

NOTA TÉCNICA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM FACE DA PEC 006/2019 – REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Considerando que incumbe à Defensoria Pública da União, como expressão e instrumento do regime democrático, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, aos necessitados;

Considerando que compete à Defensoria Pública da União garantir aos necessitados o conhecimento e a defesa dos seus direitos;

Considerando que a atuação da Defensoria Pública da União é voltada para a população economicamente necessitada, cuja renda familiar não ultrapasse o valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) mensais;

Considerando que a proposta de emenda à Constituição nº 006/2019 apresenta modificações para a concessão de futuros benefícios de natureza previdenciária e assistencial que atingem os hipossuficientes nas situações de velhice, adoecimento, maternidade, morte ou reclusão da pessoa provedora do núcleo familiar, nas quais há dependência exclusiva dos benefícios para a manutenção das despesas essenciais à sobrevivência;

Vem a instituição expor suas considerações técnico-jurídicas acerca da proposta de emenda à Constituição nº 006/2019.

REFORMA LEGISLATIVA EM MATÉRIA DE DIREITOS SOCIAIS: SUSTENTABILIDADE E PRESERVAÇÃO DO NÚCLEO ESSENCIAL DE DIREITOS

Os direitos de proteção social mantêm uma inseparável ligação com a compreensão de dignidade da pessoa humana, reafirmando-se como direitos fundamentais.

O tratamento que foi dado pela Constituição à Previdência Social – enquanto parte central do sistema de proteção social – abrange o seu núcleo essencial em uma dupla fundamentalidade (formal e material).

A dupla fundamentalidade a que estão abrangidos os direitos sociais refuta a tese de que tais direitos não seriam dotados da mesma eficácia das assim chamadas liberdades clássicas:

Para este efeito, lembre-se que a noção de direitos fundamentais como direitos reconhecidos e assegurados por uma determinada Constituição (sendo assim passíveis de diferenciação em relação aos direitos humanos, considerados como aqueles reconhecidos pelo direito positivo internacional) encontram-se necessariamente vinculados ao que se tem designado de dupla fundamentalidade formal e material, designadamente a circunstância de que se cuida de bens jurídicos que, na ótica do Constituinte, expressa ou implicitamente enunciada, são dotados de suficiente relevância e essencialidade (fundamentalidade material) a ponto de merecerem e necessitarem de uma proteção jurídica e normatividade reforçada em relação até mesmo às demais normas

constitucionais, mas especialmente no que diz com sua exclusão do âmbito da disponibilidade plena dos poderes constituídos. (...) firma-se aqui posição em torno da tese de que – pelo menos no âmbito do sistema de direito constitucional positivo nacional – todos os direitos fundamentais sociais são fundamentais, tenham sido eles expressa ou implicitamente positivados, estejam eles sediados no Título II da CF (dos direitos e garantias fundamentais) ou dispersos pelo restante do texto constitucional, ou se encontrem ainda (também expressa e/ou implicitamente) localizados nos tratados internacionais regularmente firmados e incorporados pelo Brasil¹.

Portanto, a noção de dignidade humana contempla a própria noção de indivisibilidade dos direitos fundamentais, haja vista que

As experiências de exclusão, miséria e discriminação ensinaram que os direitos fundamentais clássicos adquirem “um valor igual” (Rawls) para todos os cidadãos unicamente quando se complementam com direitos sociais e culturais. As pretensões de promover uma repartição adequada de bem-estar e cultura marcam limites estreitos da transferência de custos e riscos, produzidos de forma sistemática, aos indivíduos. Ditas exigências tem por objetivo evitar a extensão de grandes desigualdades sociais e a exclusão de grupos inteiros do funcionamento geral da vida social e cultural. Uma política como a que predominou em décadas recentes, no solo dos Estados Unidos e Grã Bretanha, bem como no continente europeu, e também em todo mundo – a saber, uma política que pretende assegurar uma vida autônoma aos cidadãos primordialmente através da garantia de liberdades econômicas –, destroem o equilíbrio entre as diferentes categorias de direitos fundamentais. A dignidade humana, que é única e a mesma em toda parte e para todos os seres humanos, fundamenta a indivisibilidade dos direitos fundamentais².

Ultrapassado o ponto que reconhece o direito à proteção social como fundamental, necessária a análise acerca da vinculação desses direitos (fundamentais) com o que passou a ser conhecido como garantia do mínimo existencial.

A teoria do mínimo existencial consiste na premissa de que há certos direitos fundamentais dotados de especial traço de fundamentalidade que os distinguiria dos demais direitos constantes na Carta Política.

Por se tratar de direitos ombreados por densa carga de fundamentalidade, há que se garantir um conteúdo mínimo de eficácia a certas garantias fundamentais consagradas no texto constitucional.

A origem do mínimo existencial coincide com a positivação da dignidade da pessoa humana nas primeiras Constituições sociais e nos principais tratados e convenções internacionais consagradores dos direitos humanos³.

Algumas tentativas de delimitação do conteúdo do mínimo existencial o vinculam à certos direitos básicos, nesse sentido: “*Uma proposta de concretização do mínimo existencial, tendo em conta a ordem constitucional brasileira, deverá incluir os direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência no caso dos necessitados e ao acesso à justiça*”⁴.

1 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtier. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde..., p. 11-53, especificamente na p. 16-17.

2 HABERMAS, Jürgen. La constitución de Europa. Madrid: Trota, 2012. p. 20. Tradução livre.

3 “A transposição do princípio da dignidade da pessoa humana dos planos religioso e ético para o domínio do Direito não é uma tarefa singela. Logo após a Segunda Guerra Mundial, passou ele a figurar em documentos internacionais, como a Declaração dos Direitos Humanos (1948), e em Constituições como a italiana (1947), a alemã (1949), a portuguesa (1976) e a espanhola (1978).” (BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo..., p. 273).

4 BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia dos princípios constitucionais..., p. 247.

De forma similar, pode-se afirmar que

ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade. O elenco de prestações que compõem o mínimo existencial comporta variações conforme a visão subjetiva de quem o elabore, mas parece haver razoável consenso de que inclui, pelo menos: renda mínima, saúde básica e educação fundamental. Há, ainda, um elemento instrumental, que é o acesso à justiça, indispensável para a exigibilidade e efetivação dos direitos⁵

Em sentido oposto, o mínimo existencial sociocultural percebe a condição digna do ser humano de forma mais abrangente estabelecendo que

De qualquer modo, tem-se como certo que a garantia efetiva de uma existência digna abrange mais do que a garantia da mera existência física, situando-se, portanto, além do limite da pobreza absoluta. Se uma vida sem alternativas não corresponde às exigências da dignidade humana, a vida humana não pode ser reduzida à mera existência⁶.

Percebe-se, pois, o duplo esforço contido no que se pode compreender por mínimo existencial sociocultural em prol dos componentes da espécie humana: *“assegurar-lhes pelo menos as condições mínimas para a existência digna e envidar os esforços necessários para integrar estas pessoas na comunidade”*.

O conteúdo ou núcleo essencial dos direitos fundamentais está relacionado com os limites da restringibilidade dos direitos fundamentais, ou seja, o núcleo essencial dos direitos fundamentais dialoga com o limite ao limite dos direitos fundamentais.

Uma vez realizado o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, qualquer reforma que descaracterize a proteção social advinda dessa realização atenta, também, contra o princípio da máxima efetividade, entendido como

um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas (THOMA), é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir-se a interpretação que reconheça maior eficácia aos direitos fundamentais)⁸.

O princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, mais do que norma positivada no artigo 5º, § 1º, da CF/88, constitui-se regra de hermenêutica constitucional que visa privilegiar os direitos fundamentais, dando-lhes a maior eficácia possível.

A razão de existir um comando constitucional diretivo que busca a máxima efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais é a percepção de que

o Código fundamental tanto prevê no presente como prepara o futuro. Por isso ao invés de se ater a uma técnica interpretativa exigente e estreita, procura-se atingir um sentido que tornem efetivos

5 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo...**, p. 275.

6 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtier. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde..., p. 11-53, especificamente na p. 21.

7 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtier. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde..., p. 11-53, especificamente na p. 20.

8 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed..., p. 227.

e eficientes os grandes princípios de governo, e não o que os contrarie ou reduza a inocuidade⁹.

Num esforço para buscar o necessário amparo constitucional ao princípio da proibição do retrocesso na ordem jurídica nacional, poderiam ser elencados os seguintes elementos de afirmação para a proibição do retrocesso social: (a) a garantia do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada (art. 5º, inciso XXXVI, da CF/88) que ratifica a preocupação da Constituição pela necessária observância, por parte dos Poderes Públicos, de um dever de boa-fé e de preservação da relação de confiança entre o povo e o seu governo, garantidores da sustentabilidade social (geracional e intergeracional); (b) o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º, da CF/88); (c) a garantia de um Bloco de Constitucionalidade que, aderindo às disposições constitucionais definidoras dos direitos fundamentais sociais, preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais; (d) a dignidade humana e o mínimo existencial que, conforme já mencionado, embora não sejam consideradas categorias idênticas, estão relacionadas com a noção de núcleo essencial dos direitos fundamentais que, por sua vez, contempla parte significativa da definição do conteúdo protegido pelo princípio da proibição do retrocesso.

Frisa-se, por fim, que a proibição do retrocesso não significa uma blindagem absoluta contra qualquer medida restritiva de direitos fundamentais sociais ou mesmo contra todo tipo de reforma legislativa em matéria de direitos de proteção social. Uma posição que defendesse tal ponto de vista esbarraria, inevitavelmente, nos fundamentos do Estado Democrático de Direito, haja vista que a liberdade de conformação do Poder Legislativo e do Poder Executivo restaria, dessa forma, limitada por aqueles que exerceram anteriormente essas funções.

Destarte, o que se deve entender por proibição de retrocesso social é a impossibilidade de redução dos direitos fundamentais sociais aquém do seu núcleo essencial, de forma a descaracterizá-los em sua missão de proteção social, sem, contudo, criar outras medidas de compensação que busquem formas alternativas para a proteção desse núcleo essencial.

Contudo, não se pode utilizar uma conjuntura de crise fiscal como justificativa para se promover a completa eliminação de direitos e de justas expectativas de direitos de parcela significativa da população.

Na definição de um núcleo essencial dos direitos fundamentais, insuscetível de retrocesso social, de forma mais evidente do que ocorre na definição do mínimo existencial, estará sendo analisada a realização progressiva dos direitos sociais insculpidos no texto da Constituição, não sendo legítimo que esse nível de proteção possa regredir a uma abrangência anterior à que já foi concretizada.

As conquistas da humanidade em matéria de proteção social não estão sujeitas a uma involução, sob o risco de se romper a sustentabilidade social que alicerça o modelo de Estado Democrático de Direito que deve sinalizar, de modo irretroatável, para a solidariedade e para a inclusão social.

Com esse escopo, sem olvidar da necessidade de reformulação do sistema previdenciário para o alcance de maior sustentabilidade, as modificações que se fizerem necessárias não podem implicar em ofensa a um conteúdo mínimo de direitos fundamentais. Esse é o objetivo deste estudo, ao abordar os pontos mais sensíveis da proposta de emenda à Constituição, sob a ótica da população mais vulnerável.

9 MAXIMILIANO, Carlos. *Heremênutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 250.

1. IMPACTO DA REFORMA NOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

1.1. BENEFÍCIOS PROGRAMÁVEIS (APOSENTADORIA POR IDADE E CONTRIBUIÇÃO):

a) Elevação da idade mínima para aposentadoria:

A idade mínima para a aposentadoria na PEC 06/2019 é estabelecida em 65 anos (homens) e 62 anos (mulheres) para atividades que exigem ou não esforço físico¹⁰, sem prejuízo de novo aumento que advenha de lei complementar¹¹.

Todavia, a maioria dos trabalhadores que integra as camadas mais pobres da população possui baixa escolaridade e não tem acesso a postos de trabalho que exigem menor esforço físico. Além disso, diferentemente das pessoas que alcançam níveis de escolaridade mais elevados e ingresam mais tarde no mercado de trabalho, começam a trabalhar muito cedo, em atividades eminentemente braçais, e suas condições de saúde se degradam ao longo de sua vida laboral frente ao esforço exigido para desempenho de suas funções. Tanto é assim que, por exemplo, a faixa etária média dos trabalhadores da construção civil atualmente é de 38,5 anos de idade¹².

Nesse contexto, o trabalhador não conseguirá se manter no mercado de trabalho em iguais condições de saúde e em atividades braçais até atingir a idade de 62 anos (mulheres) ou 65 anos (homens) para que possa se aposentar. Não conseguirá, também, ocupar outras funções por ausência de qualificação. Consequentemente, com o avançar da idade e sem as mesmas condições de saúde, o trabalhador mais pobre, alijado do mercado de trabalho, permanecerá sem qualquer tipo de rendimento até o alcance da idade exigida para a aposentadoria. As condições de vida de toda a família serão comprometidas e o círculo de pobreza se perpetuará. O benefício de aposentadoria poderá nem sequer ser alcançado frente às condições de vida mais precárias e à ausência de efetivo acesso a serviços públicos voltados à preservação de sua saúde.

10 Art. 24. Até que entre em vigor a nova lei complementar a que se refere o § 1º do art. 201 da Constituição, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de promulgação desta Emenda à Constituição será aposentado quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - sessenta e dois anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, reduzidos em dois anos, se mulher, e em cinco anos, se homem, para os trabalhadores rurais de ambos os sexos, inclusive aqueles a que se refere o § 8º do art. 195 da Constituição; e

II - vinte anos de tempo de contribuição.

§ 1º O titular do cargo de professor de ambos os sexos poderá se aposentar com sessenta anos de idade, desde que comprove trinta anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 2º O valor das aposentadorias de que trata este artigo corresponderá a sessenta por cento da média aritmética definida na forma prevista no art. 29, com acréscimo de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, exceto para os trabalhadores rurais a que se refere o § 8º do art. 195 da Constituição, cujo valor será de um salário-mínimo.

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

11 § 4º A lei complementar de que trata o § 1º estabelecerá os critérios pelos quais a idade mínima será majorada quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira.

12 <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cc/article/download/77299/74072>.

A PEC, portanto, desconsidera a ausência de uniformidade na longevidade de ricos e pobres ao padronizar a concessão da aposentadoria pelo critério idade. Não analisa as diferenças de funções, a desigualdade social e desequilíbrio na expectativa de vida nas diferentes regiões do país, a impossibilidade de permanência no mercado de trabalho ao longo do tempo, bem como ausência de acesso a serviços públicos de saúde e elevados índices de desemprego, não diminuídos pela reforma trabalhista outrora efetivada.

b) Aumento do tempo de contribuição:

A PEC aumenta o tempo mínimo de contribuição do segurado para 20 anos. Atualmente, o tempo mínimo exigido para a aposentadoria é de 15 anos. Nas camadas mais pobres da população, dificilmente o segurado consegue contribuir de forma contínua durante o ano, frente às situações de desemprego e carência de recursos essenciais à subsistência.

Nesse contexto, o atingimento do tempo mínimo de contribuição de 15 anos já é uma realidade distante da população mais vulnerável, situação que somente se agravará com o aumento linear do tempo de contribuição, dificultando ainda mais o acesso ao benefício.

Tal circunstância prejudicará ainda mais as mulheres, cuja permanência média no mercado formal de trabalho é menor. Consoante já se manifestou o Dieese na Nota Técnica 202, de março de 2019¹³, os dados da Pnad Contínua do 4º. trimestre de 2018 apontam que as mulheres, além de estarem em ocupações menos valorizadas e com menor remuneração do que os homens, também permanecem por mais tempo fora do mercado de trabalho, com prejuízo à manutenção contínua de suas contribuições.

1.2. VALORES DOS BENEFÍCIOS:

O cálculo das aposentadorias terá como base a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações do segurado, correspondentes a 100% de todo o período contributivo, desde a competência julho de 1994 ou desde a competência inicial de contribuição, se posterior àquela data.

O valor das aposentadorias corresponderá a 60% dessa média, com acréscimo de 2% para cada ano que exceder o tempo de 20 anos de contribuição, salvo no caso da aposentadoria do trabalhador que exercer atividade em condições especiais prejudiciais à saúde por 15 anos, hipótese em que o acréscimo será aplicado ao tempo que exceder a 15 anos¹⁴.

Atualmente, o benefício é calculado com base na média aritmética simples dos 80% maiores salários-de-contribuição correspondentes ao período contributivo posterior a julho de 1994, excluindo-se as 20% menores contribuições deste intervalo.

13 <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec202MulherPrevidencia.html>.

14 ADCT Art. 29. Até que entre em vigor a nova lei complementar a que se refere o § 1º do art. 201 da Constituição, para fins de cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações, utilizados como base para contribuições aos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 da Constituição e para as pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição, atualizados monetariamente, correspondentes a cem por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, respeitado o limite máximo do salário de contribuição.

De acordo com as novas regras introduzidas pela PEC, para a obtenção do rendimento de aposentadoria em valor mais próximo da remuneração, o trabalhador deverá verter contribuições por um período mínimo de 40 anos. Caso contrário, estará sujeito a uma redução significativa do valor percebido, em detrimento da elevação das despesas nas idades mais avançadas, oriundas dos maiores cuidados com a saúde que são exigidos nesta fase da vida.

Diante dos elevados níveis de desemprego atuais, da discriminação ainda existente para acesso ao mercado de trabalho de pessoas com idade mais elevada, ausência de postos de trabalho sem exigência de esforço físico para os que possuem baixa escolaridade, não há, no plano fático, chances reais dos trabalhadores integrantes das classes sociais menos favorecidas se manterem no mercado formal por 40 (quarenta) anos.

Conseqüentemente, os trabalhadores estarão sujeitos à queda abrupta dos rendimentos na ocasião da aposentadoria, mesmo deles dependendo exclusivamente para sobreviver, haja vista a ausência de condições de acumular patrimônio ou de diversificar investimentos ao longo da vida. Assim, se atualmente 83,4% dos aposentados percebem até 2 (dois) salários mínimos¹⁵, 100% deste perfil de beneficiários passará a ser de pessoas que receberão apenas o salário-mínimo, situação que contribuirá para o aumento vertiginoso da desigualdade social e da precarização das condições de vida de grande parte da população.

1.3. DO CHAMADO “GATILHO” – DA ISONOMIA

Não se pode deixar de enfrentar, ainda, a questão relativa ao chamado “gatilho”, que é trazida, tanto pela norma do Artigo 40, Parágrafo Terceiro, quanto pela do Artigo 201, Parágrafo Quarto, ao dispor que “as idades mínimas para concessão dos benefícios previdenciários a que se referem os §1º. e §2º”, serão ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, na forma estabelecida para o Regime Geral da Previdência Social¹⁶. O mesmo regramento é repetido no Artigo 201, Parágrafo Quarto.

Contudo, tais disposições desconsideram fato de que há diferenciação na expectativa de vida entre as pessoas que vivem em regiões com menor IDH.

1.4. REGIME DE COMPLEMENTAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES:

A PEC¹⁶ impõe que os trabalhadores complementem as contribuições mensais quando o exercício do trabalho não corresponder à contribuição mínima mensal exigida para a categoria profissional.

Contudo, a legislação trabalhista, com as alterações promovidas pela Lei 13.467/2017, permite, na sistemática do trabalho intermitente, o pagamento de remuneração inferior ao piso da categoria profissional a depender do número de horas trabalhadas no mês mediante convocação do empregador.

Assim, considerando que a própria percepção de valor mínimo mensal à sobrevivência do trabalhador restou comprometida com as novas regras trabalhistas, o atingimento de contribuição

15 **Fonte:** Boletins Estatísticos da Previdência Social de Dezembro/2008 a Dezembro/2018.

16 § 14. O segurado somente terá reconhecida como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social a competência cuja contribuição seja igual ou superior à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria.

previdenciária no valor mínimo mensal e a contagem do tempo de contribuição restaram inviabilizados. Nesse contexto, os trabalhadores mais pobres dificilmente conseguirão arcar com os custos da complementação das contribuições, situação que os conduzirá à condição de miserabilidade e dependência de benefícios assistenciais.

1.5. APOSENTADORIA DOS TRABALHADORES RURAIS:

A PEC 06/2019¹⁷, ao elevar a idade mínima para a concessão da aposentadoria às trabalhadoras rurais, desconsidera as especificidades da mulher campesina, sujeita a atividades extenuantes e dupla jornada. Há, também, a incompatibilidade entre o contexto do trabalho no campo e o tempo de 20 anos de contribuição que passará a ser exigido do rurícola, que exerce funções eminentemente braçais e em condições de trabalho precárias, o que reduz significativamente sua vida útil laboral.

O exercício do trabalho rural e o resultado da produção são suscetíveis a condições climáticas e oscilações nos valores de comercialização, sendo uma constante a ausência de obtenção de um rendimento líquido mínimo mensal que viabilize o recolhimento ou complementação das contribuições no valor mínimo de R\$ 600,00 reais propostos na PEC¹⁸. Os segurados especiais já contribuem mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização de sua produção¹⁹, sendo que o respeito às particularidades do trabalho campesino frente a sua importância para a economia e fornecimento de alimentos no país fundamenta o regime diferenciado de recolhimento de contribuições previdenciárias.

Ademais, a automação e a melhoria das condições de trabalho no meio rural são uma realidade restrita às grandes propriedades rurais, não atingindo os pequenos produtores rurais que dependem do benefício de aposentadoria especial de valor mínimo.

A modificação nos critérios de concessão de benefícios aos trabalhadores rurais os alijará do sistema de previdência social e sujeitará estes trabalhadores na velhice à condição de miserabilidade no campo, com conseqüente migração para as cidades, maior exigência dos serviços públicos e precarização das condições de vida no meio urbano.

17 ADCT Art. 24. Até que entre em vigor a nova lei complementar a que se refere o § 1º do art. 201 da Constituição, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de promulgação desta Emenda à Constituição será aposentado quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - sessenta e dois anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, reduzidos em dois anos, se mulher, e em cinco anos, se homem, para os trabalhadores rurais de ambos os sexos, inclusive aqueles a que se refere o § 8º do art. 195 da Constituição; e

II - vinte anos de tempo de contribuição.

18 ADCT Art. 35. Até que entre em vigor a nova lei a que se referem os § 8º e § 8º-A do art. 195 da Constituição, o valor mínimo anual de contribuição previdenciária do grupo familiar será de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

§ 1º Na hipótese de não haver comercialização da produção rural durante o ano civil, ou de comercialização da produção insuficiente para atingir o valor mínimo a que se refere o caput, o segurado deverá realizar o recolhimento da contribuição pelo valor mínimo ou a complementação necessária até o dia 30 de junho do exercício seguinte.

§ 2º Na hipótese de não ser recolhido o valor mínimo anual da contribuição previdenciária do grupo familiar até o prazo a que se refere o § 1º, o período correspondente não será considerado como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social.

19 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Há, ainda, o impacto na economia de milhares de municípios brasileiros cujo pagamento das aposentadorias rurais representa a maior receita municipal, superando os repasses referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM)²⁰. Assim, a obstaculização do acesso à aposentadoria rural terá como consequência o aumento da pobreza no campo e déficit significativo de receita, provocando novo movimento de migração para as grandes cidades em curto espaço de tempo.

1.6. APOSENTADORIA DOS TRABALHADORES CUJAS ATIVIDADES SEJAM EXERCIDAS EM CONDIÇÕES ESPECIAIS PREJUDICIAIS À SAÚDE:

Para os trabalhadores que exercem trabalho em condições que prejudicam sua saúde, a PEC²¹, ao tempo em que assegura a aposentadoria quando houver quinze, vinte ou vinte e cinco anos de atividade especial, impõe limites de idade a depender do tipo de atividade exercida (55, 58 ou 60 anos de idade). Há, ainda, a vedação da periculosidade enquanto agente de risco, e a impossibilidade de conversão do tempo especial em comum após a data de promulgação da Emenda Constitucional.

Nesse contexto, o trabalhador que vier a alcançar o tempo mínimo de contribuição em atividade especial não poderá usufruir do benefício quando não atingida a idade, ainda que sua saúde tenha sido prejudicada pelo exercício da atividade especial.

Por outro lado, com sua saúde comprometida, notadamente os trabalhadores de baixa renda e com menor qualificação não terão as mesmas chances de ocupação de novos postos de trabalho até que alcancem a idade da aposentadoria, e permanecerão sem renda e emprego até que venham a completar a idade para a aposentação.

O benefício, por sua vez, refletirá apenas 60% da média dos salários de contribuição, diferentemente da regra atual de pagamento de 100%, impondo a PEC que o trabalhador se sujeite a condições prejudiciais à sua saúde por mais 20 anos se pretender o alcance de benefício com valor mais próximo à sua remuneração, o que acarreta em ofensa à integridade física destes trabalhadores.

Deve-se atentar para o fato de que o objetivo da aposentadoria precoce é retirar o traba-

20 <http://www.fetraece.org.br/arquivos/files/Carta%20-%20Medida-Fetraece.pdf>.

21 ADCT Art. 25. Até que entre em vigor a lei complementar a que se refere o § 7º do art. 201 da Constituição, será concedida aposentadoria aos segurados que comprovem o exercício de atividades 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, durante quinze, vinte ou vinte e cinco anos, nos termos do disposto nos art. 57 e art. 58 da Lei nº 8.213, de 1991, quando cumpridos os seguintes requisitos:

- I - cinquenta e cinco anos de idade, quando se tratar de atividade especial de quinze anos de contribuição;
- II - cinquenta e oito anos de idade, quando se tratar de atividade especial de vinte anos de contribuição; ou
- III - sessenta anos de idade, quando se tratar de atividade especial de vinte e cinco anos de contribuição.

§ 1º O valor da aposentadoria de que trata este artigo corresponderá a sessenta por cento da média aritmética definida na forma prevista no art. 29, com acréscimo de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição na atividade especial, exceto para aquela que se refere o inciso I do caput, cujo acréscimo será aplicado para cada ano que exceder quinze anos de contribuição.

§ 2º É assegurada, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 1991, a conversão de tempo especial em comum ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de promulgação desta Emenda à Constituição, vedada a conversão para o tempo cumprido após essa data.

§ 3º As idades previstas neste artigo serão ajustadas na forma do de acordo com o disposto no § 3º do artigo art. 24.

lhador o mais cedo possível do ambiente de trabalho agressivo, assim, inserir uma idade mínima torna as regras do benefício contraditórias e inaplicáveis no plano dos fatos.

1.7. DA APOSENTADORIA ESPECIAL EM RAZÃO DA PERICULOSIDADE

A instituição da aposentadoria denominada “especial”, em favor dos trabalhadores expostos à riscos, à sua saúde e à sua integridade física, não deixou de ser uma solução encontrada pelo Estado, para “acomodar” os interesses dos detentores dos meios de produção, em que pese mais relevante a proteção da vida e da saúde do empregado, propósito, por certo, não atendido por compensação financeira (adicionais de insalubridade e periculosidade), e/ou vantagem de natureza previdenciária (aposentadoria especial).

Em que pese esta constatação, o fato é que a Constituição Federal, no seu Artigo Sétimo, ao tratar dos direitos e garantias do trabalhador, acaba por admitir, ainda hoje, a existência de condições de trabalho ofensivas à saúde e à segurança do empregado, razão pela qual elege e impõe a “*redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança*”.

Neste aspecto é importante chamar a atenção que o propósito anunciado pela Carta Magna é a redução *dos riscos* inerentes ao trabalho, tanto aqueles que venham a deixar vulnerável a saúde do trabalhador, quanto aqueles outros que ponham em perigo, a *sua integridade*.

Logo, a proteção fora conferida, à pessoa do trabalhador, *como um todo*.

Este mandamento constitucional não é despido de eficácia, especialmente porque, nos termos do Parágrafo Primeiro do Artigo 5º, da citada Constituição Federal, “*As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*”.

Coerente com tal mandamento e reconhecendo uma situação de “desvantagem” do trabalhador, no contexto acima noticiado, é que a atual redação Artigo 201, Parágrafo Primeiro, da Constituição Federal, vedando a adoção dos requisitos diferenciados para a concessão de aposentadoria, aos beneficiários do regime geral de Previdência Social, acaba por excepcionar de tal regramento, as “*atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física...*”, conferindo, de tal sorte, tratamento isonômico, em favor dos trabalhadores sujeitos à condições que venham a prejudicar a sua saúde ou “*integridade física*”.

Outro não poderia ser, de fato, o mandamento constitucional, vez não só a saúde, como a vida e a dignidade da pessoa humana são objetos de igual proteção no ordenamento constitucional.

Tais considerações conduzem à segura conclusão de que a proposta de alteração do Artigo 201, por meio da PEC 006/2019, ao não autorizar o benefício de aposentadoria especial, em favor dos trabalhadores sujeitos a situações de risco à sua integridade física, não se mostra adequada, porque, na essência, acaba por negar efetividade ao *princípio da isonomia* e da proporcionalidade, incidindo na vedação da cláusula pétrea do Artigo 60, §4º, CF, ao tratar, diversamente, *sem razões justificadas para tanto*, registre-se, valores de mesmo estatura constitucional - direito à saúde e direito à vida.

2. IMPACTO DA REFORMA NOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE

Em relação à aposentadoria por invalidez, que passa a ser denominada de “*aposentadoria por incapacidade permanente*”, a PEC²² altera de maneira significativa a forma de cálculo da renda mensal inicial, a semelhança das demais aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social.

Atualmente o cálculo é feito com base na média aritmética simples correspondente aos 80% maiores salários de contribuição da vida do trabalhador, desconsiderando os 20% menores. Portanto, a mudança desta regra afetará de forma considerável o valor do benefício de aposentadoria por invalidez.

Se a PEC for aprovada o cálculo das aposentadorias, incluindo a por invalidez, terá como base a média aritmética simples de todos os salários de contribuição e das remunerações, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% de todo o período contributivo.

Desta forma, o valor da aposentadoria por invalidez corresponderá a 60% da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações (correspondente a 100% de todo o período contributivo), com acréscimo de 2% para cada ano que exceder o tempo de vinte anos de contribuição.

Cumpra esclarecer que o valor do benefício somente ficará maior se o trabalhador tiver mais de 20 anos de contribuição. Nesse caso, para cada ano que supere esse período, haveria acréscimo de 2% no benefício.

Ressalta-se que somente nos casos de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho, a aposentadoria por invalidez será integral, ou seja, de 100% da média dos salários de contribuição e remunerações do segurado. No entanto, em relação as prestações de benefícios por incapacidade de natureza previdenciária, isto é, não relacionadas ao trabalho, estes representam mais de 80% das concessões, enquanto o benefício de natureza acidentária responde por quase 16%, conforme dados do 1º Boletim Quadrimestral sobre Benefícios por Incapacidade 2017, elaborada pelo Ministério da Fazenda e Secretaria da Previdência.

Neste contexto observa-se franca afronta ao valor social do trabalho, previsto no artigo 1º, III, da Constituição Federal, bem como ao princípio da igualdade, na medida em que o valor do benefício da aposentadoria por invalidez leva em consideração a origem da incapacidade para o trabalho. Ademais, tal medida acarretará o aumento da situação de pobreza e vulnerabilidade dos segurados aposentados por invalidez permanente, que terão sua renda reduzida drasticamente, quando impossibilitados de reingressar no mercado de trabalho e especialmente na ocasião em que deveriam ter um maior amparo social.

De igual maneira, não consta da fundamentação do PEC 006/2019 razões que indiquem a necessidade de redução do valor das aposentadorias por invalidez, já que nela não foram apresentados

22 Art. 26. Até que entre em vigor a nova lei complementar a que se refere o § 1º do art. 201 da Constituição, o valor da aposentadoria por incapacidade permanente concedida aos segurados do Regime Geral de Previdência Social corresponderá a sessenta por cento da média aritmética a que se refere o art. 29, com acréscimo de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição.

Parágrafo único. Nas hipóteses de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho, o valor da aposentadoria a que se refere o caput corresponderá a cem por cento da referida média.

indicadores econômicos que sinalizem aumento de despesas no tocante a este benefício, ou razões outras que pudessem dar ensejo à revisão do benefício, na forma proposta.

Ora, a proposição quando estabelece (Artigo 26 das Regras Transitórias) que a aposentadoria por invalidez, exceto se decorrente de acidente do trabalho e doenças profissionais e do trabalho, corresponderá **somente** a 60% da média aritmética, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte nos de contribuição, está a reduzir, **de forma substancial a verba alimentar da pessoa com deficiência**, violando, de tal sorte, sem dúvida, o princípio da segurança jurídica e da confiança.

A violação ao núcleo essencial do direito à seguridade é manifesta, neste caso, e vai deixar mais fragilizado aquele que teve a sua capacidade laboral tolhida, restando desprezado, de tal sorte, o regramento do Artigo 28 da Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, segundo o qual, os Estados reconhecem o direito das pessoas com deficiência, não só a um padrão de vida adequado para si e suas famílias, como também o reconhecem o direitos delas à “**melhoria contínua de suas condições de vida**”, o que se seguramente não ocorrerá, caso aprovada venha a ser o regramento em discussão.

3. IMPACTO DA REFORMA NOS BENEFÍCIOS PAGOS AOS DEPENDENTES

3.1. PENSÃO POR MORTE

A PEC 06/2019 afeta significativamente o direito à pensão por morte.

Vale frisar que as pensões já concedidas/implantadas não serão alteradas, posto que se respeitará o direito adquirido.

Além disso, não se pode olvidar que, desde 2015, o benefício da pensão já tinha sofrido mudanças relevantes, perdendo, por exemplo, o caráter geral de vitaliciedade.

Caso a proposta de reforma seja aprovada como está, o INSS deixará de pagar 100% do valor encontrado no cálculo das contribuições.

De acordo com a PEC²³, o valor da pensão partirá de 50% do salário de contribuição. Esse

23 ADCT Art. 28. Até que entre em vigor a nova lei complementar a que se refere o § 1º do art. 201 da Constituição, o valor da pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de cinquenta por cento do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de cem por cento, exceto em caso de morte decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou do trabalho, hipótese em que as cotas para cálculo do valor da pensão serão aplicadas sobre cem por cento da média aritmética a que se refere o art. 29.

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de cem por cento da pensão por morte, quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a cinco.

§ 2º O disposto na Lei nº 8.213, de 1991, aplica-se ao tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais.

§ 3º As condições necessárias para enquadramento dos dependentes serão determinadas na data do óbito do segurado, inclusive em relação ao filho inválido ou com deficiência considerada grave.

§ 4º Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica.

valor terá acréscimo de 10% a cada dependente a mais que o contribuinte tenha deixado. Com isso, somente no caso de 05 dependentes é que se chegará ao patamar de 100% do salário de benefício, respeitando-se, sempre, o teto máximo do RGPS.

Por exemplo, caso o benefício seja deixado para esposa e um filho, o valor seria de 70% (50% mais dois dependentes adicionados).

Também não existe mais a reversão da cota parte daquele que deixa de ser dependente (v.g., filho/a que completa 21 anos), em favor daquele que permanece em tal condição (viúva/o). Ou seja, com a perda da condição de dependente o valor da pensão pode voltar ao mínimo de 60% do salário de benefício, se remanescer apenas um dependente.

Com a nova proposta, a forma de acúmulo dos benefícios também vai ser modificada. Caso aprovado o texto proposto, os dependentes que tiverem direito à pensão por morte e também à aposentadoria (seja do RGPS ou do RPPS), receberão 100% do benefício de maior valor. O benefício de menor valor será pago proporcionalmente (de 0 a 80%), dependendo da quantidade de salários mínimos que seja apurado, conforme a seguinte fórmula:

- Benefícios de até 1 salário mínimo: 80% do valor;
- Benefícios entre 1 e 2 salários mínimos: 60% do valor;
- Benefícios entre 2 e 3 salários mínimos: 40% do valor;
- Benefícios entre 3 e 4 salários mínimos: 20% do valor;
- Benefícios acima de 4 salários mínimos: não será permitida a acumulação.

Conforme exposto, desde 2015 o benefício de pensão por morte não é vitalício em todos os casos. Como a reforma não traz novas alterações a esse respeito, o período em que o benefício será pago continua a depender da idade e do tempo de relacionamento entre o segurado e seus dependentes.

Caso o contribuinte tenha feito menos que 18 contribuições ou se o casamento tiver menos do que 02 anos, o pagamento da pensão será feito apenas durante 4 meses.

Se o óbito ocorreu após 18 meses de contribuição ou após 2 anos de casamento, o prazo do recebimento do benefício dependerá da idade do dependente, a saber:

- Menos de 21 anos de idade – 3 anos;
- Entre 21 e 26 anos de idade – 6 anos;
- Entre 27 e 29 anos de idade – 10 anos;
- Entre 30 e 40 anos de idade – 15 anos;
- Entre 41 e 43 anos de idade – 20 anos;
- A partir de 44 anos de idade – vitalício.

Insta lembrar que filhos recebem o valor da pensão até os 21 anos. Se tiverem algum tipo de deficiência antes do óbito do instituidor, recebem o valor de forma vitalícia. Enteado e menor tutelado, só são equiparados a filho se comprovar dependência econômica que, portanto, neste caso não se presume.

Outro ponto de relevo é a desvinculação do valor da pensão ao salário mínimo, com a retirada da referência ao §2º, do Art. 201, V, da CF/88. Pelas regras atuais o valor da pensão por morte

não pode ser inferior ao salário mínimo. Já pela redação da PEC o benefício pode atingir apenas 50% da média dos salários de contribuição, podendo alcançar valor inferior ao salário mínimo.

Para o Governo, não há justificativa para que se garanta pelo menos um salário mínimo na pensão por morte, porque o benefício não substitui o salário. Em casos de acúmulo de pensão com outro benefício, o raciocínio pode ter coerência, mas em se tratando de benefício que seja a única fonte de receita do dependente supérstite, tal entendimento é de todo inaceitável.

Nas famílias de baixa-renda, os rendimentos de todos os integrantes do núcleo familiar são revertidos para o pagamento de despesas essenciais, com alimentação e saúde. Não há sobra de valores. Assim, se da situação de morte não resultar a preservação da remuneração do ente falecido em sua integralidade, o desequilíbrio na renda familiar comprometerá a sobrevivência digna dos dependentes, eis que a diminuição do valor do benefício refletirá na impossibilidade de custeio de despesas de cunho alimentar.

Ou seja, pode-se deixar de garantir o sustento daqueles cuja subsistência dependia da renda do trabalhador, em franca violação ao princípio constitucional da Dignidade da Pessoa Humana, a garantia de especial proteção da família pelo Estado, prevista no art. 226 da CRFB, bem como os objetivos fundamentais de construção de uma sociedade justa e solidária e de erradicação da pobreza, estatuídos pelo art. 3º da Constituição Federal.

3.2. AUXÍLIO-RECLUSÃO

A PEC²⁴ altera os requisitos para recebimento do auxílio-reclusão, restringindo-o aos dependentes de segurados cuja renda seja de apenas 1 (um) salário-mínimo e esteja preso em regime fechado.

Antes do advento da MP 871/2019, o benefício era pago aos dependentes do segurado recluso em regime fechado e semi-aberto.

A restrição vai de encontro a entendimento jurisprudencial consolidado no sentido de que não importa o regime de cumprimento da pena, mas sim a real possibilidade de exercício de atividade remunerada fora da prisão, o que não só se dá quando o preso é posto em liberdade, mas também quando a execução da pena for realizada em regime prisional aberto ou o segurado estiver em liberdade condicional (STJ RESP 1672295/RS).

Atualmente os limites para fins de direito ao benefício são atualizados por portaria interministerial editada anualmente²⁵, reduzido a PEC este valor para 1 (um) salário-mínimo.

É importante registrar que o benefício não é pago ao recluso, e sim aos dependentes deste, em situação de risco social frente à diminuição da renda familiar em decorrência da prisão, o que contraria o disposto na Constituição Federal (art. 5º., XLV) que não permite que a pena ultrapasse a pessoa do condenado.

²⁴ Art. 33. O auxílio-reclusão será devido aos dependentes dos segurados reclusos em regime fechado e terá o valor de um salário-mínimo, observado o disposto no inciso IV do caput do art. 201 da Constituição.

²⁵ Portaria Interministerial 09, de 15/01/2019, que fixa os valores limites de salário-de-contribuição para o direito ao benefício de auxílio-reclusão.

4. REGRAS DE TRANSIÇÃO RELACIONADAS AO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A PEC 06/19 apresenta normas de transição aplicáveis às situações dos segurados vinculados ao sistema previdenciário antes da sua entrada em vigor, que são as chamadas REGRAS DE TRANSIÇÃO. Essas diferenciam-se das REGRAS TRANSITÓRIAS, que são aquelas previstas para regular as relações até a promulgação de Lei Complementar.

Assim, o Capítulo V rege as situações dos segurados que se enquadrem nas regras de transição, isto é, que estejam próximos a implementar os requisitos necessários a benefício previdenciário, mas que, na data da promulgação da EC não conseguiram satisfazer por completo as condições legais exigidas.

Por outro lado, nos termos da redação dada pela PEC 06/19 ao §1º do art.201, até que entre em vigor Lei Complementar de iniciativa do Poder Executivo federal que disponha sobre novos critérios, parâmetros de acesso e cálculos correspondentes, estarão em vigor as regras transitórias previstas no Capítulo VI.

Nesse tópico em que serão analisadas as regras de transição deve-se ter em mente que não está se tratando de jovens que recém ingressaram no mercado de trabalho, mas sim de pessoas que estão em vias de se aposentar, isto é, de segurados que já trilharam seus caminhos, no caso dos usuários da Defensoria Pública da União áduos, e estão tendo suas legítimas expectativas de aposentação comprometidas.

A PEC apresenta, no total, 5 regras de transição:

- a) três regras de transição para Aposentadoria por Tempo de Contribuição nos arts.18, 19 e 20;
- b) para Aposentadoria Especial no art. 21;
- c) para Aposentadoria por idade no art. 22.

4.1. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (ATC)

As regras de transição atingem especialmente camada da população ativa brasileira que está na faixa dos 50 anos. Fossem mantidas as regras atuais, esses trabalhadores poderiam aposentar-se em curto espaço de tempo.

No cenário proposto pela PEC, apenas para os segurados que faltem 2 anos de contribuição (33 se homem e 28 se mulher) é possível aposentar-se sem idade mínima, adotando a regra do pedágio.

Quem tiver que cumprir mais de 2 anos de contribuição na data da entrada em vigor da Emenda, obrigatoriamente terá que cumprir idade, adequando-se à regra dos pontos ou da idade mínima.

O problema é justamente que muitas dessas pessoas começaram a trabalhar muito jovens e contribuíram por mais de 30 anos ao sistema. Muitas delas exerceram atividades pesadas e atualmente não apresentam condições físicas de seguir desenvolvendo as mesmas atividades.

a) ATC - pontos

A regra do art. 18 da PEC (ADCT) estabelece direito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição aos trabalhadores que preencherem cumulativamente os seguintes requisitos:

- Mulheres – 30 anos de contribuição + 86 pontos²⁶ (até 100 pontos)
- Homens – 35 anos de contribuição + 96 pontos (até 105 pontos)

Portanto, poderá utilizar a regra a trabalhadora mulher que tiver 30 anos de contribuição e 86 pontos e o trabalhador homem que já tiver 35 anos de contribuição e 96 pontos em 2019.

A regra assemelha-se àquela em vigor atualmente, contudo, para quem não tenha fechado a idade na data da Emenda, acabará sujeito à regra do §1º que prevê o aumento da pontuação de 1 ponto por ano, a contar de janeiro de 2020, até o limite de 105 pontos para os homens e 100 para as mulheres.

Outro grande prejuízo está na remuneração, visto que está previsto o pagamento de apenas 60% da média aritmética simples dos salários de contribuição correspondente a todo o período contributivo a contar de julho de 1994, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder os vinte anos de contribuição. Atualmente, a regra prevê o pagamento de 100% do valor, multiplicado pelo fator previdenciário.

Assim, mesmo quem esteja às vias de se aposentar estará sujeito a essa redução significativa na renda mensal.

Saliente-se que o fator previdenciário já é responsável por redução expressiva no valor dos benefícios por tempo de contribuição quando o segurado requer o pagamento do benefício com pouca idade, representando alta barreira ao requerimento de benefícios precoces.

b) ATC - idade

A regra do art. 19 da PEC (ADCT) trata do direito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição aos segurados que preencherem cumulativamente os seguintes requisitos:

- Mulheres – 30 anos de contribuição + 56 anos (até chegar aos 62)
- Homens – 35 anos de contribuição + 61 anos (até chegar aos 65)

Poderão beneficiar-se com essa regra de transição mulheres que tenham completado 30 anos de contribuição e 56 anos de idade em 2019 e homens que tenham fechado 35 anos de contribuição e 61 anos em 2019. Atualmente a legislação exige 60 anos para mulher e 65 para o homem.

Conforme a PEC, para quem não tenha completado a idade na data da Emenda, acabará sujeito à regra do §1º que prevê o aumento da idade em 6 meses por ano, a contar de janeiro de 2020, até o limite de 62 anos para mulheres e 65 para homens. Com isso, a regra de transição atingirá seu ápice em 2031 para as mulheres (12 anos de transição) e em 2027 (8 anos de transição) para os homens.

Diante disso, percebe-se que mesmo os segurados que estejam próximos a se aposentar terão aumento significativo na idade para aposentadoria e uma diminuição drástica na renda, o que não é compatível com trabalhadores braçais e integrantes da camada mais pobre da população.

c) ATC - pedágio

A regra do art. 20 assegura o direito à Aposentadoria por Tempo de Contribuição aos se-

²⁶ Correspondentes à soma de tempo de contribuição e idade.

gurados que tenham completado, na data a promulgação da Emenda:

- Mulheres – 28 anos de contribuição - Pedágio 50% (incidente sobre o tempo que faltaria para atingir 30 anos)
- Homens – 33 anos de contribuição – Pedágio 50% (incidente sobre o tempo que faltaria para atingir 35 anos)

Atualmente a legislação exige 30 anos para mulher e 35 para o homem. Portanto, essa regra atinge os segurados que estejam efetivamente bem próximos à aposentadoria, ou seja, faltando apenas 2 anos e não exige idade mínima. Mesmo faltando tão pouco, estabeleceu-se pedágio de 50% sobre o tempo faltante.

Diferentemente das aposentadorias previstas nos arts. 18 e 19, a regra do art. 20 preserva em parte o cálculo da regra anterior, qual seja, 100% da média multiplicada pelo fator previdenciário. Entretanto, a base de cálculo leva em conta todo o período contributivo e não apenas 80%, com exclusão das 20% menores contribuições, como na regra anterior.

4.2. APOSENTADORIA ESPECIAL (TRABALHADORES SUJEITOS A CONDIÇÕES DE TRABALHO PREJUDICIAIS À SAÚDE)

A regra do art. 21 da PEC estabelece direito à aposentadoria especial aos trabalhadores sujeitos à efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos, sem diferenciação entre mulheres e homens, que preencherem cumulativamente os seguintes requisitos:

- 15 anos de contribuição – 66 pontos (até 89 pontos)
- 20 anos de contribuição – 76 pontos (até 93 pontos)
- 25 anos de contribuição – 86 pontos (até 99 pontos)

Conforme acima, o §1º prevê aumento da pontuação de 1 ponto por ano, para mulheres e homens, a contar de janeiro de 2020, até 89,93 e 99 pontos.

A aposentadoria especial é modalidade criada para contemplar os casos específicos em que o exercício do trabalho em si prejudica a saúde e a vida dos trabalhadores. A fixação de idade mínima contraria a lógica do benefício. O acréscimo ano a ano, a partir de 2020 mostra uma faceta perversa, pois impõe que o trabalhador siga colocando sua vida em risco para cumprir os requisitos de uma aposentadoria, quando a idade já não viabiliza sua permanência no mercado de trabalho em igualdade de condições com os demais trabalhadores.

A PEC acaba com o direito à aposentadoria especial dos trabalhadores sujeitos a atividades perigosas, tais como as que envolvem contato com explosivos e inflamáveis, que atualmente fazem jus ao benefício.

Além disso, o § 2º do artigo 25 da PEC (ADCT), prevê: “É assegurada, na forma prevista na Lei nº 8.213, de 1991, a conversão de tempo especial em comum ao segurado do Regime Geral de Previdência Social que comprovar tempo de efetivo exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de promulgação desta Emenda à Constituição, vedada a conversão para o tempo cumprido após essa data”. Portanto, a regra veda a conversão de tempo especial e comum, exercido após a entrada em vigor da Emenda.

Não bastasse isso, o trabalhador que conseguir se aposentar nessa modalidade também terá prejuízo na remuneração, visto que está previsto o pagamento de apenas 60% da média aritmética simples dos salários de contribuição correspondentes a todo o período contributivo a contar de julho de 1994, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder os 15 ou 20 anos de contribuição, quando antes era pago o valor de 100% justo em razão do desgaste que sofreram durante toda a vida laboral.

4.3. APOSENTADORIA POR IDADE

A regra do art. 22 da PEC (ADCT) trata do direito à Aposentadoria por Idade aos segurados que preencherem cumulativamente os seguintes requisitos:

- Mulheres – 15 anos de contribuição + 60 anos (até 20 anos de contribuição e 62 anos)
- Homens – 15 anos de contribuição + 65 anos (até 20 anos de contribuição)

Atualmente, a legislação exige 60 anos para mulher e 65 para o homem, contudo, conforme a PEC, as mulheres que não tenham completado a idade na data da Emenda, estarão sujeitas à regra do §1º que prevê o aumento da idade em 6 meses por ano, a contar de janeiro de 2020, até o limite de 62 anos.

Além disso, o § 2º prevê o acréscimo do tempo de contribuição de seis meses por ano, até o máximo de 20 anos.

A renda do benefício obedece às mesmas regras: 60% da média aritmética simples dos salários de contribuição correspondentes a todo o período contributivo a contar de julho de 1994, com acréscimo de 2% para cada ano que exceder os vinte anos de contribuição.

Esse aumento de 15 para 20 anos de contribuição acarretará a exclusão em massa de pretensos titulares de aposentadoria por idade, empurrando-os para a assistência social.

O § 3º do art. 22 (ADCT) trata da aposentadoria dos **trabalhadores rurais** com os seguintes requisitos:

- Mulheres – 15 anos de contribuição + 55 anos (até 20 anos de contribuição até 60 anos)
- Homens – 15 anos de contribuição + 60 anos (até 20 anos de contribuição)

As mulheres que não tenham completado a idade na data da Emenda, estarão sujeitas à regra do §3º que prevê o aumento da idade em 6 meses por ano, a contar de janeiro de 2020, até o limite de 60 anos para as mulheres.

A renda da aposentadoria por idade rural será de 1 salário mínimo.

Na aposentadoria por idade rural, percebe-se que a PEC culmina na padronização da idade de homens e mulheres, ignorando as especificidades do trabalho da mulher camponesa.

5. IMPACTO DA REFORMA SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL

5.1. DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL - DO DIREITO AO MÍNIMO EXISTENCIAL

O Parlamento Brasileiro vem sendo palco de fervorosas discussões, tendo por pano de fundo a linha dorsal do Estado Democrático de Direito, a limitação de direitos fundamentais e o alcance das chamadas *cláusulas pétreas*.

Na verdade, é de se reconhecer que o movimento conhecido por constitucionalismo, de tendência universal, veio ganhando relevo, a contar da promulgação das primeiras constituições liberais, fruto das revoluções democrático-burguesas, e, com estreita ligação com o liberalismo político, a limitação do poder governamental e, *sobretudo, com o reconhecimento e defesa dos direitos do indivíduo, seguindo-se àquelas, as conhecidas Constituições Sociais*.

Este mesmo movimento de afirmação dos direitos fundamentais ganha reforço, na esfera internacional, após a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e outros pactos de direitos humanos que a ela se seguiram.

Contudo, é após a Segunda Guerra Mundial, que o debate acerca dos direitos humanos rompe a fronteira dos estados, “*para se converterem em uma exigência constante e indeclinável da comunidade internacional*”²⁷ multiplicando-se convenções, acordos, tratados internacionais, ganhando destacada proteção, a defesa de classes de gênero humano, como o das mulheres, crianças, refugiados, “portadores de necessidades especiais”.

Segue-se a este processo de internacionalização, uma etapa de positivação de direitos, tanto na esfera interna, quanto externa, dos Estados, criando-se, de tal sorte, sistemas normativos de proteção sobrepostos.

E é a partir desta etapa, que vêm a ser firmados o Acordo Europeu Interino sobre Esquema de Seguridade Social Relativa a Idosos, Inválidos e Sobreviventes de 1953, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Mentalmente Deficientes de 1971, a Declaração das Nações Unidas sobre Portadores de Necessidades Especiais de 1975, a Convenção da Organização do Trabalho sobre a readaptação Profissional e Emprego das Pessoas Inválidas de 1983, os Princípios das Nações Unidas para a Proteção dos Enfermos Mentais e para a Melhoria da Atenção à Saúde Mental de 1991, culminando, por fim, na Convenção Americana sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação contra Pessoas com Deficiência, de 1999.

Tais documentos trazem, em seu seio, forte afirmação de um modelo universal dos direitos humanos, com garantia, em especial, à sua certeza – prévio reconhecimento, segurança (eficácia) e possibilidade (conjunto de garantias assecuratórias dos direitos previstos), e, cujo sentido de unidade, já era dado, exatamente, pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

Não é à toa que a Constituição Federal de 1988 evoca que o Estado Democrático de Direito Brasileiro tem alicerce na soberania, cidadania, e, dentre outros, na dignidade da pessoa humana, valor intrínseco da pessoa humana, que assumindo caráter normativo, e logo, vinculante, e que, juntamente com os direitos fundamentais, passam a ter forte atuação no centro do discurso jurídico constitucional.

Porém, não é demais repetir o alerta de que, “*século XX aprendeu rapidamente que o*

27 SAMPAIO, José Adércio Leite, *Direitos Fundamentais*: 2ª. Ed., Belo Horizonte: Saraiva, 2010, p. 229.

direito positivo não é criação da decisão legislativa (relação de causalidade), mas surge da imputação de validade do direito a certas decisões (legislativas, judiciárias, administrativas)”²⁸, e, assim, a sua positividade, de certa forma, passa a decorrer de “uma série de fatores causais muito mais importantes que a decisão, como valores sociais prevalentes, interesses de fato dominantes, injunções econômicas, políticos” (obra citada).

Assim, hodiernamente, não se coloca mais em discussão que a ciência jurídica, longe de ser um compêndio de verdades absolutas, é um saber aberto a reformulações.

Pois bem, a proposta de Emenda à Constituição 006/2019, dentre numerosas alterações que propõe, chama a atenção, em especial, para o novo arcabouço jurídico que propõe ao benefício assistencial, garantido pela norma do Artigo 203 da Constituição Federal.

Diz a redação do artigo 203:

“Art. 203.....

V - garantia de renda mensal, no valor de um salário-mínimo, à pessoa com deficiência, previamente submetida à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que comprove estar em condição de miserabilidade, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários, conforme disposto em lei; e

VI - garantia de renda mensal de um salário-mínimo para a pessoa com setenta anos de idade ou mais que comprove estar em condição de miserabilidade, que poderá ter valor inferior, variável de forma física, nos casos de pessoa idosa com idade inferior a setenta anos, vedada a acumulação com outros benefícios

assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 ou com proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades dos militares de que tratam os art. 42 e art. 142, conforme dispuser a lei.

Parágrafo Primeiro - Para os fins do disposto nos incisos V e VI do caput:

I - considera-se condição de miserabilidade a renda mensal integral per capita familiar inferior a um quarto do salário- mínimo e o patrimônio familiar inferior ao definido em lei;

II - o valor da renda mensal recebida a qualquer título por membro da família do requerente integrará a renda mensal integral per capita familiar.

Parágrafo Segundo - O pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência previsto no inciso V ficará suspenso quando sobrevier o exercício de atividade remunerada, hipótese em que será admitido o pagamento de auxílio-inclusão equivalente a dez por cento do benefício suspenso, nos termos previstos em lei”.

Mas é o Artigo 41 das Disposições Transitórias que vai dispor, até que entre em vigor a lei complementar, a que se refere o inciso VI do *caput* do art. 203 que, à pessoa idosa, em situação de “miserabilidade”, será assegurado R\$400,00, a partir dos sessenta anos de idade e, persistindo os requisitos para o recebimento do benefício, passará ela, a fazer jus, ao recebimento de um salário-mínimo, a partir dos setenta anos de idade.

Também está contemplada no Artigo 42 das Disposições Transitórias, a regra, segundo o qual, para verificação da miserabilidade, o patrimônio familiar “deverá ser “inferior a R\$98.000,00 (inciso I).

28 FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação.8. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 62.

Passa-se ao enfrentamento, primeiramente, do tema relativo ao possível alcance da disposição constante do Artigo 42, das disposições transitórias da PEC 006/2019, particularmente no que se refere a um dos requisitos propostos para a verificação da miserabilidade.

Segundo a proposta, “*para verificação da condição de miserabilidade, o patrimônio familiar deverá ser inferior a R\$98.000,00 (noventa e oito mil reais)*”.

Propõe-se, neste espaço, uma reflexão do ponto, se não aprofundada, ao menos, à luz, não só, do ordenamento constitucional ora vigente, como também à luz da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada pelo Brasil, em 2008, por meio da edição do Decreto Legislativo no. 186.

A proposta apontada acima, na verdade, reconhece a condição de vulnerável da pessoa com deficiência e/ou idoso, na hipótese em que o patrimônio “familiar” não venha a superar R\$98.000,00 e quando atendidos outros requisitos fixados pela norma.

O primeiro aspecto da proposta limitadora que chama a atenção é a vinculação entre o conceito de “hipossuficiência” e a possível titularidade de direitos patrimoniais, de toda ordem, até o limite de R\$98.000,00, já que o texto proposto não exclui bem de qualquer natureza.

Ora, um cidadão e sua família que realizem o seu direito de propriedade, de conformidade com o princípio da sua função social (exercício do direito de moradia e/ ou de trabalho, por exemplo), caso este patrimônio exceda ao limite indicado, seguramente sofrerá severa restrição ao usufruto *do benefício assistencial, unicamente*, repita-se, porque estaria a exercer outro direito fundamental.

E, se assim o é, não parece “apropriado”, ao menos segundo as diretrizes constitucionais, marcadamente fundadas no princípio da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, se conceber a violação de o núcleo essencial do direito de propriedade, do direito ao trabalho, dentre outros, especialmente quando apto a realizar sua função social, como condição para o exercício de outro direito igualmente fundamental, no caso, o direito à **assistência** social.

Não se desconhece a tensão permanente entre os direitos fundamentais.

Contudo, a “linha de possibilidade” que está a endereçar a PEC 006/2019, quando limita o gozo do benefício assistencial àqueles com patrimônio inferior a R\$98.000,00 é, por assim dizer de limitação absoluta ao núcleo essencial do direito à proteção da pessoa com deficiência. Ou ainda, do próprio direito de propriedade ou a outro direito fundamental que venha a realizar aquele “patrimônio”, em clara negação de normatividade ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Não é por outra razão que vem se reconhecendo na doutrina pátria que, “Até mesmo o *direito de propriedade* inclusive e especialmente tendo presente o seu conteúdo social consagrado no constitucionalismo pátrio - *se constitui em dimensão inerente à dignidade da pessoa*, considerando que a falta de moradia decente ou mesmo de um espaço físico adequado para o exercício de atividade profissional evidentemente acaba, em muitos casos, comprometendo gravemente, senão definitivamente -, os pressupostos básicos para uma vida com dignidade”²⁹.

Assim, a proposta de Emenda Constitucional 006/2019, do Executivo Federal, reacende, em muitos aspectos, a discussão sobre os limites do poder de reforma constitucional, o alcance das chamadas cláusulas pétreas.

29 SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988:9ª. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 107.

Estas, segundo pacificamente aceito pela doutrina e jurisprudência pátria, têm por propósito a preservação da linha dorsal, dos princípios e estruturas essenciais trazidas pela Constituição, defendendo muitos, que nem mesmo o caso seria de se reconhecer uma intangibilidade absoluta do bem por ela protegido, desde que, preservado restasse, o seu o “núcleo” essencial.

Para Paulo Gustavo Gonet Branco³⁰, a avaliação se uma determinada reforma afeta, ou não, cláusula pétrea, passa sempre por uma avaliação do caso, exatamente porque reconhece, de certa forma, que a Constituição não afastaria qualquer emenda capaz de alterar o conteúdo dos princípios, valores que buscam as citadas cláusulas proteger, mas apenas aquela cujo escopo venha a reduzir, a afetar, a alterar, de forma substancial, o núcleo essencial do direito protegido.

Assim, teria também entendido o Supremo Tribunal Federal, por ocasião da apreciação do MS 20.257, DF, tendo o Exmo. Sr. Relator do caso, o Ministro Moreira Alves concluído, ao tratar de prorrogação do prazo de mandato político, que nem toda a modificação do tema da duração do mandato estaria vedada, desde que não afetado o seu núcleo essencial, no caso, a temporariedade daquele.

Todavia, mesmo se partindo desta premissa teórica, o ponto de destaque aqui é que a disposição apresentada no Artigo 42 da PEC 006/2019 – disposições transitórias, ao incluir como “limitação” ao gozo do benefício assistencial, a condição de titular da pessoa com deficiência ou de sua família (igualmente aplicável ao idoso) de um “patrimônio”, sem qualquer ressalva com relação à natureza do “propagado” patrimônio, acaba por autorizar a violação de outros valores protegidos constitucionalmente (inclusive aqueles reconhecidos como “direitos individuais”).

Parece, portanto, à luz do atual estágio do direito constitucional brasileiro, que a única hipótese de não ofensa à cláusula do Artigo 60, §4º, da Constituição Federal, pela proposta do Artigo 42 da PEC 006/2019, repousaria na imperiosa necessidade de “qualificação” do patrimônio familiar a que se refere, como apenas e tão-somente aquele que não se destine à realização de quaisquer dos direitos fundamentais.

Do contrário, seguramente, se consentirá na violação do núcleo essencial à assistência social da pessoa com deficiência (também do idoso) ou, do próprio direito individual à propriedade, ao trabalho, por exemplo, a depender da destinação ofertada ao chamado “patrimônio familiar”.

Neste contexto, a incompatibilidade da proposta, com a Constituição Federal, mostra-se manifesta.

Mais um ponto que não pode deixar de ser notado é a interface do princípio da isonomia com a discussão ora proposta.

O conhecido programa federal, voltado à construção de moradias, o Minha Casa Minha Vida, com as modificações aprovadas em dezembro último, trouxe especificações, com relação aos limites máximos do valor do imóvel, para os beneficiários enquadrados na chamada “faixa 1,5” e cujos rendimentos não ultrapassem R\$2.600,00.

Ao apresentar o “Recorte Territorial” mencionado, as diretrizes do Programa situam os valores máximos de imóveis, segundo dados no IBGE, tanto das a) metrópoles, quanto das b) capitais estaduais e municípios, com mais de 250.000 habitantes, c) municípios com população maior ou igual a 100 mil habitantes, d) municípios com população menor a 100 mil habitantes integrantes das Regiões Metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas/SP, da Baixada Santista e das Regiões Integradas

30 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional:4ª. Ed.São Paulo:Saraiva, 2009.

de Desenvolvimento – RIDE, da Capital, e) municípios com população menor que 250 mil habitantes classificados pelo IBGE, como capital regional; f) municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes e menor que 100 mil habitantes; g) municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes e, finalmente, h) demais municípios³¹

Reconhece, assim, o Executivo Federal, que um imóvel destinado àqueles da chamada faixa 1,5, a primeira do Programa, e que esteja localizado em municípios com população igual ou maior a 100 mil habitantes, em quaisquer das regiões brasileiras, poderia contar com limites máximos entre R\$106.000,00 a R\$144.000,00.

Já nas demais cidades (itens f e seguintes acima), o valor de limite máximo do imóvel se situará entre R\$106.000,00 a R\$174.000,00.

Estas diretrizes do Programa Minha Casa Minha Vida encontram eco nos indicadores trazidos pela “FIPE”, em março do corrente ano, quando ratifica grande variação no preço por metro quadrado de imóveis residenciais, a considerar a cidade e a região brasileira no qual está situado.

Tais premissas conduzem, de tal sorte, à conclusão que o critério econômico trazido no Artigo 42 das disposições transitórias da PEC 006/2019, para além de reduzir o núcleo essencial do direito à propriedade, ao trabalho e outros que realizem igualmente direitos fundamentais, acaba por negar efetividade ao próprio direito à assistência social, implicando em redução normativa do princípio da isonomia, na medida em que pessoas, com mesmo padrão de vida, a depender do local onde exerçam seu direito de moradia, receberão tratamento discriminatório pelo Estado.

Incontestável, também, que a restrição em pauta esbarra no princípio da proporcionalidade, vez que não é possível deduzir em que medida um cidadão que conte com o patrimônio de R\$98.000,00, especialmente quando este tenha por função dar concretude a outro direito fundamental, não possa se encontrar em situação de vulnerabilidade social, pois que inúmeros são os outros direitos sociais dos quais se faz sujeito (ou deveria), com o fim de garantir um “padrão de vida adequado”.

Assim sendo, é de se concluir que o critério econômico do Artigo 42 das disposições transitórias da PEC 006/2019, para além de negar o direito ao mínimo existencial da pessoa com deficiência (e, igualmente, do idoso), quando cerceia, de forma direta e indireta, o direito de gozo de outros direitos igualmente fundamentais, autoriza, de igual forma, a violação do postulado da igualdade, no seu sentido formal e material (justiça), nega normatividade ao princípio da dignidade da pessoa humana e, portanto, esbarra nos limites preconizados pela norma do §4. do artigo 60, da Constituição Federal.

Na verdade, o Exmo. Sr. Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, ao submeter à apreciação do Exmo. Presidente da República a Proposta da PEC 006/2019, defende, exatamente, uma “nova” lógica, firmada nos pilares da “sustentabilidade”, da “justiça” do Sistema, com forte caráter “desenvolvimentista”, pois que, a seu ver, “Os objetivos traçados na Constituição de desenvolver a nação e combater a pobreza exigem um ambiente macroeconômico estável que não se apresentará sem um novo Pacto para a Previdência”.

Nesta linha de pensamento, ainda, chama a atenção para a alteração, acentuada, do componente demográfico brasileiro, com a deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários, o que compromete, a seu ver, seriamente, o modelo atualmente adotado, da “repartição simples”, somando-se a estes fatos a constatação quanto ao crescimento do número de idosos inativos, maior duração dos benefícios recebidos, redução da participação relativa do grupo etário, em idade ativa (15

31 <https://www.clickhabitacao.com.br/artigos/o-que-mudou-no-minha-casa-minha-vida-2019/>.

a 64 anos), redução da taxa de fecundidade, fim do chamado “bônus demográfico”, envelhecimento da população, com o aumento da expectativa de vida, além de mudanças sociais, decorrentes de novos modelos de trabalho.

Especificamente ao tratar da Assistência Social, aponta que das despesas primárias do Governo Federal, em 2018, do total de 1,351 trilhões de reais, 4,2% teriam sido destinadas ao Benefício de Prestação Continuada LOAS/RMV, 2,3%, ao pagamento do Bolsa Família, e, 1,3% , ao Abono Salarial.

Explica que com o objetivo de melhorar a “eficiência” dos programas de transferência de renda, seria propósito da PEC promover a “*focalização das coberturas sociais das pessoas em situação de miserabilidade, por meio da redução do limite do pagamento de abono salarial dos atuais 2 para 1 salário mínimo, direcionando esses recursos para o pagamento de benefícios assistenciais de forma física, reduzindo a idade para pagamento e variando o seu valor em função da idade*”.

Contudo, não se percebe, com a devida vênia, em que medida a fundamentação de origem econômica e social, trazida como anteparo para a proposta de mudança do Sistema Previdenciário, possa ser aproveitada aos benefícios de cunho assistencial.

Não há, à toda evidência, qualquer interface entre o alegado déficit previdenciário e os gastos com a assistência social no País que, como ressaltado pelos próprios estudos do Exmo. Sr. Ministro da Economia, giram em torno apenas de 7,8% das despesas primárias do Governo Federal.

De outro lado, se a proposta, quando apresenta a redução da cobertura do Abono Salarial, tem por meta, justamente, *o fortalecimento da assistência social*, não encontra amparo no princípio da proporcionalidade - adequação e necessidade, as alterações propostas, seja com relação à constitucionalização do já superado critério de renda de 1/4 do salário-mínimo, seja com relação à descon sideração da situação particular de cada membro da família, especialmente aqueles que também se encontram em situação de vulnerabilidade, como os idosos e as pessoas com deficiência, com vistas à descon sideração da sua renda, por ocasião do cálculo da renda “per capita”.

A PEC 006/2019, neste aspecto, encontra-se divorciada da realidade social e política brasileira, além de não trazer fundamento racional de ordem econômica que possa justificar a necessidade de alteração da atual redação do Artigo 203 da Constituição Federal.

O egrégio Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a Reclamação 4.374, teve a oportunidade de tratar do tema, pela segunda vez, ao confrontar o texto do Parágrafo Terceiro do Artigo 20, da Lei 8742/93, cujos termos coincidem, exatamente, com a proposição constante da PEC, quanto à exigência de renda “per capita” familiar de até um quarto do salário-mínimo.

Nesta ocasião, destacou o Supremo Tribunal Federal que o próprio Governo Federal, por meio de inúmeros programas assistenciais, como o Bolsa Família (Lei 10.836/04), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei 10.689/2003), o Bolsa Escola (Lei 10.219/01), acabou por trazer critérios “mais elásticos”, como condição de maior efetividade das medidas sociais propostas.

O entendimento jurisprudencial desta Corte, também, em que pese não afastar do mundo jurídico a norma restritiva do citado Artigo 20 da Lei 8724/92, passou a considerá-la como um dos critérios para aferição da necessidade, contudo, não o único.

Foram estas razões que levaram aquela Casa, a reconhecer o processo de inconstitucionalização decorrente de “notórias mudanças fáticas” (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas, para, ao final, declarar a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, §3º. da Lei 8742/93.

A evolução jurisprudencial - RE 580.963, também permitiu concluir que a renda de até um salário mínimo, da pessoa com deficiência ou idoso, que venha a integrar o grupo familiar de outro idoso ou pessoa com deficiência e hipossuficiente, não deve ser considerada no cômputo da renda familiar, para a preservação do seu mínimo existencial (princípio da dignidade da pessoa humana).

Na verdade, nos termos da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (introdução, alínea “x”), *“as pessoas com deficiência e seus familiares devem receber proteção e a assistência necessárias para tornar as famílias capazes de contribuir para o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência”*.

Mas, quando a PEC 006/2019 determina a inclusão de toda e qualquer renda do grupo, sem dúvida, desconsidera a particular situação da família, tomando uma direção oposta ao compromisso assumido de assistir não só a pessoa com deficiência, como sua família.

Neste contexto, o novo desenho apresentado ao Artigo 203 da Constituição Federal e as disposições transitórias dos Artigos 41 e 42 da PEC 006/2019, para além de desconsiderar a necessidade de redução das desigualdades sociais e a necessidade de defesa progressiva dos grupos vulneráveis a que se propõe defender, não possibilita a evolução do Texto Constitucional e nega a alteração dos fatores sociais, políticos e jurídicos, nos termos apontados, há muito, pelos nossos tribunais, em especial, pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, não se desconhece o intenso processo de internacionalização, nas últimas décadas, dos direitos fundamentais e o fortalecimento da sua rede de proteção no cenário externo.

Aliás, a Constituição Federal, nos seus §§2º e 3º do artigo 5º, já reconhece este diálogo permanente com os pactos de direitos humanos e, para além da proteção conferida à pessoa com deficiência, pelos regramentos constitucionais, e, em especial, pela norma do Artigo 203, adentrou, em nosso ordenamento, com *status* de norma constitucional, a importante Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e sua Protocolo facultativo, promulgada pelo Decreto Legislativo 186, de 2008.

Aponta este documento que os “Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência a um padrão adequado de vida para si e para suas famílias, inclusive, alimentação, vestuário e moradia adequados, bem como à melhoria contínua de suas condições de vida, e tomarão as providências necessárias para salvaguardar e promover a realização desse direito sem discriminação baseada na deficiência” (Artigo 28).

Ora, a progressividade quanto à efetivação dos direitos aí enumerados é uma obrigação assumida pelo Brasil, na esfera internacional.

De tal sorte, a proposta em pauta, seguramente, implica em evidente retrocesso social, quando autoriza a redução dos direitos acima elencados (proteção insuficiente), nos termos acima já tratados, e, logo, encontra-se em plena desarmonia com a referida Convenção sobre os Direitos das Pessoas Com Deficiência e seu Protocolo Facultativo.

5.2. DA PRESERVAÇÃO DO VALOR REAL DO BENEFÍCIO COMO GARANTIA DO DIREITO DE PROPRIEDADE – DA PROPOSTA DO §5º. DO ART. 195 – DAS CLÁUSULAS PÉTREAS – DA SEPARAÇÃO DE PODERES

As cláusulas pétreas, além de contar com a função básica de preservação dos valores centrais do “projeto” do constituinte originário, acaba, por fim, autorizando uma maior longevidade do texto constitucional, exatamente ao representar uma abertura para mudanças outras que não afetem a estrutura, a linha dorsal do Estado.

A Constituição Federal Brasileira, a cidadã, não é demais repetir, está centrada nos valores da justiça, da igualdade, da solidariedade, do pluralismo, da liberdade, da segurança, do desenvolvimento e do bem estar social, já anunciando em seu Preâmbulo, tal desiderato, que também não prescinde da defesa intransigente dos direitos sociais e individuais.

É bem verdade, ainda, que nas razões encaminhadas, pelo Executivo Federal, ao Congresso Nacional, traz-se por fundamento a justificar a PEC 006/2019, desde razões de ordem fiscal e econômica, razões de ordem social, pois que defendido a necessidade de reorganização das receitas públicas federais, como forma de promover o desenvolvimento nacional de forma justa e sem “privilégios”.

Contudo, a retirada do texto constitucional, dentre outras garantias, da garantia de preservação do valor dos benefícios previdenciários acaba por tomar uma direção oposta ao propagado propósito de justiça social, *não havendo possibilidade de justificação, com o devido respeito*, que remeta a proposta, neste ponto, à suposto combate a privilégios, além de, diretamente, deixar vulnerável o princípio da segurança jurídica e o direito de propriedade.

Não se pode descurar que o sentido da propriedade privada vem se modificando ao longo do último século, pois como bem observado por Gilmar Ferreira Mendes³², agora, “a base da subsistência e do poder de autodeterminação do homem moderno não é mais a propriedade privada em sentido tradicional, mas o próprio trabalho e o sistema previdenciário e assistencial instituído e gerido pelo Estado”, seguindo-se a conclusão, portanto, que, não só a propriedade, no seu clássico sentido, trazido pelo Direito Civil, é objeto da proteção constitucional, como também, bens de variados valores patrimoniais.

Aliás, outro não tendo sido o entendimento conferido pelo e. Supremo Tribunal Federal, senão este, pois que conforme decidiu, ao apreciar a ADIs 4.357, 4.425 e RE 870.947- SE (este, com julgamento ainda em curso), o direito de propriedade resta aviltado quando o Poder Público lança mão de sistema de atualização monetária que não preserva o valor real do crédito do qual o cidadão é titular.

A situação aqui não é diversa. A propósito de retirar do texto constitucional - desconstitucionalizar, diversos temas afetos à Assistência Social e Previdência Social, a PEC 006/2009 exclui, também, a obrigação de preservação dos valores “reais” dos benefícios que trata, garantia que nada mais é do que umas das “expressões” do direito de propriedade,

Ao assim fazer, sem dúvida afronta direito individual, o direito de propriedade (Artigo 5º, inciso XXII, CF), protegido pela cláusula pétrea do Artigo 60, §4º, da mesma Carta.

Assim, urge seja mantido no texto constitucional cláusula quanto à obrigatoriedade do reajustamento dos benefícios, de forma a garantir a manutenção do seu valor real.

Outro ponto da PEC 006/2019 que merece consideração é a alteração trazida no Parágrafo Quinto do Artigo 195, cuja redação prevê 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”.

Ora, ao trazer limitação ao exercício das funções do Poder Judiciário, a proposta esbarra, mais uma vez, na cláusula de proteção do Artigo 60, §4º, da Constituição Federal, pois que a medida apresentada, sem dúvida, desconsidera o sistema de pesos e contrapesos, representado pela função tripartite do Poder Estatal, violando de tal sorte, o princípio da Separação de Poderes. Merece ser rejeitado.

32 MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade – estudos de direito constitucional. 4ª. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

5.3. DO DIREITO AO SALÁRIO MÍNIMO – DO MÍNIMO EXISTENCIAL

A PEC 006/2019, ainda com o alegado intento de redução do déficit fiscal, de promoção da melhor distribuição dos bens do Estado e de favorecimento do desenvolvimento do País, acaba por retirar importante garantia do texto constitucional, a de que nenhum benefício, que substitua o salário de contribuição ou rendimento do trabalho do segurado, contará com valor mensal aquém do salário mínimo. Esta proteção, hoje, está positivada no §2º, do Artigo 201 da Constituição Federal.

Segundo a PEC em pauta, o direito ao recebimento do salário mínimo não seria mais extensivo a todo e qualquer benefício que substitua o salário de contribuição ou rendimento do trabalho.

Primeiro, ao prever o benefício assistencial, em favor do idoso, o fez em patamar inferior ao mínimo, depois, deixou de atrelar a garantia do mínimo, em favor das pensões por morte, tratadas no Parágrafo Quarto do Artigo 40 e no inciso V, do Artigo 201.

Com a devida vênia, não há compatibilidade deste ponto da PEC, com os valores anunciados pela nossa Constituição Federal.

Como bem aponta Luisa Cristina Pinto Netto³³, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no âmbito do Pacto Internacional dos DESC, tem que o “*mínimo, o núcleo essencial dos DESC, representa um limite que não pode ser ultrapassado pelos Estados Submetidos ao Pacto, não se admitindo, quanto a este nível básico, tampouco medidas retrocessivas*”

Neste sentido, aliás, dispõe o Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, para quem,

“Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”.

Outro não é o direcionamento do Artigo 28 da Convenção da Pessoa com Deficiência, senão este. Veja:

“ Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência a um padrão adequado de vida para si e para suas famílias, inclusive alimentação, vestuário e moradia adequados, bem como à melhoria constante de suas condições de vida, e deverão tomar as providências necessárias para salvaguardar e promover a realização deste direito...”.

Assim, a garantia de que nenhum benefício que venha a substituir o salário de contribuição ou remuneração, seja em montante inferior ao salário mínimo, deve ser classificada como medida essencial ao atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana (Artigo 1º, III, CF), não estando sujeita ao poder de revisão do constituinte derivado (direito ao mínimo existencial).

33 NETTO, Luisa Cristina Pinto. O princípio de proibição ao retrocesso social. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p.217.

5.4. DO AUXÍLIO-INCLUSÃO

O benefício de auxílio-inclusão é direcionado a pessoas com deficiência que receberam o benefício de prestação continuada da Lei n.º 8.742/1993 e inseriram-se ao mercado de trabalho, o que presume a vulnerabilidade social e renda baixa de seus beneficiários e, portanto, tratam-se de pessoas necessitadas, público-alvo da Defensoria Pública da União.

O benefício de auxílio-inclusão, a despeito de estar previsto na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência), não foi efetivado até o presente momento, uma vez que dependente de regulamentação por meio de lei (“nos termos da lei”):

Art. 94. Terá direito a auxílio-inclusão, nos termos da lei, a pessoa com deficiência moderada ou grave que: I - receba o benefício de prestação continuada previsto no art. 20 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e que passe a exercer atividade remunerada que a enquadre como segurado obrigatório do RGPS; II - tenha recebido, nos últimos 5 (cinco) anos, o benefício de prestação continuada previsto no art. 20 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e que exerça atividade remunerada que a enquadre como segurado obrigatório do RGPS.

Desde então, foram iniciados projetos de lei para regulamentar o benefício, todavia, nenhum foi aprovado até o momento. Citam-se o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados n.º 2.130/2015; Projeto de Lei do Poder Executivo n.º 11.098/2018, entre outros.

A Proposta de Emenda à Constituição 6/2019 que modifica o sistema de previdência social e respectivas regras de transição, contempla em sua redação o benefício de auxílio-inclusão, dispondo-o no texto constitucional nos seguintes termos:

“Art. 203. § 2º O pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência previsto no inciso V do caput ficará suspenso quando sobrevier o exercício de atividade remunerada, hipótese em que será admitido o pagamento de auxílio-inclusão equivalente a dez por cento do benefício suspenso, nos termos previstos em lei.”

Em que pese ausentes outras disposições concernentes ao benefício, para as quais há remissão a lei disciplinadora a ser editada, o texto da PEC da Reforma da Previdência passa a prever constitucionalmente o benefício de auxílio-inclusão, contudo, estabelece o valor de 10% do valor do benefício anteriormente recebido.

A criação do benefício de auxílio-inclusão foi idealizada como forma de compensar e até estimular ao beneficiário do BPC/LOAS a desenvolver atividade remunerada, incluindo-se formalmente no mercado de trabalho, conforme previsão inicial na Lei n.º 13.146/2015.

No entanto, a fixação do valor do benefício de auxílio-inclusão em valor de 10% do valor do benefício de prestação continuada é discrepante com o restante do sistema previdenciário e assistencial e, ainda, não promove os fins a que foi previsto.

Nesse sentido, à título de comparação, a mensalidade de recuperação prevista na Lei n.º 8.213/1991 (art. 47) para as hipóteses em que há cessação dos benefícios de aposentadoria por invalidez ou auxílio-doença determina o pagamento com valor integral durante 6 (seis) meses contados da data em que for verificada a recuperação da capacidade, com redução de 50% (cinquenta por cento) no período seguinte de 6 (seis) meses e, após, redução de 75% (setenta e cinco por cento) por igual período de 6 (seis) meses, ao término do qual cessará definitivamente. Ou seja, o benefício previdenciário por incapacidade contempla hipótese de redução gradual do benefício e, ainda, em valor muito

superior ao patamar previsto para o auxílio-inclusão.

Da mesma forma, os projetos de lei anteriormente citados previam valor do auxílio-inclusão superior ao texto da PEC, sendo, por exemplo, o PL do Poder Executivo n.º 11.098/2018 com estabelecimento do benefício em 50% (cinquenta por cento) do valor do benefício de prestação continuada em vigor e o PL da Câmara dos Deputados n.º 2.130/2015 com patamar não inferior a 50% (cinquenta por cento) do salário-mínimo.

Ademais, considerando que a recente Medida Provisória n.º 871/2019 previu o Programas Especial e de Revisão de Benefícios com o objetivo de revisar, dentre outros, os benefícios de natureza assistencial (art. 1º), essa nova atuação certamente ensejará a cessação de benefícios de prestação continuada em massa, o que inviabilizará o sustento de milhares de brasileiros se ocorrer a interrupção do pagamento de forma abrupta, sem manutenção de um auxílio, ainda que temporário.

Nesse viés, atualmente, ainda não vigorando os programas de revisão de benefício assistencial, é possível constatar a cessação média de 18.310 benefícios de prestação continuada apenas no mês de dezembro/2018³⁴. Esses benefícios foram cessados sem qualquer auxílio, de forma repentina, o que pode ensejar alteração significativa nos níveis brasileiros de extrema pobreza e até mesmo aumentando o índice de Gini, ocasionando maior desigualdade e menor desenvolvimento social.

Por outro lado, conforme dados do IBGE³⁵, aproximadamente 45 milhões de pessoas possuem algum tipo de deficiência, contudo, em razão de diversas barreiras sociais e laborais, ainda que a legislação contenha previsão de cotas para pessoas com deficiência, dessas, 23,7 milhões não estavam ocupadas na ocasião da pesquisa, aqui compreendidas pessoas ativas (empregados, empregadores, ocupações não remuneradas, etc.).

Assim, o valor maior do benefício de auxílio-inclusão servirá de incentivo às 2,5 milhões de pessoas com deficiência titulares de benefício de prestação continuada (BPC-LOAS)³⁶ buscarem a inserção no mercado de trabalho, promovendo a cidadania, geração de renda e movimentação da economia.

Também é possível concluir que, ainda que o auxílio-inclusão corresponda a valor de 50% ou até 75% do salário-anterior até então recebido pelo BPC, por se tratar de benefício com escopo de temporariedade e gradualidade, representará economia aos cofres públicos pela diminuição do número de benefícios de prestação continuada ativos ao longo do tempo, ocasionando menor custo ao orçamento da Lei Orgânica da Assistência Social, ao mesmo tempo em que se manterá uma transição digna aos então titulares do benefício BPC, sem alteração significativa aos níveis de pobreza do país e, assim, sem prejuízos de diminuição ao índice de desenvolvimento humano (IDH) bem como garantindo distribuição de renda e evitando o aumento da miséria, contribuindo para a redução do índice de Gini.

Por todo o exposto, ante a previsão constitucional do benefício de auxílio-inclusão na PEC da Reforma da Previdência, de forma consentânea aos fins aos quais o benefício foi idealizado na Lei Brasileira de Inclusão, entende-se que a previsão deve contemplar valor não inferior a 50%, sugerindo-se a adoção dos mesmos percentuais da mensalidade de reabilitação dos benefícios previdenciários por incapacidade, além de assegurar critérios de operacionalização facilitados ao restabelecimento do benefício de prestação continuada no caso de desligamento do vínculo empregatício.

34 Boletim Estatístico Previdência Social Vol. 24 N° 01.

35 2 Cartilha do Censo 2010 – Pessoas com Deficiência / Luiza Maria Borges Oliveira / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) / Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD) / Coordenação-Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência; Brasília : SDH-PR/SNPD, 2012.

36 Conforme dados da exposição de motivos da Medida provisória n.º 871/2019

6. IMPACTOS DA REFORMA SOBRE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

6.1. DA APOSENTADORIA “ESPECIAL” DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Árdua tem sido a luta das pessoas com deficiência ao longo dos últimos anos, mas, seguramente, é depois das duas últimas grandes guerras mundiais que a humanidade passa a fortalecer o seu sistema de defesa dos direitos humanos, especialmente dos grupos mais vulneráveis, como mulheres, idosos, pessoas com deficiências.

No Brasil, adentrou no nosso ordenamento, com *status* de norma constitucional, a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência e seu Protocolo facultativo, ratificada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 186/2008 e promulgada pelo Decreto 6949/2009.

Já em 2015, veio também ao ordenamento, a lei federal 13.146, denominada de “Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência”, tendo por propósito dar efetividade às promessas assumidas pelo Brasil, inclusive, na esfera internacional, garantindo, de tal sorte, “em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais da pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania”.

Com relação, especificamente, ao ingresso no mercado de trabalho, antes, a Constituição Federal, no seu Artigo 37, inciso VIII, já dispunha acerca da reserva de cargos, também o fazendo, a Lei 8.213/91, no seu Artigo 93.

Contudo, somente em 2005, por meio da EC 47, o nosso ordenamento veio a prever a aposentadoria “especial”, em favor da pessoa com deficiência, como se pode ver da atual redação do Parágrafo Primeiro do Artigo 201, da Constituição Federal, segundo a qual,

“É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar”.

A disposição acabou regulamentada pela Lei Complementar 142/2013, tendo sido assegurada a aposentadoria “especial”, com requisitos variados, a depender, exatamente da classificação do grau de deficiência da pessoa - grave, moderada ou leve, tudo com fundamento no conceito de funcionalidade contido na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF, da Organização Mundial de Saúde.

Considerou-se, ainda, a particular situação das mulheres, para reduzir o tempo de contribuição delas exigido, em cinco anos, em todos os níveis de deficiência. Ademais, previu-se, ainda, um redutor, como hipótese para aposentadoria por idade, mantida a carência geral da Lei 8213/91 (180 contribuições).

Agora, a PEC 006/2019 altera, por inteiro o Parágrafo Primeiro do Artigo 201, trazendo, contudo, no Parágrafo Sétimo do Artigo 201, a seguinte redação:

“A lei complementar de que trata o §1º poderá estabelecer idade mínima e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados: I – com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar”

Antes, tratando do Artigo 40, Parágrafo Primeiro, I, alínea “e”, traz *disposição semelhante*, ao estabelecer que a lei complementar, quando versasse sobre benefício previdenciário, disporia acerca da “*possibilidade de idade mínima e de tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria, exclusivamente em favor dos servidores públicos*”.

A primeira questão que se coloca é o fato de que as *redações propostas*, tanto ao Parágrafo Sétimo do Artigo 201, quanto ao Parágrafo Primeiro, I, “e”, do Artigo 40, deixam transparente que o Estado tem estas alternativas, como “faculdades”.

Ora, o tratamento diferenciado da pessoa com deficiência, não representa privilégio e, logo, é obrigação, e não, “faculdade”, do Estado Brasileiro garantir todos os direitos historicamente já conquistados por esse grupo de pessoas.

A possibilidade de retrocesso é inquestionável, primeiro em razão da “desconstitucionalização” operada e, segundo, por tratar a norma, de tema tão sensível a um dos grupos mais vulneráveis da sociedade, como se “faculdade” fosse.

Outra exigência trazida pela regra é com relação à “idade mínima”. Ora, a aposentadoria “especial” da pessoa com deficiência, repita, não pode ser vista como privilégio, mas é o reconhecimento da condição particular destas pessoas, e tem por propósito, nos termos preconizados pela Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, superar as “profundas desvantagens sociais das pessoas com deficiência”, promovendo sua participação na vida econômica, social e cultural, e, igualdade de oportunidades.

Em que pese presente, hoje, certa “facilitação” de ingresso no mercado de trabalho, as barreiras ainda existem e são muitas e das mais variadas formas.

Na justificativa trazida junto com a PEC 006/2019 não consta um recorte abordando a particular situação das pessoas com deficiência, seja o grau de efetividade que já possam ter alcançados seus direitos, bem como o impacto das ações afirmativas do Estado, em favor deles.

Ou seja, não há fundamento, nem de natureza econômica, nem social, nem muito menos jurídica, a dar amparo à redução dos direitos da pessoa com deficiência.

Na verdade, o retrocesso dos direitos da pessoa com deficiência toma direção oposta a uma das obrigações assumidas pelo Estado Brasileiro, quando aderiu à Convenção de Direitos da Pessoa com Deficiência, pois que, dentre estas, encontra-se a de “*Levar em conta, em todos os programas e políticas, a proteção e promoção dos direitos humanos das pessoas com deficiência*” e, em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, a “assegurar progressivamente” o pleno exercício desses direitos.

Há um dever, portanto, não só de proteção, como de “promoção” dos direitos da pessoa com deficiência e, de forma progressiva.

Não havendo, assim, nenhuma fundamentação racional que indique 1) que já tenham sido afastadas todas as barreiras, que pudessem sinalizar a ausência de desvantagem, da pessoa com deficiência, no atual estágio da evolução da nossa sociedade; 2) que os cortes venham a ser absolutamente imprescindíveis, ainda quando tratados, com absoluta “prioridade”, os interesses da pessoa com deficiência, não há justificativa a dar respaldo à exigência de idade mínima, tal como proposto pela PEC.

Importante registrar que, mesmo diante das variadas medidas para facilitação de ingresso da pessoa com deficiência, no mercado de trabalho, as barreiras ainda são significativas, o que explica o número diminuto de pessoas, neste contexto, no mercado de trabalho. Segundo o último censo do “IBGE”, de 2018, elas representariam apenas 0,9% do total de carteiras assinadas, no País.

Assim, não pode haver impacto significativo, nas contas públicas, a manutenção dos direitos já conquistados pelas pessoas com deficiência.

Um outro ponto que merece destaque e a ausência de tratamento diferenciado em favor da mulher com deficiência que, como notoriamente reconhecido, está exposta a maiores riscos e, portanto, mostram-se mais vulneráveis, neste grupo.

A redução do tempo de contribuição, neste caso, era medida a ser adotada, em atendimento ao princípio da isonomia, contudo, não é o que ocorre, já que o Artigo Sétimo das Regras de Transição, ao dispor sobre a exigência de tempo de contribuição, não traz qualquer distinção entre homens e mulheres.

7. DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGRAS PREVIDENCIÁRIAS

A PEC 006/2019 transfere a disciplina dos aspectos essenciais das normas previdenciárias para lei complementar de iniciativa do Poder Executivo. Viabiliza, portanto, que as alterações legislativas sejam feitas com menor quórum do que o exigido para emenda constitucional.

“Art. 201. O Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, atenderá a:

§ 1º Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre os seguintes critérios e parâmetros do regime de que trata este artigo:

I - rol taxativo dos benefícios e dos beneficiários;

II - requisitos de elegibilidade para os benefícios, que contemplarão idade mínima, tempo de contribuição, carência e limites mínimo e máximo do valor dos benefícios;

III - regras de cálculo e de reajustamento dos benefícios;

IV - limites mínimo e máximo do salário de contribuição;

V - atualização dos salários de contribuição e remunerações utilizados para obtenção do valor dos benefícios;

VI - rol, qualificação e requisitos necessários para enquadramento dos dependentes, o tempo de duração da pensão por morte e das cotas por dependentes;

VII - regras e condições para acumulação de benefícios; e

VIII - sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantido o acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo.

Nos termos do art. 60 da CF/88³⁷, há a exigência de um quórum qualificado para aprovação

37 Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada

de uma alteração constitucional. O escopo de tal disciplina, quando se trata de direitos fundamentais, é protegê-los contra mudanças sucessivas que coloquem em risco a própria existência de tais direitos.

A retirada das normas previdenciárias da Constituição Federal gera uma fragilização dos direitos sociais envolvidos, em contraposição à estabilidade que deve permear a disciplina das normas que tratam de direitos fundamentais.

Não podemos esquecer que a Previdência constitui direito social fundamental previsto no artigo 6º, da Carta Magna. Somente possui tal qualificação diante de sua íntima relação com a dignidade humana, princípio que estrutura o sistema jurídico Brasileiro. Por isso a desconstitucionalização do tema é um retrocesso social, pois permitirá alterações futuras no sistema sem o qualificado debate que o processo legislativo para alteração constitucional proporciona.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PEC 06/2019 apresenta, no contexto da Reforma da Previdência, profunda alteração da política de previdência e assistência social trazida pela Constituição Federal de 1988.

A previdência e a assistência social em favor das pessoas mais pobres constituem um dos pilares do Estado Democrático de Direito e as modificações de suas bases, sem a preservação de um conteúdo mínimo de direitos, coloca em risco a sobrevivência digna destas pessoas, com aumento da desigualdade social.

Não se ignora a necessidade de reforma do sistema previdenciário, nem mesmo a questão demográfica (crescimento da população idosa/envelhecimento da população), mas a reforma deve ser feita de forma responsável e sem prejudicar direitos e garantias fundamentais.

Não podemos esquecer que a Previdência constitui direito social fundamental previsto no artigo 6º, da Carta Magna. Somente possui tal qualificação diante de sua íntima relação com a dignidade humana, princípio que estrutura o sistema jurídico Brasileiro.

A previdência e a assistência social constituem direitos do cidadão e dever do Estado, competindo aos poderes públicos assegurar o respeito por um núcleo essencial de direitos voltados à população mais vulnerável. Algumas modificações introduzidas pela PEC vão de encontro a tal dever, bem como a Pactos Internacionais dos quais o Brasil é signatário e que consagram a proteção contra a fome e outros direitos sociais mínimos.

No tocante ao benefício assistencial ou de prestação continuada³⁸ a proposta faz sérias

se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

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

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

38 Art. 41. Até que entre em vigor a nova lei a que se refere o inciso VI do caput do art. 203 da Constituição, à pessoa idosa que comprove estar em condição de miserabilidade será assegurada renda mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a partir dos sessenta anos de idade.

alterações. Dentre as inovações o projeto prevê uma renda mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para o idoso entre 60 e 70 anos de idade, sem qualquer previsão de reajuste ou vinculação a índice de correção, em evidente retrocesso social, uma vez que o valor do benefício assistencial pago ao idoso ou pessoa com deficiência, atualmente, é de um salário-mínimo.

De acordo com a PEC somente após o idoso completar 70 anos de idade é que o valor do benefício de prestação continuada passa a ser de um salário-mínimo.

Oportuno atentar para o fato de que a possibilidade de fixação do benefício de prestação continuada em valor inferior ao salário-mínimo, viola claramente o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, o qual constitui um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, inerente à República Federativa do Brasil, bem como fere o princípio da vedação do retrocesso social, o qual impõe que o rol de direitos sociais não seja reduzido em seu alcance e quantidade, de modo a preservar o mínimo existencial.

Cabe referir que, dentre os beneficiários desta prestação paga de forma continuada, poucos conseguem atingir a idade de 70 anos, uma vez que se trata de pessoas em extrema vulnerabilidade social e econômica. Cumpre esclarecer que o referido benefício é destinado apenas às camadas mais pobres da população, que possuem menos acesso aos seus direitos básicos e menor expectativa de vida.

Assim, garantir o valor de um salário-mínimo somente a partir dos 70 anos de idade acaba por inviabilizar o recebimento do benefício pelas camadas mais vulneráveis da população.

Ademais, a PEC incluiu novo requisito para a verificação da condição de miserabilidade³⁹, com a previsão de que o patrimônio familiar deverá ser inferior a R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais). Neste contexto, se o núcleo familiar possuir algum bem imóvel neste patamar (por exemplo o único imóvel residencial da família), terá afastado o direito ao benefício de acordo com este critério objetivo.

Outrossim, em relação ao requisito econômico, a PEC manteve o critério objetivo da renda per capita familiar inferior ou igual a ¼ do salário-mínimo, contrariando o entendimento jurisprudencial já consolidado, inclusive do Supremo Tribunal Federal (Reclamação 4374) o qual considerou o critério inadequado para caracterizar a situação de miserabilidade. Tal situação acarretará a continuidade da judicialização das demandas previdenciárias sobre o tema.

Importante atentar para a finalidade do benefício de prestação continuada, o qual é uma política pública da assistência social, que visa proteger as pessoas com deficiência e os idosos, os quais não possuem condições de prover o seu sustento.

Consoante o art. 203, inciso V, da Constituição da República, fundado em preceitos de solidariedade social, é assegurado ao idoso e às pessoas com deficiência que não tenham condições

39 Art. 42. Até que entre em vigor a nova lei a que se referem os incisos V e VI do caput do art. 203 da Constituição, serão observados os seguintes critérios, em complemento ao disposto no § 1º do referido dispositivo:

I - para verificação da condição de miserabilidade, o patrimônio familiar deverá ser inferior a R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais); e

II - para fins do disposto neste artigo, considera-se que a família é composta pelo requerente e, desde que vivam sob o mesmo teto, por:

- a) cônjuge ou companheiro;
- b) pai ou mãe;
- c) irmãos solteiros;
- d) filhos e enteados solteiros; ou
- e) menores tutelados

Parágrafo único. Na ausência dos membros da família a que se refere a alínea “b” do inciso II, a família poderá ser composta por madrasta e padrasto do requerente, desde que vivam sob o mesmo teto.

de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família a garantia de um salário mínimo, independente de contribuição à Seguridade Social.

Por tais motivos, entendemos que as alterações referentes ao benefício assistencial devem ser integralmente excluídas da Proposta de Emenda à Constituição.

Com relação aos benefícios previdenciários, entendemos que devem ocorrer ajustes considerando as especificidades da população mais vulnerável do país, inclusive no tocante às regras de transição, que vigorarão por período muito curto.

Havendo a necessidade de ajustes no sistema de previdência e assistência social pátrios, deve-se priorizar as medidas que viabilizem a eliminação de débitos e a redução de benefícios fiscais, bem como a oneração de lucros, fortunas e heranças, na busca de um equilíbrio fiscal que não comprometa a sobrevivência digna das pessoas mais pobres e que viabilize a consecução dos objetivos estabelecidos na Constituição Federal de efetivação de direitos sociais.

A modificação na concessão de direitos já estabelecidos dentro de uma política mínima de previdência e assistência social trazida pela Constituição de 1988 implicará em um processo de precarização das condições de vida de grande parte da população idosa do país. As consequências deste processo, por sua vez, comprometerão a existência do próprio Estado Democrático de Direito, que deve atuar progressivamente não em sentido contrário à preservação da dignidade humana e eliminação das desigualdades sociais.

Brasília, 22 de maio de 2019.

Defensor Público-Geral Federal

Gabriel Faria Oliveira

Assessora de Assuntos Legislativos

Bárbara Pires

Grupo de Assessoramento em Direito Previdenciário - ASLEG/DPGU

Lidiane da Penha Segal

Ricardo Kifer Amorim

Regina Taube

Patricia Bettin Chaves

Giêdra Cristina Pinto Moreira

Defensores(as) Colaboradores(as)

Jair Soares Júnior

Carolina Balbinott Bunhak