultativa, a criação pelos demais entes da Federação em até dois anos, em seus regimes próprios, data na qual deverão limitar o valor dos benefícios de seus servidores em um salário mínimo.

Outro aspecto relevante é o de que a PEC 6/2019 retira a natureza pública da previdência complementar do servidor público, de modo que poderá ser administrada por entidade aberta de previdência complementar (mediante licitação).

Análise Jurídica

Embora a PEC 6/2019 não traga uma novidade em relação a diretriz já adotada pela Emenda Constitucional n. 20/98 de criação de Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos e a consequente diminuição do patamar protetivo público no regime previdenciário obrigatório (limite do teto do INSS); o fato de obrigar aos entes a implementação desse novo regime pode trazer alguns problemas que devem ser cuidadosamente verificados.

Isto porque, ao se analisar o Brasil com seus mais de cinco mil municípios, observa-se que historicamente muitos entes da federação criaram regimes próprios sem o devido rigor necessário, gerando resultados deficitários e fraudes em prejuízos aos servidores públicos locais. Portanto, essa obrigatoriedade de criação de regimes de previdência complementar deve ser precedida de maior instrumentalização e fiscalização da União, o que hoje ainda é muito precária, sob pena de graves problemas na administração desses fundos capitalizados. Se hoje a União já tem dificuldades em fiscalizar os regimes próprios atuais, quiçá acompanhar ainda mais esses regimes complementares. Portanto, mister se faz uma maior fiscalização por parte da União nesses entes que passarão agora a lidar com mercado financeiro.

Cumprindo observar, ainda, que a retirada da natureza pública da previdência do servidor público pela PEC 6/2019, faz com que essa possa ser administrada por entidade aberta de previdência complementar, onde, pela legislação atual (lei complementar n. 109/2001) não há obrigatoriedade de participação dos participantes (servidores públicos) nos órgãos deliberativos da entidade de previdência complementar. Fato distinto do que ocorre hoje, em que os servidores possuem, em entidade de previdência fechada, assento e participação obrigatória nesses órgãos.

4. ACÚMULO DE BENEFÍCIOS

A PEC 06/2019 estabelece vedações e limites ao acúmulo de aposentadorias e pensões, na forma de regra de transição, conforme o disposto em seu art. 12, §10 e no artigo 30. Não será mais permitida a acumulação de mais de uma aposentadoria à conta do RPPS, salvo se relacionadas aos cargos acumuláveis, conforme artigo 37 da Constituição Federal; e de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro à conta do RGPS ou RPPS.

Assim, no recebimento de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro e de pensão por morte e de aposentadoria em ambos os regimes, será assegurado o direito de recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

- a) 80% do valor igual ou inferior a um salário mínimo;
- b) 60% do valor exceder um salário mínimo, até o limite de dois salários mínimos;
- c) 40% do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos; e
- d) 20% do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos.

Análise Jurídica:

Essa nova sistemática de proporcionalidade do benefício acumulado não existe no modelo constitucional atual, e trará grande prejuízo financeiro para as famílias, principalmente as que possuem renda familiar acima desses patamares.

Sobre esse ponto, cabe crítica ao modelo proposto porque não respeita a elementar justa contrapartida da contribuição previdenciária, ferindo, portanto, o princípio constitucional da contributividade (art. 201 da CF/88). Afinal, pode gerar grave desproporcionalidade entre o que foi efetivamente contribuído pelo segurado ou servidor e o que efetivamente será recebido a título de benefício previdenciário (que pode ser, inclusive, menor do que um salário mínimo no segundo benefício).

Portanto, andou mal o projeto de emenda constitucional n. 6 nessa inovação sugeria, a qual poderá, inclusive, ser questionada judicialmente sobre sua constitucionalidade.

5. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC

Embora a PEC 06/2019 se intitule Reforma da Previdência, ela traz também alterações na Assistência Social, mais especificamente no Benefício de Prestação Continuada – BPC, que atualmente é garantido no artigo art. 203, V, da CF/88, o benefício assistencial de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O critério subjetivo (idade e deficiência) e o critério objetivo (miserabilidade) estão atualmente previstos na Lei Orgânica da Previdência Social – LOAS (Lei n. 8742/93) e não na Constituição Federal.

A PEC 6/2019 constitucionaliza tais critérios (artigo 1º) ao ampliar de 65 para 70 anos a idade mínima para recebimento de BPC (com a possibilidade do recebimento a partir dos 60 anos, mas em valores abaixo do salário mínimo) e ao considerar como critério de miserabilidade a renda mensal integral per capita familiar inferior a um quarto do salário-mínimo e o patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei.

Criam-se também regras transitórias sobre a Assistência Social, nos artigos 40, 41 e 42 da PEC 6/2019, que impedem o recebimento de abono anual pelo beneficiário desse benefício assistencial; estabelece o valor básico inicial do BPC em R\$ 400,00 aos 60 anos de idade, e define que o patrimônio familiar deverá ser inferior a R\$ 98.000,00 para verificação de miserabilidade.

Análise Jurídica

Sobre as alterações propostas pela PEC 6/2019 sobre o BPC, verifica-se que houve a priorização do critério econômico sobre o critério social, em desproporção à realidade do risco da população brasileira atual. Explico: o intuito do legislador constituinte foi criar mecanismo de transferência de renda e erradicação da pobreza com a política pública assistencial para aqueles mais necessitados. Ora, para que os critérios

do BPC pudessem ser alterados, mister a análise prévia da alteração fática do estado de miserabilidade da população mais vulnerável. Entretanto, o que se verifica atualmente é que o Brasil ainda continua a ser um dos países mais desiguais do mundo sendo que a política pública assistencial do BPC ainda é fundamental para a redução do estado de necessidade dos mais pobres. Portanto, a redução do patamar protetivo sugerido desrespeita ao postulado do art. 3º, III, da CF/88, que elege como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais.

Nesse ponto, ao estabelecer um patamar protetivo irrisório de R\$400,00 mensais aos 60 anos de idade e só garantir um salário mínimo dez anos depois aos 70 anos de idade, efetivamente causará grande impacto social no país, pois esse valor inicial, embora em idade inferior a atual de 65 anos, é incapaz de atender as necessidades básicas de um indivíduo, o que faz com que na prática o estado de pobreza se mantenha (principalmente porque a PEC 6/2019 veda qualquer acumulação com outro benefício).

Outro ponto que merece crítica é o novo requisito de miserabilidade proposto pela PEC 6/2019 que institui, como condição para aferição da miserabilidade, a renda per capita inferior a um quarto do salário-mínimo, critério esse já superado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento da Reclamação n. 4374, julgada improcedente pelo plenário da Corte, a partir da declaração a inconstitucionalidade incidental do art. 20, §3º da LOAS (Lei nº 8.742/93).

Também merece reparo o novo requisito de miserabilidade definido nas regras transitórias da PEC 6/2019 o qual define que só caberá o BPC quando houver patrimônio familiar inferior a R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais). Tal critério que se revela totalmente arbitrário, desproporcional e injusto, na medida em que patrimônio não deve ser confundido com renda. Até porque, sendo patrimônio familiar, que pode inclusive ter sido herdado, está se falando do bem elementar do cidadão, garantido principalmente pelas leis civilistas no caso de falência, penhora de bens por dívidas, etc. Ora, será que pretende o legislador que as pessoas dilapidem seu patrimônio familiar para receber o BPC?

Portanto, as alterações propostas no BPC pela PEC 6/2019 afrontam diretamente o princípio da dignidade humana, visto que promove a miserabilidade ao reduzir o patamar protetivo atual sem a correspondente melhora no quadro de

desigualdade social brasileiro. É uma economia não tão expressiva em comparação com o impacto social que gerará em uma das poucas políticas públicas que efetivamente tem contribuído para erradicação da pobreza no Brasil.

6. NOVA MODALIDADE CONTRIBUTIVA

Outro ponto essencial em que a PEC 6/2019 inova é a criação e alteração de alíquotas de contribuição devidas pelos segurados do RGPS e do RPPS.

Atualmente, há contribuição sobre a renda mensal dos segurados do RGPS em alíquotas diferenciadas: empregado, empregado doméstico e avulso (8% a 11%); facultativo e contribuinte individual (5% a 20%) e segurado especial (2,1% sobre a comercialização rural).

Já para o custeio dos benefícios do RPPS da União a legislação prevê atualmente uma alíquota única de contribuição no percentual de 11% incidente sobre o salário de contribuição, que é constituído por parcelas remuneratórias permanentes.

Em forma inovadora, a PEC n. 6/2019 constitucionaliza a possibilidade de autorização de progressão de contribuições ordinárias e a criação de contribuições extraordinárias para os servidores públicos, aposentados e pensionistas através da futura lei complementar e estabelece, desde já, no texto transitório, o aumento da alíquota da contribuição previdenciária para 14% (quatorze por cento).

Pelo texto transitório (artigo 14 da PEC 6/2019), conforme a faixa salarial, as alíquotas poderão ser reduzidas ou aumentadas na seguinte proporção:

FAIXA SALARIAL	ALÍQUOTA PROGRESSIVA	ALÍQUOTA EFETIVA
Até um salário mínimo	7,5%	7,5%
998,01 a 2.000,00	9,0%	8,3%
2.000,01 a 3.000,00	12,0%	9,5%
3.000,01 a 5.839,45	14,0%	11,7%
5.839,46 a 10.000,00	14,5%	12,9%
10.000,01 a 20.000,00	16,5%	14,7%
20.000,01 a Teto Supremo	19,0%	16,8%

Acima do Teto Supremo	22,0%	22.0%
-----------------------	-------	-------

A PEC 6/2019, além de incluir no texto constitucional a determinação da instituição de contribuições ordinárias progressivas, autoriza a cobrança de contribuições extraordinárias a serem cobradas dos servidores ativos, aposentados e pensionistas. A contribuição progressiva poderá ter alíquotas progressivas ou escalonadas, de acordo com o valor da base de contribuição do benefício recebido (artigo 1º da PEC 6/2019 que altera o artigo 149 da CF88).

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

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

Análise Jurídica

É interessante observar que essa nova sistemática contributiva traz uma pequena redução da alíquota para os trabalhadores/servidores que recebem até um salário mínimo (redução de 8% para 7,5%) o que tem possibilitado ao Governo anunciar que essa é uma reforma justa porque cobraria mais de quem ganha mais. Entretanto, para as demais faixas, alíquota efetiva será majorada em todos os cenários, o que efetivamente trará um prejuízo aos contribuintes.

Tendo em vista que já há a obrigatoriedade tributária de recolhimento do Imposto de Renda em elevada alíquota de 27,5% pelos servidores e trabalhadores que tenham renda mensal superior a R\$ 4.664,68, o acréscimo de mais um tributo, qual seja, elevação da contribuição previdenciária ordinária, e ainda criação de contribuição extraordinária, pode-se chegar a patamares muito elevados de tributação, o que poderá ser certamente questionado nos Tribunais Pátrios como violação da Proibição

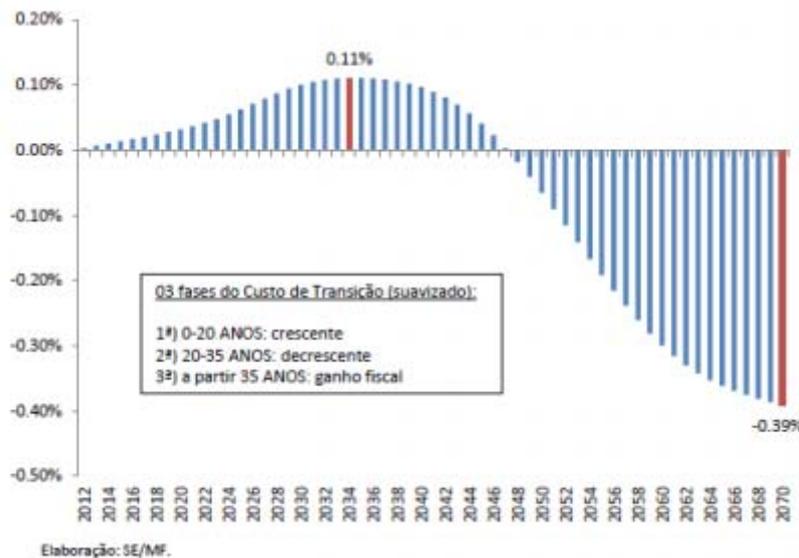
Constitucional de utilização de tributo com efeito de confisco¹⁵, previsto no artigo 150, IV da Constituição Federal.

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

Imperioso destacar que há um cenário de médio prazo de *déficits* nos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, que foi previsto, inclusive, na justificativa da Lei n. 12.618 de 2012, quando se opta pela criação do Regime de Previdência Complementar do Servidor Público - RPC. Isto porque, embora adoção do RPC possa promover futuramente o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e torná-lo autossustentável, não se pode olvidar que a redução da contribuição previdenciária dos servidores que ingressaram já no novo regime, por estar limitada ao teto do INSS, acarreta imediatamente na perda de receita para a União.

Assim, ocorrendo um elevado número de migrações para o RPC, bem como com o próprio envelhecimento dos servidores antigos sem que haja novos servidores no mesmo patamar contributivo, deve-se ter em mente que, necessariamente, ocorrerá em severa elevação das despesas da União, conforme demonstrado no seguinte gráfico:

¹⁵ A palavra confisco vem do latim “confiscatto” que significa juntar-se ao Tesouro. É o ato estatal pelo qual, em virtude de uma obrigação fiscal, é injustamente transferida a totalidade ou parcela substancial da propriedade do contribuinte ao ente tributante. Na jurisprudência, grandes debates existem quanto ao tema, sendo que, em geral, quando as alíquotas chegam a patamares próximos a 50% do seu valor econômico líquido, se têm configurado confisco. Ex. ADI-MC 1075/DF; ADI 551/RJ.



Observa-se um elevado **Custo de Transição** para o novo modelo de previdência pública que, embora previsto na própria lei de criação do FUNPRESP, aumentará o déficit do sistema próprio de previdência e poderá pressionar novas alterações das regras para acesso aos benefícios do RPPS. Afinal, somente após vários anos deficitários haverá a equalização entre servidores ativos e inativos, que passarão a contribuir e receber no mesmo patamar (até o teto do INSS).

Por fim, com relação às perspectivas futuras de aposentadoria com integralidade (última remuneração do cargo) e paridade remuneratória (reajuste conforme aumento para os servidores ativos) é importante mencionar que a Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu novo regime fiscal no âmbito do orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União por 20 anos.

É dizer, com o nítido objetivo de conter os gastos e o aumento da dívida pública a legislação impôs limites individualizados para as despesas primárias que são os gastos com a máquina pública e os serviços públicos ofertados à sociedade, excluídas as despesas financeiras.

Assim, o novo regime fiscal impacta diretamente na concessão de vantagens, reajuste e, adequação de remunerações de servidores de todos os Poderes, o que deve ser observado pelo servidor. E nesse ponto, a geração de servidores ativos que ingressou no serviço público depois da obrigatoriedade contributiva, mas antes da criação do RPC, está sendo duplamente penalizada: pagando um déficit gerado pelas gerações passadas, que não contribuíam para o sistema, dada a natureza administrativa da aposentadoria à época; e sem poder contar com futuros servidores ativos, que poderiam pagar por suas

aposentadorias dentro de um pacto de gerações sobre toda sua remuneração, mas que o farão apenas até o teto do RGPS dentro de um Regime de Previdência Complementar (servidores que ingressaram no serviço público federal a partir de 2013 ou que migraram para esse regime).

Ocorre que na época da criação das regras de transição dos servidores públicos estabelecidas pela EC 41/2003 e EC 47/2005, foi criada a fonte de custeio específica, qual seja a contribuição dos servidores inativos e pensionistas. De modo que, a longo prazo, haveria um equacionamento do sistema.

Nesse ponto, há de ser considerado que o ente público também abriu mão de parte da receita que seria recebida pelos servidores se não estivessem sua contribuição limitada ao teto do INSS, e essa conta não pode ficar inteiramente para o servidor público, como parece ser a intenção da PEC 6/2019 ao criar a possibilidade de contribuição extraordinária em caso de déficit. Ou seja, a ideia é colocar o servidor para pagar inteiramente essa conta.

7. CAPITALIZAÇÃO

A possibilidade de criação de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, também é um dos temas que passam a ser constitucionalizados (artigo 2º da PEC 6/2019 onde altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – artigo 115). Entretanto, deixaram para a legislação complementar posterior, e portanto com maior facilidade, regulamentar como seria esse sistema.

Para os servidores públicos, a PEC também altera a Constituição Federal determinando a instituição de sistema obrigatório de capitalização individual, mas também para ser regulamentado por lei futura.

Sobre esse tema, a PEC também sugere a inclusão de artigos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já trazendo parâmetros para esse futuro sistema de capitalização a ser implementado alternativamente ao Regime Geral de Previdência Social e aos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos: capitalização em regime de contribuição definida; garantia de piso básico não inferior ao salário mínimo por meio de um fundo solidário; gestão das reservas por entidades públicas e privadas (destaca-se!!!); livre escolha da entidade gestora; impenhorabilidade;

impossibilidade de uso compulsório dos recursos por parte do governo; possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador.

Esse novo regime capitalizado atenderá, na forma de lei complementar futura, os seguintes riscos: benefício programado de idade avançada; benefícios não programados com garantidas as coberturas mínimas para maternidade, incapacidade temporária ou permanente e morte; e benefício de risco de longevidade do beneficiário.

Portanto, a PEC não detalha como será esse sistema capitalizado. Apenas constitucionaliza e traz alguns parâmetros para a possibilidade sua de criação futura. Isso traz uma insegurança jurídica tamanha, pois estaremos abrindo mão de direitos hoje garantidos por uma previdência pública pela constituição; para um modelo futuro no escuro, já que não temos ainda o texto da futura lei complementar.

Sobre a constitucionalidade da implementação do regime de capitalização, se destaca a violação ao princípio da distributividade previsto no artigo 194, III da CF/88, uma vez que a capitalização individual não é capaz de promover bem estar social e justiça social, primados da Ordem Social nos termos do caput do art. 103 da CF.

Estudo da Organização Internacional do Trabalho – OIT demonstra que, de 1981 a 2014, trinta e quatro¹⁶ países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de previdência social obrigatórios. Porém, até 2018, dezoito desses países tiveram quer reverter total ou parcialmente os sistemas de capitalização já implementado. Pois o que se verificou foi a deterioração de vários desses sistemas de previdência, além de esforços políticos para o cancelamento do regime de capitalização dessas previdências públicas nacionais.

A Seguridade Social Brasileira se fundamenta no pilar da Solidariedade, que é um conceito muito sofisticado, o qual demorou muitos séculos para que a humanidade alcançar. O princípio constitucional da solidariedade (artigo 195 da CF/88, portanto, parte de concepção que o risco social, objeto de proteção social, pode ocorrer com qualquer pessoa e que no grupo, estatisticamente, esse mesmo risco dilui. Ou seja, quando eu tenho várias pessoas contribuindo obrigatoriamente para um fundo coletivo mas o risco não vai ocorrer com todas ao mesmo tempo, se torna possível proteger mais pessoas

¹⁶ **Reversão da Privatização de Previdência: Questões Chaves.** Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Pg 1. 12/2018. Escritório Internacional do Trabalho

em maior quantidade de riscos. Assim, em um regime de repartição, essas receitas e despesas entram e saem como num regime de caixa, e devem ser administradas pelo Estado para que não haja despesa maior do que receita. Nada impede que também se capitalize os eventuais superávits que o regime de repartição gerar, para que sejam utilizados em momentos de dificuldades atuariais.

Entretanto, quando a PEC 6/2019 propõe a substituição do modelo solidário, em regime de capitalização individual, apenas com a possibilidade (e não obrigatoriedade) da contribuição patronal, há extrema fragilização do modelo protetivo e verdadeiro retrocesso social.

Atuarialmente, não há como o indivíduo se proteger sozinho no mesmo patamar que o consegue em grupo. É uma questão matemática, estatística. Nesse modelo de cada um por si, alguns afortunados podem conseguir regularidade em suas contribuições e estabilidade no mercado financeiro, enquanto outros podem sofrer o infortúnio de terem acidentes, doenças ou mesmo a morte antes de conseguirem um capitalização suficiente para se manterem.

Observa-se que os regimes de capitalização são mais danosos aos países em desenvolvimento (como é o Brasil), pois transfere o ônus dos riscos sistêmicos para o indivíduo, permitindo que o trabalhador arque com os riscos dos investimentos realizados com os montantes acumulados a título de capitalização, realidade totalmente incompatível com o princípio da solidariedade social, consagrado no art. 3º, I, CF/88.

Na verdade, o que foi verificado no referido estudo da OIT, é o beneficiamento do setor financeiro em detrimento do desenvolvimento nacional. A pesquisa indica, nos países supracitados, em geral, o uso de fundos de previdência para investimento público¹⁷ “se perdeu nos sistemas privatizados de capitalização, que investiram o montante oriundo das poupanças individuais em mercados de capitais, buscando retornos elevados, entretanto sem colocar as metas nacionais de desenvolvimento como prioridade”, o que viola o artigo 3º, II da CF/88 que preconiza objetivo fundamental da República Federativa do Brasil da garantia do desenvolvimento nacional.

¹⁷ **Reversão da Privatização de Previdência: Questões Chaves.** Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Pg 3. 12/2018. Escritório Internacional do Trabalho

Há de se ressaltar ainda que o modelo de capitalização envolve estudo técnico atuarial específico e profissionalização na gestão, haja vista a maior sujeição às oscilações do mercado financeiro. Entretanto, inobstante o esforço em regulamentar essas relações jurídicas previdenciárias privadas nas Leis Complementares n. 108 e 109, ambas de 2001, ainda se evidenciam vários casos de má gestão e corrupção em fundos de pensão no Brasil, o que mostra a imaturidade brasileira em já adotar uma ruptura tão brusca de modelo, sem a correspondente educação previdenciária necessária para garantir benefícios condizentes com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88).

Caso haja a aprovação da proposta de Reforma da Previdência autorizando a migração do nosso modelo para um sistema de capitalização, muito semelhante a um seguro individual, cada segurado ficará responsável pela sua própria poupança - enfrentando uma série de riscos do mercado financeiro. Esse novo modelo representaria, indubitavelmente, uma quebra no pacto entre gerações, conhecido como modelo de repartição simples. Ao se romper com esse modelo solidário restariam as dúvidas: de quem vai sustentar esses milhões de trabalhadores que estão hoje aposentados? Como será a aposentadoria, no futuro, daquele que já contribuiu para o sistema de repartição? Qual seria o custo da transição entre os regimes?

Nesse aspecto, andou mal a PEC 6/2019 ao não trazer o estudo técnico e atuarial do custo de transição desses modelo de capitalização. Ao se considerar como referência a experiência de outros países na transição entre os modelos, estima-se que o custo da migração deve ultrapassar R\$ 6,6 trilhões, correspondente a 100% do Produto Interno Bruto (PIB), o que inviabiliza a sua concretização sem um ajuste fiscal prévio.

Ora, tal custo poderia por a perder toda a economia que o Governo Federal estima economizar com a Reforma da Previdência, ou seja, mais de R\$ 1 trilhão ao longo de 10 anos. Perdendo a arrecadação da contribuição patronal e aquela descontada dos próprios segurados, teríamos uma perda substancial de receita e a manutenção das despesas, resultando num rombo ainda maior nas contas públicas.

Portanto, o Poder Executivo flagrantemente apresentou proposta constitucionalmente inválida, que gera grande insegurança jurídica à população brasileira, ao não instruir a PEC com o suporte atuarial próprio, que apontasse para a necessidade de redução de benefícios com aumento de requisitos, pautado em análises de

longo prazo com receita e despesa historicamente consolidadas e hermeticamente inseridas no cálculo atuarial.

O sistema capitalizado serve muito bem quando se propõe a ser um sistema complementar de previdência social. Mas não como sistema básico. Isso porque, atuarialmente, o custo da proteção aos riscos sempre se dilui no grupo; ao passo que na poupança individual, mesmo com a contribuição do empregador, não há a mesma solidariedade do risco.

Normalmente os países possibilitam um sistema misto em que há uma previdência básica, pública e solidária; e outra complementar, privada e capitalizada. Penso que devemos prosseguir evoluindo esse modelo, fazendo os ajustes necessários para que ele consiga efetivamente proteger a população. Temos que avançar e não retroceder.

8. OUTRAS ALTERAÇÕES RELEVANTES

8.1. Abono de Permanência

O abono de permanência é benefício pago ao servidor que optar por permanecer em atividade após o cumprimento dos requisitos para a aposentadoria voluntária e o seu valor é equivalente ao da contribuição previdenciária.

Está previsto no artigo 40, §19 da Constituição Federal, sendo um direito garantido ao servidor quando completado os requisitos para a aposentadoria voluntária.

Porém, a PEC 6/2019 (artigo 10) muda o texto constitucional atual para o abono de permanência ser apenas uma “faculdade” do ente que poderá conceder tal instituto, em percentual igual ou inferior ao da contribuição do servidor, conforme suas disponibilidades financeiras.

Aqui, cumpre observar que a alteração do texto proposto gerará grave insegurança jurídica aos servidores públicos que passam a contar com essa contrapartida em sua renda ao continuar em exercício. Cumpre observar, ainda, que esse benefício em nada prejudica o ente estatal, haja vista que menos custoso

manter um servidor experiente na ativa do que suportar a despesa do seu provento acrescida de outro servidor para ocupar o seu cargo vago.

8.2 Previsão de Reajuste dos Benefícios para Manutenção do Valor Real

A Constituição Federal, em seu artigo 201, §4º assegura o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real de compra. A PEC 06/2019 (artigo 1º), no entanto, prevê a modificação do art. 201 da CF, contemplando em seu §1º, inciso III, que lei complementar futura disporá sobre o reajustamento dos benefícios, excluindo a redação constitucional originária de preservação do valor real das prestações previdenciárias.

Ao se autorizar a desconstitucionalização de tal garantia, a futura lei infraconstitucional é quem definirá o conceito do reajuste dos benefícios previdenciários que pode, ou não, estar atrelado à manutenção do poder de compra do benefício previdenciário. Afinal, o conceito jurídico de “reajuste” é indeterminado, o que poderá comportar diversas interpretações. A retirada da expressão “preservação o valor real” do texto constitucional poderá atribuir ao legislador infraconstitucional um poder capaz de autoriza-lo a restringir direitos garantidos por cláusulas pétreas do texto constitucional, como a manutenção da dignidade humana e o próprio princípio da irredutibilidade previsto no texto da Constituição Federal.

8.3 Inafastabilidade do Poder Judiciário e a Separação dos Poderes

Um princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro é o Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário, previsto constitucionalmente no artigo 5º, inciso XXXV, que diz: *“A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito”*. Trata-se de um comando constitucional de que nenhum interessado poderá ser excluído de buscar o Poder Judiciário para resolução de quaisquer controvérsias que surjam da aplicação de qualquer lei.

Ocorre que a PEC 6/2019 (artigo 1º) contraria dispositivo fundamental da Separação dos Poderes ao propor a alteração do § 5º do artigo 195 da CF/88 ao estabelecer que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado,

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

A redação proposta ofende tanto ao Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário, como também o artigo 2º da Constituição Federal, que dispõe sobre a Separação dos Poderes: *“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*. Afinal, a legislador constituinte originário atribuiu a cada O Legislador Constituinte Originário estabeleceu para cada um dos Poderes Federativos as suas respectivas competências, não cabendo há nenhum deles interferir em suas atribuições. Desse modo podemos afirmar que a determinação acima, quando incluiu *“ato administrativo, lei ou decisão judicial”* criou uma celeuma e afetação inconstitucional.

Ao Poder Legislativo cabe a elaboração das normas, que serão interpretadas pelo Poder Judiciário, portando não é válida a norma que contrarie ou modifique tal harmonia ou independência entre os poderes, pois irá afetar o Princípio da Separação de Poderes. Assim a PEC 06/2019 não pode alterar dispositivos constitucionais de direitos e garantias individuais, decorrente a limitação prevista no artigo 60, § 4º, inciso IV da CF/88, o qual determina que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

Nesse ponto, portanto, incorreu em severa inconstitucionalidade, pois ofendem princípios e garantidas fundamentais do Estado Democrático de Direito constituído pela Carta Cidadã em 1988.

9. CONCLUSÕES

Após a análise jurídica dos principais pontos da Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019, é possível concluir que a opção do legislador reformador está sendo a redução do gasto previdenciário através de alterações nas regras previdenciárias e assistenciais, o que provoca a diminuição real do patamar protetivo atual.

Nessas alterações sugeridas pela PEC 6/2019, além de maior exigência nos critérios de acessos aos benefícios previdenciários e assistenciais há substancial alteração na forma de cálculo dos benefícios, o que faz com que haja uma diminuição considerável no valor a ser recebido, tanto pelos segurados do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. Assim, os efeitos financeiros dessas alterações legislativas serão sofridos por toda a população e, principalmente, os mais pobres, que contarão, em média, com benefícios menores do que já o são hoje (algo em torno de dois salários mínimos). Certamente haverá consequências negativas para muitos dos milhares de municípios do país, que contam com esses recursos para girarem suas economias locais.

Um ponto que também foi destacado na presente Nota Técnica foi a ausência de estudos técnicos e atuariais aptos a demonstrarem, com dados científicos, as premissas justificadoras das propostas sugeridas. Na busca da de encontrar solução para o ajuste fiscal brasileiro, a proposta de reforma traz apenas dados sobre o processo de envelhecimento da população brasileira e informações financeiras do quanto será gasto ou economizado ao aprovar ou não o texto da emenda, mas peca ao não trazer a justificativa atuarial para se estabelecer os novos requisitos de acesso aos benefícios e das novas regras de cálculo. Afinal, qualquer alteração sugerida no direito previdenciário deve ser precedida da análise do risco social por ele protegido. Explico: se há a identificação de que houve um aumento da expectativa de vida média do brasileiro, que sugere o aumento da criação da idade mínima para aposentadoria e a ampliação do tempo mínimo de contribuição exigido, há de ser identificado, no âmbito do mercado de trabalho, quando há, em média, a efetiva redução da capacidade laborativa pelo avançar da idade do brasileiro.

Entre os diversos tipos de ofícios existentes, alguns intelectuais, outros braçais, e em diferentes regiões do país, há de se auferida qual é a situação de risco atual do brasileiro no mercado de trabalho. A partir desse estudo, que conta com dados

estatístico e atuariais, é possível identificar quais são os verdadeiros ajustes necessários nas regras atuais e projetar, a médio e a longo prazo o que deve ser feito para manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Sem esse dever de casa prévio, o que se tem são ajustes nas regras para redução da despesa previdenciária, os quais podem estar descolados da realidade do risco da população. Portanto, juridicamente, a premissa principal para ser analisada não foi demonstrada: o retrato do risco atual!

A PEC n. 6/2019 traz novo mecanismo nunca outrora utilizado nas reformas previdenciárias anteriores que é a desconstitucionalização de direitos. Ocorre que os direitos previdenciários e assistenciais possuem hoje fundamento constitucional, tanto de garantia fundamental, por estarem no rol dos direitos sociais do artigo 6º da Constituição, como também por serem elementos estruturais da Ordem Social brasileira, no artigo 193 da Lei Maior. Com o avançar dos anos os cidadãos conseguiram que os principais aspectos desses direitos alcançassem também o status constitucional, como idade mínima, tempo de contribuição mínimo, garantia de piso e reajuste dos valores para manutenção do poder de compra; de modo que rebaixá-los, para uma futura lei complementar ainda não apresentada pelo Governo regulamentar, é trazer grande insegurança jurídica e retrocesso em matéria de proteção social.

Pela análise das regras transitórias, que valerão enquanto a referida futura lei complementar não seja editada, observou-se maior exigência para os requisitos de acesso e diminuição drástica no valor de todos os benefícios analisados (aposentadoria por invalidez; aposentadoria voluntária; aposentadoria especial e pensão por morte), tanto no RGPS quanto no RPPS.

Nesse processo de alteração de regras, tecnicamente, todos os segurados e servidores públicos estão sendo prejudicados. Mas os mais pobres, as mulheres e os trabalhadores em atividades especiais estão sendo os mais penalizados; não sendo correto o argumento de que essa reforma atinge apenas os mais privilegiados.

Na sequência, a proposta de reforma previdenciária constitucionaliza novas obrigações tributárias com a criação de alíquotas ordinárias progressivas escalonadas tanto no RGPS quanto no RPPS; e abre a possibilidade de contribuições extraordinárias a serem pagas pelos servidores públicos, inclusive os já aposentados e pensionistas, para pagamento dos *déficits* atuariais eventualmente identificados nos regimes próprios. Portanto, além da redução da despesa social com direitos previdenciários e assistenciais,

o governo busca aumento na arrecadação previdenciária. Nessa sistemática progressiva, há por um lado a redução do valor a ser contribuído pelos segurados e servidores que recebem até um salário mínimo, mas há um aumento real em todas as demais faixas salariais.

Por outro lado, a PEC 6/2019 traz a constitucionalização do sistema de capitalização na Previdência Pública, mas deixa para essa mesma lei complementar, ainda não apresentada, regulamentar o tema. Foi definido apenas algumas premissas balizadoras que dão um esboço do que se pretende implementar futuramente. Nesse ponto, foram feitas algumas considerações sobre a ausência de estudo sobre o custo de transição da mudança do modelo de repartição para o de capitalização e dos riscos inerentes a esse modelo.

Sobre os servidores públicos, que já estão em pleno processo de transição das reformas previdenciárias anteriores, restou demonstrado que a PEC 6/2019 extingue as regras de transição anteriores, desconsiderando o histórico do regime próprio dos servidores, e cria uma única nova regra de transição. Entretanto, tecnicamente, a regra sugerida não é uma verdadeira regra de transição, já que não possibilita a utilização das regras anteriores mediante um pedágio, mas sim cria uma terceira regra optativa cujo cálculo segue a sistemática igual da nova regra geral.

No que tange ao sistema de previdência do servidor público, que funciona sob o regime de repartição, há de ser considerado que a criação do Regime de Previdência Complementar gera a natural diminuição da arrecadação previdenciária por parte dos servidores novos, já limitados no teto do RGPS, cujas contribuições servem para o pagamento dos benefícios dos ativos ou inativos atuais que aposentaram ou aposentarão em patamares superiores ao teto do RGPS; o que obviamente gera um impacto atuarial deficitário por alguns anos, até que haja equalização dos ativos e inativos no mesmo patamar do teto do INSS. Desse modo, já há um déficit programado e controlado que deve ser suportado com as fontes alternativas já criadas (como a contribuição do inativo e contribuição patronal do ente). Não há equidade em se querer pagar essa transição com contribuição extraordinária para servidores que já recolhem atualmente mais do teto do RGPS.

Atualmente, o sistema previdenciário brasileiro adota o regime de repartição, baseado na solidariedade intergeracional, pelo qual a população economicamente ativa

hoje recolhe aos cofres da previdência recursos que serão usados para pagamento dos proventos da atual população inativa. Mas no caso brasileiro houve a criação de mecanismo arrecadatório de significativa inteligência, que não se restringiu apenas às contribuições previdenciárias estrito senso (contribuição da folha patronal e dos segurados), mas com a criação de um Orçamento da Seguridade Social que também conta com a arrecadação de outras fontes que não têm impacto intergeracional algum, tais como: contribuição sobre o lucro, sobre faturamento, sobre concurso de prognóstico, sobre importação, entre outras. Assim, em um cenário de aumento da taxa de sobrevivência, que tende a ampliar o número de inativos recebendo benefícios, enquanto gradativamente a população economicamente ativa encolhe, em decorrência das baixas taxas de natalidade, há outras fontes para minimizar o risco de desequilíbrio financeiro.

Isso não quer dizer que no Brasil não se deve fazer reformas. Pelo contrário. Devemos aproveitar que o país se encontra no bônus demográfico, ou seja, população ativa bem superior que inativa, para fazer os ajustes necessários a curto, médio e longo prazo. Mas tais ajustes devem ser feitos com bases atuariais e com regras de transição que não traga tanta insegurança jurídica como as que estão sendo sugeridas pela PEC 6/2019. Há de ser feito o aprimoramento da gestão da política pública previdenciária com a maior fiscalização do acidente do trabalho (que traz sérios prejuízos ao sistema) e às fraudes, mas também a busca de alternativas para melhorar a arrecadação previdenciária sem que se desestruture o modelo de Seguridade Social, embasado no princípio da solidariedade social, resultado do avanço da humanidade quanto à proteção ao risco social.

Portanto, as alterações do sistema devem vir acompanhadas de análise atuarial do risco social. Ajustes devem ser feitos conforme alterações dos riscos protegidos pelo ordenamento brasileiro. Mas se o risco é igual ou pior, e a solução for apenas a retirada de direitos para cortar despesas, sem alguma medida compensatória, haverá violação ao princípio da vedação do retrocesso.

A presente Nota Técnica, que abordou os principais aspectos jurídicos da Reforma da Previdência proposta na PEC 6/2019, conclui que se não houver alterações significativas corrigindo algumas distorções nas regras sugeridas, resultará em retrocesso social e incongruência com a própria normatização legal e constitucional pátria, com o modelo de proteção do risco arquitetado pela Constituição Federal de 1988, implantando na sociedade legítima insegurança jurídica.

Para além do controle das despesas sociais e dos ajustes pontuais que devem ser feitos para acompanhamento da legislação à evolução da expectativa de vida do brasileiro e taxa de natalidade, existem princípios constitucionais que devem ser respeitados, a fim de que haja uma reforma que melhore o sistema e não o deforme totalmente, gerando maior desproteção social e desconfiança da população no sistema previdenciário.

É necessário o debate franco com a população, demonstrando todas as dificuldades e sacrifícios necessários para criar um sistema dinâmico de inclusão protetiva e não de desproteção social. Caso contrário, pode ocorrer o esvaziamento do regime, reduzindo importantes receitas para manutenção do sistema e gerando maior pobreza. Somente com educação previdenciária e o aprimoramento da política pública proteção ao risco social é que haverá efetividade na garantia desses direitos fundamentais do Estado Democrático de Direito e o atingimento dos fins da Ordem Social, de bem estar e justiça social.

CURRÍCULO

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