



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

Nota Técnica nº 1/2017/PFDC, de 14 de março de 2017

REFORMA CONSTITUCIONAL DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (PEC 287/2016)

Temas:

- 1) Idade mínima de 65 anos e 25 anos de contribuição
- 2) Mesmas condições para homens e mulheres
- 3) Valor das aposentadorias e proventos
- 4) Aposentadoria especial
- 5) Trabalhador rural (aposentadoria especial)
- 6) Pensão (restrições)
- 7) Inacumulabilidade de benefícios
- 8) Benefício assistencial
- 9) Regras de transição
- 10) Implicações sistêmicas

Análise:

- 1) Idade mínima de 65 anos e 25 anos de contribuição

- para os trabalhadores da iniciativa privada: “aposentadoria no regime geral de previdência social àqueles que tiverem completado sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, para ambos os sexos.” (art. 201, § 7º)

- para os servidores públicos: aposentadoria voluntária “aos sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria” (art. 40, § 1º, III)

Justificativa: aumento da expectativa de vida (envelhecimento da população) e comparação com outros países: “a idade média de aposentadoria para homens no Brasil é de 59,4 anos enquanto a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

média nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE é de 64,6 anos”.

Crítica:

A) Os países tomados como referência (ex: Alemanha, Chile, Dinamarca, Bélgica) têm qualidade de vida superior. Dados da Organização Mundial da Saúde apontam que “a expectativa de vida média dos países que delimitaram em 65 anos o corte para a aposentadoria é de 81,2 anos, versus a expectativa de vida de 75 anos no Brasil.¹ Ou seja, indivíduos desses países deverão viver 6,2 anos a mais do que um cidadão brasileiro”.²

B) Se forem abatidas da expectativa de vida as doenças ou limitações de saúde dos indivíduos (fator HALE), “nesses países um indivíduo ainda terá 6,5 anos com saúde para aproveitar sua aposentadoria antes de ser acometido por alguma doença ou impedimento. No Brasil, na média, um indivíduo teria 6 meses”!³

C) “O Brasil com uma idade de aposentadoria de 60 anos está na média de uma sobrevida com saúde após a aposentadoria”.⁴ O aumento da idade mínima aos 65 anos viola o princípio de proteção aos idosos, previsto no art. 230 da Constituição: “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.”

D) As diferentes realidades regionais e de renda no Brasil tornam a idade mínima de 65 anos muito severa nos locais mais pobres, afrontando o objetivo de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Constituição, art. 3º, III). Dados do IBGE de 2015 apontam que a esperança de vida ao nascer (expectativa de vida) no Estado de Santa Catarina, por exemplo, é a maior do país, com 78,7 anos, mas a do Maranhão é de 70,3 anos, ou seja, uma diferença de mais de oito anos e que se projeta no futuro./ Em termos regionais, a diferença de esperança de vida ao nascer é de 5,5 anos entre a Região Sul (77,5 anos) e a Região Norte (72 anos).⁵

¹De acordo com a Tábua Completa de Mortalidade 2013 do IBGE (publicada no DOU de 01/12/2014, p. 88-89), uma pessoa de 40 anos tem uma expectativa de vida de mais 38,5 anos (até a idade de 78,5 anos, portanto). Um jovem de 18 anos, no entanto, tem uma expectativa de vida um pouco menor, de mais 58,6 anos (ou seja, até a idade de 76,6 anos).

² PERRUCCI, Marcelo L. O que não te contaram sobre a Reforma da Previdência. In: <<<https://tendr.com.br/o-que-n%C3%A3o-te-contaram-sobre-a-reforma-da-previd%C3%Aancia-18ba4d34c23a#.y44dq1ksi>>>, acesso em 02/03/2017.

³Idem.

⁴Idem.

⁵

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/popula%C3%A7%C3%A3o/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicossociais2016/default_tab_xls.shtm>, acesso em 09/03/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

E) Alterações na expectativa de vida autorizam a qualquer tempo uma reformulação normativa. Nesse sentido, a cláusula de ajuste sugerida (“Sempre que verificado o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação desta Emenda, nos termos da lei, a idade prevista no § 7º será majorada em números inteiros.” – art. 201, § 15, e art. 40, § 22) depõe contra a própria PEC 287/2016, pois os dados empíricos atuais não justificam a idade mínima de aposentadoria aos 65 anos.

F) Ao invés de um modelo impositivo e rígido de idade mínima, é mais adequado o modelo atualmente vigente na legislação (Lei 9.876/1999): o fator previdenciário, que estimula o retardamento da aposentadoria, mediante a utilização de sanções positivas (função premial do Direito, segundo Bobbio).⁶ Outra alternativa que opta pelo estímulo, ao invés da imposição, é dada pela previsão, na própria PEC 287/2016, do abono de permanência para o servidor público que se mantenha na ativa (art. 40, § 19).

Nessa medida, a alteração proposta caracteriza nítido retrocesso legislativo e viola a eficácia impeditiva de retrocesso, constante do regime jurídico dos direitos fundamentais em geral e dos direitos sociais em especial.⁷

Não é só a diferença na conformação etária da população brasileira que parece inspirar a PEC 287/2016, mas sobretudo uma preocupação estritamente financeira com a alocação de recursos à previdência e à assistência social. Por ocasião do Dia da Mulher (08/03/2017), o Sr. Ministro da Fazenda, indagado a respeito da flexibilização da idade mínima, afirmou que, para que o Governo aceitasse uma idade mínima para a aposentadoria das mulheres inferior à dos homens (em 5 anos, ou seja, aos 60 anos de idade), seria necessário que a destes fosse então aumentada em 6 anos, para 71 anos de idade.⁸

G) “Dados da Previdência divulgados recentemente mostram que, se estivesse em vigor, a carência mínima de 25 anos para aposentadoria não teria sido alcançada por 79% dos segurados que se aposentaram por idade em 2015.” Com efeito, apenas 21% dos segurados que se aposentam por idade contribuíram à previdência por 25 anos ou mais.⁹ A exigência é agravada em um contexto trabalhista marcado por grande informalidade, em que é extremamente difícil e raro conseguir contribuir à previdência regularmente por longo período de tempo. Resta violado

⁶ BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função. Novos estudos de teoria do direito. Barueri: Manole, 2007, p. 1-32.

⁷ QUEIROZ, Cristina. O Tribunal Constitucional e os direitos sociais. Coimbra: Coimbra, 2014, p. 68.

⁸ “Se reduzir idade mínima da mulher, tem que subir do homem, diz Meirelles”. Folha de S. Paulo, 08/03/2017. <<<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1864679-se-reduzir-idade-minima-da-mulher-tem-que-subir-do-homem-diz-meirelles.shtml>>>.

⁹ DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, distribuição das aposentadorias por idade segundo faixas de tempo de contribuição, in <<http://www.anfip.org.br/doc/publicacoes/Documentos_22_02_2017_08_11_44.pdf>>, acesso em 15/03/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

o direito fundamental ao trabalho (Constituição, art. 6º), cuja valorização é fundamento da ordem econômica (art. 170).

2) Mesmas condições para homens e mulheres

- “sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, para ambos os sexos.” (art. 201, § 7º); sem distinção para os servidores públicos (art. 40, § 1º, III)

Justificativa: tendência mundial de equiparação, presença das mulheres no mercado de trabalho e maior sobrevivência das mulheres

Crítica:

A) A justificativa menciona quase só países economicamente mais desenvolvidos (Coreia, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Japão, México, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, Espanha, Suécia, Alemanha, EUA e Noruega), que não servem para comparação. Note-se que, entre os países que têm diferença de idade para aposentadoria, adotam 5 anos Bolívia, El Salvador, Panamá, Venezuela, Colômbia, Chile, Argentina e Honduras, cuja realidade social é mais parecida com a brasileira. Portanto, o quadro normativo do Brasil não destoa.

B) A equiparação entre os gêneros desconsidera a diferente situação da mulher no mercado de trabalho (em que ela ainda ocupa posições menos qualificadas e recebe remuneração inferior em relação aos homens, isso quando ela tem trabalho remunerado, pois ainda é frequente a dependência econômica em relação ao marido, ao companheiro ou ao pai) e nas relações domésticas (em que as tarefas do lar e os cuidados com os filhos são executados preponderantemente pelas mulheres).

“No Brasil, as mulheres ainda trabalham 7,5 horas a mais, por semana, que os homens, segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (...) 9 entre 10 trabalhadoras cumprem a segunda jornada em casa, ante metade dos homens.”¹⁰

Assim, um mesmo tratamento jurídico não percebe as diferenças existentes e tende a perpetuá-las, caracterizando discriminação sistêmica, pois, “se houver uma razão suficiente para o dever de um tratamento desigual, então, o tratamento desigual é obrigatório” (R. Alexy).¹¹ Violado, portanto, o direito fundamental de igualdade entre homens e mulheres (Constituição, art. 5º, I).

¹⁰ A vida das mulheres. Editorial, Folha de S. Paulo, 08/03/2017. In: <<<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2017/03/1864540-a-vida-das-mulheres.shtml?cmpid=topicos>>>.

¹¹ Teoria geral dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 410.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

C) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é sensível à discriminação de gênero¹² e reconhece a discriminação sofrida pelas mulheres nas relações de trabalho. Na ADI 1.946-5/DF, sobre a reforma da Previdência promovida pela EC 20/1998, o STF entendeu que o teto de benefícios não poderia ser aplicado ao salário maternidade, o que implicaria “um retrocesso histórico, em matéria social-previdenciária, que não se pode presumir desejado”.¹³

D) O retrocesso na afirmação dos direitos das mulheres fica evidenciado na confrontação com a Emenda Constitucional 72/2013 (“PEC das Domésticas”), que equiparou os direitos trabalhistas dos trabalhadores domésticos, em sua imensa maioria mulheres, geralmente sem qualificação profissional e com baixa renda, que têm de desempenhar as tarefas domésticas também em seu lar. Nesse sentido, a PEC 287/2016 contradiz o ganho normativo trazido pela PEC das Domésticas: “Essa importante decisão do Congresso Nacional vem somar-se ao capital – simbólico e real – de reconhecimento de direitos e fortalecer lutas que, ainda hoje, se desenrolam na ordem da existência cotidiana e no interior do campo jurídico.” (D. Duprat).¹⁴

E) O impacto da equiparação entre homens e mulheres quanto às condições para aposentadoria é excessivamente severo no contexto da própria PEC 287/2016, tendo em vista as restrições de valor, de duração e de acumulação das pensões (art. 201, § 17, e art. 40, § 6º), que contemplam principalmente as mulheres, em razão da dependência econômica em relação a seus maridos, companheiros ou pais.¹⁵ Seriam, enfim, sobretudo as mulheres que se aposentariam com mais dificuldade e que receberiam pensões em condições bem mais restritas.

3) Valor das aposentadorias e proventos

- “O valor da aposentadoria corresponderá a 51% (cinquenta e um por cento) da média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os arts. 40 e 42 acrescidos de 1 (um) ponto percentual para cada ano de contribuição considerado na concessão da aposentadoria, até o limite de 100% (cem por cento), respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social, nos termos da lei.” (art. 201, § 7º-B); para os servidores públicos: art. 40, § 3º

¹² Veja-se o tratamento diferenciado às mulheres vítimas de violência doméstica, em interpretação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) conforme à Constituição: ADI 4.424/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 09/02/2012.

¹³ Rel. Min. Sydney Sanches, medida cautelar deferida em 29/04/1999; julgamento final em 03/04/2003.

¹⁴ DUPRAT, Deborah. Sete décadas de luta. Folha de S. Paulo, 03/05/2013.

¹⁵ Observe-se, todavia: “Ainda assim, as mulheres respondem, na média, por quase metade da renda familiar. O paradoxo é apenas aparente: 40% dos domicílios têm mulheres como “pessoas de referência”, ou seja, provedores principais, se não únicos; 20 anos antes, eram 23%.” (A vida das mulheres. Editorial, Folha de S. Paulo, 08/03/2017. In: <<<http://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2017/03/1864540-a-vida-das-mulheres.shtml?cmpid=topicos>>>)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

Crítica:

A) É exageradamente severa a redução no cálculo do valor das aposentadorias, pois atinge indistintamente, inclusive as aposentadorias de baixo valor. No Brasil, segundo a Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, o valor médio real dos benefícios pagos pela Previdência Social, entre 2009 e 2016, em valores atualizados, é de R\$ 1.283,93, o que equivale a 1,46 salários mínimos, ou seja, o valor médio dos benefícios é de menos de um salário mínimo e meio.¹⁶ Os dados revelam que as aposentadorias pagas são baixas e não suportam uma redução percentual de valor tal como proposta pela PEC 287/2016. A aposentadoria pelo valor integral ocorreria apenas com improváveis 49 anos de contribuição, ou seja, alguém que tivesse iniciado as contribuições aos 16 anos, conseguisse contribuir ininterruptamente e viesse a aposentar-se aos 65, por exemplo.

B) O ensino e a qualificação tendem a retardar o ingresso no mercado de trabalho. Nesse ponto, a PEC 287/2016 não estimula a permanência na escola, mas, ao contrário, impele para um ingresso precoce no mercado de trabalho, em violação flagrante ao determinado no art. 205 da Constituição: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” Ainda que se considere esse dispositivo constitucional como de eficácia limitada ou reduzida, a doutrina lhe aponta o efeito pleno e imediato de impedir a edição de normas que o contradigam.¹⁷

C) De modo semelhante, a PEC 287/2016 retarda em demasia a aposentadoria, à medida que exige um tempo de permanência maior na atividade para a obtenção de um valor mais expressivo. Viola-se aqui o direito fundamental a uma velhice tranquila, nos termos do art. 230 da Constituição. Viola-se ainda a valorização do trabalho humano (Constituição, art. 170), na medida em que a extensão desmedida do período laboral dilui e, assim, desvaloriza o próprio trabalho.

D) Qualquer redutor no valor da aposentadoria precisa levar em conta a faixa de valor, para não corroer as aposentadorias pequenas e impactar na qualidade de vida dos mais pobres. Dados oficiais indicam que “cerca de 68,6% dos benefícios pagos pelo INSS em dez/2016 possuíam o valor de até um salário mínimo, o que representa um contingente de 23,1 milhões de

¹⁶ <<file:///C:/Users/User/Downloads/Resultado%20do%20Regime%20Geral%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social%20-%20RGPS.pdf>>, acesso em 09/03/2017.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982, p. 126 e 146-147; BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 237.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

beneficiários”.¹⁸ A redução linear viola o critério da proporcionalidade, que deve informar as restrições aos direitos fundamentais.

4) Aposentadoria especial

- “II - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. / § 1º-A. Para os segurados de que tratam os incisos I e II do § 1º, a redução para fins de aposentadoria, em relação ao disposto no § 7º, será de, no máximo, dez anos no requisito de idade e de, no máximo, cinco anos para o tempo de contribuição.” (art. 201, § 1º e § 1º-A); para os servidores públicos: art. 40, § 4º e § 4º-A.

Crítica: desconsidera-se o critério fundamental do tempo de exercício na atividade especial. Uma atividade desempenhada em condições muito prejudiciais à saúde pode produzir efeitos graves em tempo menor. Melhor deixar à lei essa definição (eliminação do § 1º-A), com a vedação do inciso II restrita à categoria profissional e não à ocupação, que deve ser mantida porque se vincula à atividade efetivamente exercida.

5) Trabalhador rural (aposentadoria especial)

- é prevista contribuição social “do trabalhador, urbano e rural, e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201” (art. 195, II).

- “O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o regime geral de previdência social, nos termos e prazos definidos em lei.” (art. 195, § 8º).

Crítica:

A) A base de cálculo da contribuição social para essas categorias passa a ser o limite mínimo do salário de contribuição, ao invés do resultado da comercialização da produção, como é atualmente, e o extrativista (que antes não figurava) fica incluído. Contudo, submeter o trabalhador rural e os demais referidos às condições gerais de aposentadoria, como a idade mínima de 65 anos e a exigência de pagamento de contribuição mensal, provoca um efeito

¹⁸ <<file:///C:/Users/User/Downloads/Resultado%20do%20Regime%20Geral%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social%20-%20RGPS.pdf>>, acesso em 09/03/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

especialmente pesado sobre esses indivíduos cujas condições de vida e trabalho costumam ser rudes. O princípio da igualdade é desrespeitado, com violação à proibição de proteção insuficiente (proporcionalidade).¹⁹

B) A exigência, em relação ao trabalhador rural e demais categorias previstas, de uma contribuição mensal independentemente da comercialização da produção desvincula a contribuição social (previdenciária) do rendimento do trabalho e lhe dá efeito de confisco (o que é vedado pela Constituição no art. 150, IV), quando não houver produção comercializável.

6) Pensão – restrições

- “§ 16. Na concessão do benefício de pensão por morte, cujo valor será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem 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, observado o disposto nos §§ 7º-B e 7º-C, não será aplicável o disposto no § 2º deste artigo e será observado o seguinte:

I - as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários; e

II - o tempo de duração da pensão por morte e as condições de cessação das cotas individuais serão estabelecidos conforme a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, nos termos da lei.” (art. 201, § 16); para os servidores públicos: art. 40, § 7º.

Crítica:

A) O valor da pensão e sua duração são intoleravelmente restringidos, provocando um impacto desproporcional àqueles segurados de menor renda e, sobretudo, às mulheres, que com mais frequência não desempenham atividade remunerada no mercado formal de trabalho e dependem economicamente de seus maridos, companheiro(a)s ou pais. Lesa-se, desse modo, o princípio da igualdade entre homens e mulheres (Constituição, art. 5º, I). Observe-se que o valor da pensão poderá ser inferior ao do salário mínimo, pois foi eliminada a garantia de valor não inferior (veja-se o art. 201, V).

B) O Boletim Estatístico da Previdência Social, de dezembro de 2016, aponta que o valor médio das pensões por morte previdenciárias é de R\$ 1.083,96²⁰, o que corresponde a 1,23 salários mínimos. Nesse contexto, uma mulher com um filho – ambos dependentes – receberia de pensão

¹⁹ LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. Teoria dos direitos fundamentais sociais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

²⁰ <<>>, acesso em 09/03/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

previdenciária o correspondente a 70% (50% mais 20% por dois dependentes), ou seja, R\$ 758,77, valor inferior ao salário mínimo em 2016 (R\$ 880,00).

C) Somente uma família composta pelo casal e quatro filhos (!) receberia, a partir do falecimento do(a) segurado(a), o montante de 100% como pensão. Para os padrões atuais, trata-se de um número muito grande de filhos: o IBGE aponta, para 2015, que famílias com três ou mais filhos correspondem a apenas 10,5% do total.²¹ Resta violado, no ponto, o art. 226, § 7º, da Constituição, que, ao proteger a família, dispõe sobre o planejamento familiar: “Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.”

D) A duração das pensões que cessam depois de certo tempo, já prevista na Lei 13.135/2015 (de provável inconstitucionalidade), atinge especial e desproporcionalmente as mulheres e, dentre elas, aquelas que se dedicam às atividades domésticas, em mais uma violação à igualdade entre os gêneros (Constituição, art. 5º, I). São atingidas também, especial e desproporcionalmente, as pessoas de mais idade, quando as pensões cessam após certo tempo.

Veja-se a discutível razoabilidade dos parâmetros fixados pela Lei 13.135/2015, que faz cessar a pensão por morte, por exemplo, após “15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade” (no limite, a pensão cessa aos 55 anos de idade), e “20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade” (no limite, a pensão cessa aos 63 anos de idade), sendo “vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade”.

Com a cessação das pensões, os dependentes, beneficiários da pensão, tendem a ser empurrados para a assistência social, mas esta, na PEC 287/2016, é estimada somente aos 70 anos, o que provoca um período de vida – em condições de maior fragilidade e de difícil inserção no mercado – sem cobertura social.

Pode-se pensar, para pensões de maior valor, em sua gradativa diminuição até certo piso, a ser estabelecido em lei, e sua permanência para mulheres a partir de certa idade, que comprovem não ter direito a aposentadoria nem outra fonte de renda suficiente (o que inverte o ônus para o beneficiário, que tem de provar tais condições).

7) Inacumulabilidade de benefícios

- “§ 17. É vedado o recebimento conjunto, sem prejuízo de outras hipóteses previstas em lei:

²¹ <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2016/default_tab_xls.shtm>>, acesso em 09/03/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

I - de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência de que trata este artigo;

II - de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo ou entre este regime e os regimes de previdência de que trata o art. 40, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício; e

III - de pensão por morte e aposentadoria no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo ou entre este regime e os regimes de previdência de que trata o art. 40, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício. (NR)” (art. 201, § 17), para os servidores públicos: art. 40, § 6º.

Crítica: é preciso levar em consideração o valor da soma dos benefícios, pois estes podem ter valores baixos. São cada vez mais relevantes os rendimentos de várias pessoas para a economia familiar. Benefícios de valor baixo devem poder somar-se, como, por exemplo, duas aposentadorias ou pensões de valor mínimo; ou uma pensão de valor baixo deixada pelo cônjuge ou companheiro falecido, somada a uma aposentadoria baixa. O impacto tende a ser desproporcionalmente maior em relação às mulheres, crianças, adolescentes e jovens, que comumente são os pensionistas, assim como, obviamente, aos idosos, além da repercussão negativa no âmbito da família, que contava com o concurso de rendimentos. Com isso, restam violados, respectivamente, os art. 5º, I; art. 227; art. 230 e art. 226 da Constituição.

8) Benefício assistencial

- “a concessão de benefício assistencial mensal, a título de transferência de renda, à pessoa com deficiência ou àquela com setenta anos ou mais de idade, que possua renda mensal familiar integral per capita inferior ao valor previsto em lei.” (art. 203, V).

- “Para definição da renda mensal familiar integral per capita prevista no inciso V será considerada a renda integral de cada membro do grupo familiar.” (art. 203, § 2º).

Crítica:

A) O benefício assistencial deixa de ser concedido com base em um critério material e realista (pessoa com deficiência ou idoso “que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”: Constituição, art. 203, V – redação atual), para ser concedido com base num critério puramente matemático-financeiro (“renda mensal familiar integral per capita inferior ao valor previsto em lei” – PEC 287), o que é incompatível com um sistema de seguridade social que tem como objetivo específico a “universalidade da cobertura e do atendimento” (Constituição, art. 194, parágrafo único, I), dentro de um quadro geral que visa



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

“erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Constituição, art. 3º, III).

O Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade da concessão do benefício assistencial com base exclusivamente na renda familiar mensal por indivíduo e sem atentar para a situação sócio-econômica real (Reclamação 4.374/PE, rel. Min. Gilmar Mendes, 18/04/2013), na esteira do que havia decidido o Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.112.557/MG, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 28/10/2009).

B) O retrocesso social verificado na reformulação do benefício assistencial fica evidente, ainda, no aumento da idade, de 65 para 70 anos. Ora, a idade pesa mais às pessoas de baixa renda e, nessa medida, a PEC 287/2016 viola novamente o art. 230 da Constituição, ao atingir a dignidade das pessoas idosas.

Há uma contradição “externa”, em relação ao percurso da legislação brasileira, que previa, inicialmente, a idade de 70 anos (redação original da Lei 8.742/1993, art. 20), mas determinava a redução para 67 e, depois, para 65 anos (art. 38). A Lei 9.720/1998 estabeleceu a idade em 67 anos e o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003, art. 34), em 65 anos. Os legisladores nacionais consideraram as condições reais de vida da população brasileira pobre, sem ignorar o aumento da longevidade da população. Essa avaliação foi ignorada pela PEC 287/2016.

Há também uma contradição “interna”, em relação à própria PEC 287/2016, que fixa a idade mínima de 65 anos para a aposentadoria de quem é contribuinte do sistema de previdência social (art. 201, § 7º) e fixa uma idade maior – de 70 anos – injustamente para quem não é segurado e necessita da assistência social.

C) Quanto às pessoas com deficiência, ao adotar o requisito da “renda mensal familiar integral per capita inferior ao valor previsto em lei”, em lugar da ausência de “meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família”, a PEC 287/2016 desrespeita o compromisso internacional assumido pelo Brasil quando adotou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2007).²² A Convenção foi adotada nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição, equivalente a uma emenda constitucional; por tratar de direitos humanos, a Convenção integra os limites materiais à reforma da Constituição (art. 60, § 4º, IV) e, como tal, não pode ser menosprezada pela PEC 287/2016.

O retrocesso social manifesta-se também em âmbito infraconstitucional, na medida em que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência inspirou o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015), que assegura à pessoa com deficiência “que não possua meios para prover sua subsistência nem de tê-la provida por sua família o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da [Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993](#)” (art. 40).

²² Aprovada pelo Decreto Legislativo 186/2008 e promulgada pelo Decreto 6.949/2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

9) Regras de transição

- “O segurado filiado ao regime geral de previdência social até a data de promulgação desta Emenda e com idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e quarenta e cinco anos, se mulher, poderá aposentar-se quando preencher as seguintes condições, ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 201, § 7º, da Constituição:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher, acrescidos de um período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o respectivo tempo de contribuição; ou

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, e cento e oitenta meses de contribuição, acrescidos de período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o número de meses de contribuição exigido.” (PEC 287/2016, art. 7º); para os servidores públicos: art. 2º.

Crítica: o estabelecimento de critério fixo (idade) para as regras de transição agride a segurança jurídica (direito fundamental consagrado no art. 5º, caput e inciso XXXVI, da Constituição), pois frustra de modo abrupto os projetos de vida construídos sob o princípio da confiança no Poder Público. Ademais, há afronta ao princípio da igualdade, visto que o fator aleatório da idade no momento da promulgação da emenda constitucional conduz a situações jurídicas muito distintas:

“Imagine, por exemplo, o caso de uma trabalhadora com 44 anos de idade (na data da promulgação da Emenda) e 26 anos de contribuição, e que tinha em seu patrimônio jurídico a expectativa de se aposentar aos 48 anos de idade. Agora, terá que trabalhar no mínimo mais 21 anos de idade, até completar os 65 anos de idade. Já, se esta cidadã tiver uma irmã com 45 anos de idade e os mesmos 26 anos de contribuição, será possível se aposentar com o tempo faltante e um pedágio de 50% desse tempo (ou seja, mais seis anos).

Assim, a irmã que é um ano mais velha se aposentaria aos 51 anos de idade, enquanto a irmã um ano mais jovem teria que trabalhar até os 65 anos de idade!”²³

10) Implicações sistêmicas

²³ SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. Reforma da Previdência erra ao não prever regra de transição. In: Consultor Jurídico, <<file:///C:/Users/User/Downloads/Conjur_Falta%20de%20regra%20de%20transi%C3%A7%C3%A3o.pdf>>, acesso em 15/02/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

As restrições à concessão de aposentadorias e as limitações de seu valor produzem um impacto especialmente negativo a pessoas vulneráveis da sociedade brasileira. Os idosos, por exemplo, são particularmente carentes de serviços de saúde, que não são satisfatoriamente oferecidos pela rede pública. É significativo o número de pessoas que é levado a contratar planos de saúde privados, cujo custo tende a ser mais pesado à medida que a idade avança. Esse custo deve ser suportado pelo valor da aposentadoria. Sendo assim, sem a expectativa concreta de melhora na prestação dos serviços públicos de saúde, a PEC 287/2016 depõe contra o direito fundamental à saúde (Constituição, art. 196), em especial relativamente à população idosa.

Afinal, os diversos direitos fundamentais complementam-se e devem ser garantidos em conjunto, conforme dispõe a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), da Organização das Nações Unidas: “5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.”²⁴

Outro exemplo de implicação sistêmica diz respeito à garantia de emprego (Constituição, art. 170, VIII), à proteção “contra despedida arbitrária ou sem justa causa” (Constituição, art. 7º, I) e ao modelo de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Numa perspectiva liberal, a aposentadoria deveria ser garantida também – ou principalmente – pela poupança que o indivíduo fizesse ao longo da vida laboral. Todavia, a baixa remuneração durante esse período de atividade e o alto custo de vida impedem, muitas vezes, que se constitua um “pé de meia”. O Direito brasileiro estabeleceu então um fundo compulsório, supostamente destinado à aposentadoria, mas que possui ainda outras finalidades (pode ser levantado em outras hipóteses) e padece de um crônico problema de desvalorização, visto que não tem um rendimento atrativo. A notória insuficiência do FGTS torna a aposentadoria pelo regime de previdência muito importante. O enfraquecimento desse regime, tal como proposto pela PEC 287/2016, sem um incremento substancial do FGTS, revela a incoerência normativa e o retrocesso social da reforma pretendida.

Não se trata de desconhecer que a Constituição se assenta em um pacto intergeracional, cuja legitimidade precisa ser constantemente renovada.²⁵ O sistema de previdência social é um componente muito importante e sensível desse pacto²⁶, pois implica um compromisso entre velhos e jovens; pessoas inativas e trabalhadores; homens e mulheres; pessoas com diferentes

²⁴ RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 209.

²⁵ SOUZA Neto, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 24-25.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO
PGR-00067731/2017

padrões econômicos e culturais; tempo presente, passado e futuro. Contudo, o fiel da balança da justiça intertemporal haverão de ser sempre os direitos fundamentais.

Brasília, 14 de março de 2017.

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG
Procurador Regional da República
Relator da PFDC para o tema Previdência e Assistência Social

Documento eletrônico assinado digitalmente.

Data/Hora: 15/03/2017 11:19:59

MPF
Ministério Público Federal

Signatário(a): **WALTER CLAUDIUS ROTHENBURG:510**
Certificado: 55785492ca518a1f

Código de Autenticação:

Verificação de autenticidade:

²⁶ HÄBERLE, Peter. Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional. Madrid: Trotta, 1998, p. 72.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Responsáveis pela assinatura do documento: **PGR-00067731/2017 NOTA TÉCNICA nº 1-2017**

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

Data e Hora: **15/03/2017 16:31:44**

Assinado com login e senha
