



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ANÁLISE DA CRISE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ASPECTOS POLÍTICO,  
JURÍDICO E ECONÔMICO DA PEC N. 287/2016

Bárbara Loureiro Silva

Rio de Janeiro  
2017

BÁRBARA LOUREIRO SILVA

ANÁLISE DA CRISE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ASPECTOS POLÍTICO,  
JURÍDICO E ECONÔMICO DA PEC N. 287/2016

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2017

ANÁLISE DA CRISE NA PREVIDÊNCIA SOCIAL – ASPECTOS POLÍTICO,  
JURÍDICO E ECONÔMICO DA PEC N. 287/2016

Bárbara Loureiro Silva

Graduada pela Faculdade de Direito  
Cândido Mendes. Advogada. Pós-  
graduada em Direito do Trabalho e  
Processo do Trabalho pela Universidade  
Estácio de Sá.

**Resumo** – O Brasil vive um grave momento de crise econômica e o Governo culpa os gastos com a Previdência Social como um dos vetores da crise. No entanto, o trabalho pretende demonstrar que é a crise econômica que traz reflexos no orçamento da Seguridade e não o contrário. Não se justifica dizimar os direitos sociais dos trabalhadores a pretexto de um suposto déficit, quando em verdade se pretende usar os recursos da Seguridade em outros gastos do Governo com o aumento da DRU – Desvinculação da Receita da União -, obrigando o trabalhador a acessar o sistema privado de Previdência Social, demasiadamente desvantajoso, que resultará em dupla contribuição sobre o mesmo período de trabalho, uma para a pública, de caráter obrigatório e outra para a privada, visando resguardar a futura velhice.

**Palavras-chave** – Direito Previdenciário. Direito Constitucional. Direitos fundamentais. Previdência Social. Seguridade Social. Crise da Previdência Social. Reforma da Previdência. PEC N. 287/2016

**Sumário** – Introdução. 1. Análise crítica sobre o que muda com a proposta de emenda à constituição 287/2016 – PEC da reforma da previdência e suas posteriores alterações. 2. Inconstitucionalidades da PEC N. 287/2016. 3. Da desnecessidade da reforma e das propostas para melhor gestão dos recursos da previdência social. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 287, de 2016, de autoria do Presidente da República, altera, em seu art. 1º, a redação dos artigos 37, 40, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal, introduzindo modificações no sistema de seguridade social.

Não é demais recordar que a Previdência Social sofreu duas grandes reformas ao longo de sua trajetória, através das Emendas Constitucionais n. 20/98, que atingiu

principalmente o Regime Geral de Previdência Social e da Emenda 41/03, que introduziu importantes alterações do Regime Próprio de Previdência Social.

A presente pesquisa científica tem por finalidade abordar os aspectos da Reforma da Previdência Social, no bojo da PEC N. 287/2016, em tramitação no Congresso Nacional. Procura-se demonstrar os possíveis malefícios gerados ao trabalhador brasileiro e analisar a real necessidade da reforma no momento atual.

Para tanto, abordam-se posições de especialistas a fim de se conseguir discutir a importância da Seguridade Social, seus princípios constitucionais, e a amplitude desse serviço social.

A Constituição Federal de 1988 trata especificamente da Previdência Social dentro do capítulo da Seguridade Social, sendo um pilar das ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, junto com a saúde e a assistência social e é tida como uma das mais modernas do mundo e possui um amplo sistema de proteção social, reflexo da política econômica do Estado do bem-estar social, vigente à época da sua elaboração, em defesa aos direitos sociais dos cidadãos, cuja expansão se deu no Pós Segunda Guerra Mundial.

Nesse contexto, a previdência social é organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória tamanha a sua importância à população quanto à cobertura dos chamados riscos sociais, tais como doença, invalidez, morte e idade avançada. Desde a consolidação da Previdência Social através da Lei Eloy Chaves há 87 anos sofreu uma série de modificações, inclusive através de emendas à Constituição e modificações legislativas, que em sua maioria visaram a restringir direitos originalmente previstos.

Essa situação, no entanto, gera uma série de controvérsias entre aqueles que defendem a necessidade de maiores limitações de direitos previdenciários, em razão de um suposto déficit nas contas da Previdência, enquanto outros sustentam com veemência que o orçamento da Previdência é superavitário.

Para melhor compreensão do tema, busca-se apresentar o conceito de Previdência Social e compreender como esse conceito será atingido diante das alterações propostas pela Reforma. Pretende-se ainda a possibilidade de o texto do Projeto de Emenda Constitucional 287/2016, se aprovado, ser considerado pelo Supremo Tribunal Federal inconstitucional em quase sua totalidade.

Inicia-se o primeiro capítulo numa análise crítica, ponto a ponto, sobre cada mudança proposta pela PEC 287, inclusive com as posteriores mudanças no seu texto original, de Relatoria do Deputado Arthur Oliveira Maia, que em Abril/2017 sofreu importantes

alterações mediante 164 emendas apresentadas pela oposição que modificam temas polêmicos, que serão apresentados.

Em atenção a essas modificações, serão abordados os temas que não mais permanecem no texto

No segundo capítulo será abordado um debate importante sobre inconstitucionalidade da proposta e a não recomendação da reforma, dada à deflação econômica porque passamos, pois se há depressão econômica, evidente que haverá queda da receita da previdência.

No terceiro capítulo, serão apresentadas propostas de melhoria na gestão financeira do orçamento da Previdência Social, de modo sustentável, vedando-se excessos, em controle à política de desoneração fiscal, o fim da DRU (Desvinculação das Receitas da União), a priorização na execução da dívida ativa dos grandes devedores, o combate à sonegação fiscal, o fim dos privilégios com o orçamento da Previdência (benefícios dos militares), entre outras propostas.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer da bibliografia pertinente à temática em foco, analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa, para sustentar a sua tese.

A partir destas premissas passa-se a analisar criticamente o conteúdo da PEC n. 287/16, sobretudo no que se refere ao contexto político, econômico e social e a inconstitucionalidade da medida, que fere cláusulas pétreas e outros dispositivos constitucionais.

## 1. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O QUE MUDA COM A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 287/2016 – PEC DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA E SUAS POSTERIORES ALTERAÇÕES

A PEC N. 287, denominada de Reforma da Previdência, propõe alterações na Constituição Federal/88 que tendem a restringir o direito à Seguridade Social, cujo princípio da universalidade pode estar sob risco. As mudanças afetam o acesso aos direitos sociais, tido

como fundamentais, conforme o art. 5º da CRFB/88<sup>1</sup>, tais como aposentadoria, o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais e a impossibilidade de acumulação de benefícios. Um dos aspectos importantes da proposta é a unificação das regras entre o Regime Geral e os regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos, alcançando a aposentadoria de homens e mulheres, trabalhadores rurais e urbanos.

O texto original da reforma da Previdência propunha o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, passando a existir apenas aposentadoria por idade aos 65 anos, critério esse adotado tanto para homens quanto para mulheres, seja trabalhador urbano ou rural, servidor público ou trabalhador da iniciativa privada. Além disso, passa-se a exigir do segurado o mínimo de 25 anos de efetiva contribuição, contra os atuais 15 anos.

Ou seja, a proposta original visava a suprimir o atual direito das mulheres de se aposentarem com cinco anos a menos do que os homens, tanto na idade quanto no tempo de contribuição, prevendo regras únicas entre eles. Segundo o estudo Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça<sup>2</sup>, divulgado em Março deste ano pelo IPEA ( Instituto de Política Econômica Aplicada), as mulheres trabalham em média 7,5 horas a mais que os homens por semana. Em 2015, a jornada total média das mulheres era de 53,6 horas, enquanto a dos homens era de 46,1 horas.

Portanto, a proposta original não levava em consideração que as mulheres ainda são desfavorecidas no mercado de trabalho e que continuam cumprindo dupla jornada, a de trabalho e a de afazeres do lar, afrontando-se o princípio da igualdade substancial contido no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal.

No entanto, pelo texto alterado na comissão especial da Câmara dos Deputados<sup>3</sup>, o acesso à aposentadoria será garantido para homens que atingirem a idade mínima de 65 anos e mulheres a partir dos 62 anos, sendo o tempo de contribuição exigido, os mesmo 25 anos da proposta original, tanto para o RGPS, quanto para o RPPS.

Outra novidade é a previsão da aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade para os servidores públicos, de que trata o art. 40 da CRFB/88, contra os atuais 70 anos de idade,

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 09 mai. 2017.

<sup>2</sup>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mercado de Trabalho Conjuntural Divulgação Mensal - Março de 2017*. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/Comentarios/pnadc\\_201703\\_comentarios.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Comentarios/pnadc_201703_comentarios.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2017.

<sup>3</sup> Câmara dos Deputados. Projetos de Lei e outras Proposições /PEC287/2016. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=65C4E7E1E33F0EEECB8A6B1131F8.proposicoesWebExterno1?codteor=1547049&filename=Tramitacao-PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=65C4E7E1E33F0EEECB8A6B1131F8.proposicoesWebExterno1?codteor=1547049&filename=Tramitacao-PEC+287/2016)> Acesso em: 06 Jun. 2017.

bem como para os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, que são segurados do RGPS.

Da mesma forma, a PEC visa a eliminar a redução de cinco anos de idade para a aposentadoria do trabalhador rural, igualando suas condições com as exigidas do trabalhador urbano, sem levar em conta as diferenças existentes entre o trabalho no campo e o trabalho na cidade, em violação ao princípio da isonomia.

Nesse sentido, veja-se o magistério de Gustavo Filipe Barbosa Garcia<sup>4</sup>:

As previsões em destaque, entretanto, não violam o princípio da isonomia, nem se constituem em tratamento discriminatório, mas buscam concretizar a igualdade em sua vertente substancial, por meio do tratamento diferenciado de pessoas que estão em situação diversa, com fundamento em critérios lógicos e plenamente justificáveis. Nesse enfoque, o trabalhador rural normalmente está exposto a condições mais difíceis e penosas de labor, muitas vezes com menor expectativa de sobrevivência.

O pequeno produtor rural e o pescador artesanal, que exercem atividade em regime de economia familiar, normalmente possuem renda em valores reduzidos, com maior dificuldade de efetuar e comprovar as contribuições para a Seguridade Social.

Após a alteração do texto original, o segurado especial poderá se aposentar aos 60 anos de idade, se homem, e aos 57 anos de idade, se mulher, contra os atuais 55 anos de idade, se mulher, no valor de 1 salário mínimo.

Outra novidade é a previsão de 15 anos de tempo de contribuição a ser comprovado pelo que o pequeno produtor rural, o pescador artesanal e o extrativista, assim como seu cônjuge e filhos, que passam a contribuir de forma individual ao RGPS, com alíquota favorecida, e não mais de forma conjunta sobre a receita da comercialização de sua produção.

Outra alteração importante é quanto ao valor das aposentadorias, com a instituição da chamada taxa de reposição. Significa que o valor passa a ser calculado em 51% do Salário de Benefício mais um ponto percentual por ano de contribuição, contra os atuais 70% mais um ponto por ano previsto para as aposentadorias por idade.

Ou seja, a aposentadoria teria patamar inicial de 76% do salário de benefício, considerando que o mínimo de tempo de contribuição é de 25 anos, para ambos os gêneros. Para alcançar a aposentadoria integral, será preciso além dos 65 anos de idade contar com 49 anos de contribuição. Dessa forma, o trabalhador para fazer jus à aposentadoria integral aos 65 anos, terá que entrar no mercado de trabalho formal e contribuir por 49 anos, ininterruptamente, desde os 16 anos, considerada a idade mínima para o trabalho, pela CRFB/88.

---

<sup>4</sup> GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de Direito da Seguridade Social*. S. Paulo: Método, 2016, p. 68.

No entanto, a proposta parece não se atentar para os índices de desemprego oficiais divulgados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)<sup>5</sup>, que no mês de Março/2017, divulgou mais uma vez resultado negativo da taxa de ocupação brasileira, como se verifica:

A taxa de desocupação foi estimada em 13,7% no trimestre móvel referente aos meses de janeiro a março de 2017, representando alta de 1,7 ponto percentual frente ao trimestre móvel anterior (outubro a dezembro de 2016 – 12,0%). Na comparação com o mesmo trimestre móvel do ano anterior, janeiro a março de 2016, quando a taxa foi estimada em 10,9%, o quadro também foi de elevação (2,8 pontos percentuais). Destaca-se que esta foi a maior taxa de desocupação da série iniciada no 1º trimestre de 2012.

Diante desse resultado, verificamos que raramente um trabalhador permanece empregado continuamente por muito tempo, diante da alta rotatividade e do desemprego prolongado, diminuindo assim, a cada evento, a possibilidade de aposentadoria, assim como reduzindo o valor do benefício (em relação aos anos que o trabalhador terá de contribuir).

No mais, a perspectiva de elevar para 49 anos o tempo de contribuição necessário à obtenção da aposentadoria com o coeficiente de 100% do valor da média aritmética das contribuições enseja verdadeiro enriquecimento sem causa em favor do erário, infringindo os princípios constitucionais da moralidade administrativa (art. 37, *caput*), da vedação do confisco tributário (art. 150, inciso, IV), bem como da capacidade contributiva do segurado (art. 194, inciso V).

Após alterações do texto original, a proposta alterou a forma de cálculo da aposentadoria, que passa a ser 70% da média aritmética simples dos salários de contribuição e remunerações, mais 1,5% do primeiro ao quinto grupo de doze contribuições adicionais, aos 25 anos, ou seja, se contribuir por 30 anos, receberá proventos proporcionais de 77,5%. Já do sexto ao décimo grupo de doze contribuições adicionais, 2 (dois) pontos percentuais por grupo, ou seja, se contribuir por 35 anos de contribuição perceberá 87,5% da média dos salários de contribuição. E a partir do décimo primeiro grupo de doze contribuições adicionais, 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais por grupo.<sup>6</sup>

Assim, apenas com 40 anos de contribuição o segurado perceberá 100% da média dos salários de contribuição durante toda sua vida laboral.

---

<sup>5</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mercado de Trabalho Conjuntural Divulgação Mensal - Março de 2017*. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/Comentarios/pnadc\\_201703\\_comentarios.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Comentarios/pnadc_201703_comentarios.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2017.

<sup>6</sup> Câmara dos Deputados. PEC 287/2016. Substitutivo adotado pela Comissão. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2136707>>. Acesso em: 18 ago. 2017.



Diante da proposta de abruptas mudanças no texto constitucional, visando resguardar o direito adquirido, no texto original, alterado posteriormente, foi prevista uma única regra de transição na PEC N. 287, que se refere às condições para o segurado obter a aposentadoria.

Estariam enquadrados nessa regra o trabalhador com mais de 50 anos, se homem ou com mais de 45 anos, se mulher, que poderão se aposentar antes dos 65 anos, desde que cumpram o restante do tempo de contribuição vigente atualmente, com acréscimo de 50% desse tempo. No entanto, não há previsão de regra de transição para a fixação do valor dos benefícios, que contaria com a nova regra de cálculo, reduzido o direito esperado, ainda para aqueles que estejam acima da idade de corte.

Entretanto, mudar todo o planejamento de vida da pessoa aos 49 anos, que deixará de ter direito à aposentadoria por tempo de contribuição e passará a contar apenas com aposentadoria por idade aos 65 anos é ferir a legítima expectativa do cidadão.

Diante das emendas parlamente apresentadas, o texto original foi alterado para prever como regra de transição o acréscimo de 30% sobre o tempo que faltaria para o segurado, se homem, atingir 35 anos e, se mulher, 30 anos de contribuição, para segurados a partir de 55 anos de idade, se homem, e 53 anos de idade, se mulher, tanto no RGPS, quanto no RPPS.

Outra modificação importante com a PEC N. 287 é com relação à aposentadoria por invalidez, dificultado ainda mais o reconhecimento do direito, passando a exigir a incapacidade permanente para o trabalho. Seguindo a mesma sistemática da aposentadoria por idade, o valor do benefício é reduzido, pois o cálculo seguirá a mesma regra de 51% da média dos salários de contribuição acrescido de um ponto percentual por ano de contribuição, à exceção da invalidez por acidente de trabalho. Inclusive as situações de doenças profissionais não serão protegidas, nem mesmo as situações de doenças graves, especificadas em lei, resultarão em aposentadorias integrais.

No que diz respeito à aposentadoria especial, a reforma propõe o exercício de atividades que efetivamente prejudiquem a saúde, no entanto, a periculosidade (prejuízo à integridade física) deixaria de ser critério para sua concessão. Ou seja, ao invés de oferecer proteção ao trabalhador, o texto da reforma exige o efetivo dano, com a perda das condições de saúde. Se não bastasse isso, é proposta uma idade mínima de 55 anos, mesmo que em atividade insalubre, o que hoje não se exige, além do que limita ao máximo de cinco anos a diminuição do tempo de contribuição do segurado exposto às condições prejudiciais à saúde, bem como reduz o valor das aposentadorias, hoje integral, para o calculado segundo a regra geral.

Após a alteração do texto original, tanto para a aposentadoria de deficiente quanto para a especial, tratada no parágrafo anterior, será necessário o cumprimento da idade mínima de 55 anos, além do mínimo de 20 anos de tempo de contribuição, no RPPS. Enquanto no RGPS, será necessário além dos 55 anos de idade, tempo de contribuição reduzido no máximo em 10 anos, a ser estabelecido através de Lei Complementar.

Desloca-se o eixo de implementação desse benefício, como se vê com clareza, da prevenção do dano e proteção do trabalhador (art. 7º, inciso XXII, da Constituição Federal)<sup>7</sup>, para uma singela redução do tempo de contribuição e idade exigidas, que ocorrerá quando já consumado o dano/lesão ao servidor público.

Ressalte-se também a violação à garantia de um meio ambiente do trabalho, prevista nos artigos 200, VIII, e 225, caput, e inciso V, da Constituição Federal<sup>8</sup>.

Na proposta original, havia uma forte redução no valor das pensões por morte, já que o benefício passaria a ser de 60% do valor da aposentadoria que o segurado recebe ou receberia, no momento do óbito. Ao valor inicial, calculado a partir da regra geral de aposentadoria, seria acrescida uma parcela de 10% para cada dependente, até o limite de 100%. Inevitavelmente, a renda familiar poderá sofrer uma redução significativa com o óbito do segurado, podendo inclusive ser menor que o salário mínimo. Há previsão também da não reversibilidade das cotas dos dependentes inativos.

Com a nova redação da proposta, o valor inicial da pensão será de 50% da aposentadoria que o segurado faria jus se vivo fosse, acrescido de 10% por dependente, vedada a reversão da cota quando o dependente perder essa qualidade, na forma da lei de benefícios.

Dessa forma, as pessoas que já se encontram em nível de extrema pobreza, que vivem com apenas um salário mínimo para sobreviver, com a morte de seu cônjuge ficariam abaixo do mínimo existencial, ou seja, ficariam abaixo do nível de pobreza.

Ainda, a proposta veda em absoluto, ressalvados os cargos acumuláveis na forma do art. 37, XVI, da Constituição Federal<sup>9</sup>, toda e qualquer forma de cumulação de aposentadorias ou benefícios de pensão por morte no RPPS, ou entre benefício advindo de RPPS e outro de RGPS. Embora seja ressalvada a opção pelo melhor benefício, verifica-se que essa proposta de dispositivo constitucional afronta as previsões dos artigos 40, *caput*, e 201, *caput*, que

---

<sup>7</sup> BRASIL, op. cit., nota 1

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Ibidem

preveem o estabelecimento de regimes previdenciários de natureza contributiva, ocasionando verdadeiro enriquecimento ilícito do Estado.

## 2. INCONSTITUCIONALIDADES DA PEC N. 287/2016

Após a análise no primeiro capítulo das principais medidas propostas pela reforma, chega-se à conclusão de que tal proposta é tendente a abolir os direitos sociais dos segurados da Previdência Social, inseridos no capítulo dos direitos fundamentais da Carta Magna, com barreira de reforma por cláusula pétrea do art. 60, §4º. Além do contexto jurídico, os aspectos econômicos, como se verá a seguir, não recomendam a reforma da Previdência.

O Brasil importou da Alemanha, através da obra consagrada de Otto Bachoff<sup>10</sup>, a teoria das normas constitucionais inconstitucionais, no sentido de que não há hierarquia entre normas constitucionais originárias, mas é possível o controle de constitucionalidade de normas constitucionais de reforma. O STF assentou tal entendimento, a exemplo do decidido na ADIn 815 (Rel. Moreira Alves, DJ 10.05.1996, RTJ 163, p. 872)<sup>11</sup>.

A Constituição Federal de 1988 é classificada como rígida, portanto o processo legislativo referente às Emendas Constitucionais está submetido a rígidos contornos, determinados pela própria Constituição. Para a presente pesquisa, importa analisar as impossibilidades materiais aplicáveis à PEC N. 287/16, as quais se encontram no art. 60, § 4º, da Constituição Federal<sup>12</sup>, que estabelece as matérias que não podem ser objeto de alteração por Emenda Constitucional, dentre elas os direitos e garantias individuais, senão vejamos:

§ 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.

A cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, inciso IV (“direitos e garantias individuais”) da Constituição Federal<sup>13</sup>, sem dúvidas, jamais deve ser interpretada restritivamente, ao contrário, sua interpretação deve ser ampliada para abarcar todos os

<sup>10</sup> BACHOFF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Trad. José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994, p. 140.

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 815. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+815%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+815%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ars7zls>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

<sup>12</sup> BRASIL, op. cit., nota 1

<sup>13</sup> Ibidem

direitos sociais, do qual faz parte do rol previsto no *caput* do art. 6º da CRFB/88<sup>14</sup>, o direito à previdência social.

Os direitos sociais estão previstos no Capítulo II do Título II da CRFB/88, que elenca os Direitos e Garantias Fundamentais, que possuem *status* de cláusula pétrea, que significa a proteção integral por parte do constituinte originário, até mesmo contra proposta tendente a abolir tais direitos.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet<sup>15</sup>, os direitos fundamentais na Constituição são:

De qualquer modo, ficou consagrado o *status* jurídico diferenciado e reforçado dos direitos fundamentais na Constituição vigente.

Esta maior proteção outorgada aos direitos fundamentais manifesta-se, ainda, mediante a inclusão destes no rol das “cláusulas pétreas” (ou “garantias de eternidade”) do art. 60, §4º, da CF, impedindo a supressão e erosão dos preceitos relativos aos direitos fundamentais pela ação do poder Constituinte derivado. [...]

Neste contexto, cumpre salientar que o catálogo dos direitos fundamentais ( Título II da CF) contempla direitos fundamentais das diversas dimensões, demonstrando, além disso, estar em sintonia com a Declaração Universal de 1948, bem assim com os principais pactos internacionais sobre Direitos Humanos, o que também deflui do conteúdo das disposições integrantes do Título I ( dos Princípios Fundamentais).

De acordo com GUSTAVO FILIPE BARBOSA GARCIA<sup>16</sup>:

Quanto ao tema em estudo, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, a irredutibilidade do valor dos benefícios, como princípios da Seguridade Social, de natureza fundamental, também não podem ser afastados, nem mesmo por meio de emenda à Constituição (arts. 60, § 4º, inciso IV, 5º, § 2º, e 194, parágrafo único, incisos I, II, III e IV, da CF/1988).

Em linhas gerais, a reforma da Previdência da maneira que foi proposta ofende aos arts. 1º, inciso III (princípio da dignidade da pessoa humana), bem como 7º, XXII (vetor da redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança), ambos da Constituição Federal, bem como os princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade. Ressalte-se também a violação à garantia de um meio ambiente do trabalho, prevista nos arts. 200, VIII, e 225, *caput*, e inciso V, da Constituição Federal. Aqui, novamente, a PEC N. 287/16 afronta a cláusula pétrea contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.

Adiante será apresentado o estudo de política econômica adotada atualmente pelo Brasil, que traz impactos diretamente no orçamento da Previdência Social.

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p.66-67

<sup>16</sup> GARCIA, op. cit., p. 22

### 3. DA DESNECESSIDADE DA REFORMA E DAS PROPOSTAS PARA MELHOR GESTÃO DOS RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Diante da apresentação das propostas da Reforma da Previdência Social no capítulo 1 e da análise da sua inconstitucionalidade no capítulo 2, a seguir será refutada a necessidade de reforma, bem como serão apresentadas uma série de propostas para melhor gestão dos recursos da Previdência Social, que não afetarão os verdadeiros donos da receita previdenciária, os segurados da Previdência Social, para que não percam sua proteção, nem tenham seu direito suprimido com essa nefasta proposta.

Segundo a economista Denise Gentil<sup>17</sup>, desde o segundo semestre de 2014 há queda no PIB ( Produto Interno Bruto), que se acelera com os anos, com 12 milhões de pessoas desempregadas ( 17% do PIB) e por isso as contribuições para a Previdência Social estão em queda. O Governo aponta déficit na Previdência de 85 bilhões de reais em 2015 e 149 bilhões em 2016, mas o que está sendo feito com a receita da Previdência?

O que determina o orçamento da Previdência Social é a política de macroeconomia e a principal política do Governo nos últimos anos tem sido fazer renúncia fiscal para estimular investimento, porém os resultados em 5 anos têm demonstrado que não está havendo estímulo de investimento. Ao contrário, há mais de mil obras paradas no país, apesar disso se contabiliza 283 bilhões de reais em renúncia fiscal. Soma-se a isso a questão da depressão econômica, que apenas no setor da indústria ( carro chefe da economia) registrou queda de 17% de receita em 3 anos, e como consequência essa queda se espalha na economia, e ocasionando queda na receita da Previdência, já que a folha de pagamento é o maior receita do orçamento da Previdência.

O orçamento é executado pelo Poder Público, não há nada que impeça que o poder público controle os gastos, reduzindo-os para prever um superávit maior, no entanto pela política de Governo atual, significa cortar verbas da saúde e educação e não cortar gastos com a cúpula do Governo.

Conclui-se que o Governo precisa justificar o modelo atuarial que utiliza, pois com base nesse modelo atual não se consegue acertar nem mesmo no curto prazo, que dirá até o ano 2060.

---

<sup>17</sup> A CRISE DA PREVIDÊNCIA É UMA FARSA? Palestrante: Denise Gentil, Rio de Janeiro, EMERJ, 2017. Disponível em: <<http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/eventosgravados/2017/a-crise-da-previdencia-e-uma-farsa/a-crise-da-previdencia-e-uma-farsa.html>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

O INSS é a maior empresa imobiliária do Brasil. Portanto, havendo a desmobilização gerará receita para os cofres públicos, segundo Vilson Antonio Romero<sup>18</sup>

Além disso, apresentasse como proposta o fim da DRU- Desvinculação das Receitas da União, que surgiu em 1994, com outros nomes e atualmente está no patamar de 30%, previsto no art. 76-A do ADCT ( Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)<sup>19</sup>.

O Congresso Nacional aumentou o percentual da DRU de para 30% até 2023, que representa R\$ 100 bilhões de reais no período de 12 meses. Portanto há retirada do dinheiro destinado à Previdência para pagar outros gastos, mas caso houvesse de fato déficit isso não seria possível, ainda de acordo com Vilson Antonio Romero<sup>20</sup>.

Outra proposta é o arrocho na cobrança efetiva da Dívida Ativa Previdenciária, com alteração legislativa para até mesmo impedir a atividade daqueles devedores contumazes da Previdência Social, dado seu caráter de universalidade de custeio e solidariedade.

De acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o estoque da dívida ativa previdenciária atingiu o montante de R\$ 432,9 bilhões em janeiro de 2017 e continua crescendo a um ritmo de aproximadamente 15% ao ano<sup>21</sup>.

Aumentar a fiscalização no combate à sonegação e inadimplência, que é facilmente identificável através de um documento de auto-declaração da dívida (GFIP), que é o documento que serve de cobrança do tributo.

De acordo com a proposta de Vilson Antonio Romero<sup>22</sup>, revisar alíquotas do agronegócio, exceto a economia familiar. Isso porque hoje o agroexportador não paga qualquer tributo na exportação, na forma do art. 149, parágrafo 2º da CRFB<sup>23</sup>. O PIB brasileiro é atualmente de 6 bilhões de reais, sendo 23% da agroindústria, 7% da previdência.

Por isso não se pode colocar na conta de todos os trabalhadores algo que precisa ser ajustado setorialmente.

Além disso, o projeto encaminhado pelo governo Temer deixou de fora os atuais congressistas, que podem optar pelas atuais regras da Lei 9506/97<sup>24</sup>, que prevê aposentadoria integral, com base na remuneração fixada para os membros do Congresso Nacional, como

<sup>18</sup> Ibidem

<sup>19</sup> BRASIL, op. cit., nota 1

<sup>20</sup> A CRISE DA PREVIDÊNCIA É UMA FARSA?, op. cit., nota17

<sup>21</sup> Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <[http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias\\_carrossel/pgfn-recupera-mais-de-r-22-bilhoes-em-creditos-previdenciarios](http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias_carrossel/pgfn-recupera-mais-de-r-22-bilhoes-em-creditos-previdenciarios)>. Acesso em: 10 de mai. 2017.

<sup>22</sup> A CRISE DA PREVIDÊNCIA É UMA FARSA?, op. cit., nota17

<sup>23</sup> BRASIL, op. cit., nota 1

<sup>24</sup> BRASIL. Lei Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9506.htm)>. Acesso em: 09 de jun. 2017.

também não abarcou os militares, e sequer menciona as “super-aposentadorias” de senadores, deputados, ministros, desembargadores e militares.

Segundo artigo publicado de Julio Cesar Vieira Gomes<sup>25</sup>, o texto apenas prevê uma promessa de que os atuais políticos terão uma regra de transição por eventual e futura lei ordinária por eles editada e aprovada. O texto da PEC nº 287, de 2016 encaminhado pelo governo atingirá somente aqueles que vierem a ser diplomados nas eleições posteriores à promulgação da emenda, o que não alcança os atuais senadores, deputados e vereadores e nem futuramente os atingirão, estão protegidos contra as perversidades da reforma da previdência, pois o texto prevê que caberá a leis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dispor sobre as regras de transição para os diplomados anteriormente à data de promulgação desta Emenda.

Portanto, o discurso de convencimento à sociedade de que a reforma da previdência atingirá a todos indistintamente é inverídica. Inocência é achar que a tal eventual e futura lei que criará regras de transição por eles mesmos escolhidos também fixará um mínimo de 49 anos de contribuição e 65 anos de idade aos que, a exemplo do presidente da câmara dos deputados, tiverem menos de 50 anos de idade. Isso porque a regra dos 65 anos de idade não se aplica de imediato ao congressista, e será aumentada a partir do primeiro dia do terceiro exercício subsequente à data de publicação desta Emenda em um ano a cada dois anos até atingir a idade de sessenta e cinco anos

## CONCLUSÃO

A conclusão que se chega com a presente pesquisa é que a PEC N. 287 – Proposta de Reforma da Previdência Social –, tem como único fim dismantlar o regime atual de Previdência Social, causando diversas injustiças sociais, aumentando o nível de desigualdades sociais, enquanto que a tendência da globalização e em recomendação do próprio FMI (Fundo Monetário Nacional) é a de um crescimento sustentável da economia, com redução das desigualdades sociais, visando o bem-estar social, pois ainda que não se queira admitir, o trabalhador assalariado é essencial para a sustentabilidade da economia de um país. Na visão capitalista do mundo globalizado, é um mal necessário.

---

<sup>25</sup> GOMES, Julio Cesar Vieira. *Da Lei Eloy Chaves a Reforma da Previdência: desigualdade e privilégios*. Disponível em: < <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/02/17/da-lei-eloy-chaves-reforma-da-previdencia-desigualdade-e-privilegios/>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

Em conjunto com a geração de empregos formais e a política de valorização do salário mínimo, as transferências de renda da Seguridade Social possuem papel destacado na ampliação das rendas das famílias que impulsionaram o mercado interno de consumo de massas, núcleo do recente ciclo de crescimento econômico.

A Seguridade Social foi instituída em um momento de escassez econômica de proporções muito maiores no pós 2ª Guerra Mundial como resultado da construção histórica dos chamados regimes de *Welfare State*, no entanto sua previsão constitucional sempre foi no sentido de proteger esses direitos sociais, mantendo-se a proteção do sistema social.

Na contramão de tudo esse histórico, o atual Governo visa dizimar a sistema de Previdência Social com uma proposta sem nenhuma transparência, sem qualidade de informação, quando a necessidade é trabalhar com números seguros, claros e transparentes, pois o modelo atuarial é probabilístico, portanto suscetível a variações. É uma forma clara do Governo permitir a redução das contas públicas, visando apenas os objetivos econômicos, com efeito marginal na Previdência Privada, oferecida pelos bancos, que será altamente beneficiada com a Reforma.

Não há urgência orçamentária para aprovar uma reforma dessa magnitude. Trata-se de uma resposta do Governo para acalmar o mercado, que vai lucrar com a migração dos trabalhadores para a previdência privada.

Como foi disposto no terceiro capítulo, o Governo pouco tem feito para conter o déficit constantemente citado, visto que existe descaso com a cobrança da dívida ativa, com a fiscalização dos sonegadores, há constantes desonerações fiscais nas folhas de pagamento das empresas, o aumento da DRU ( Desvinculação das Receitas da União), além de outros fatores mencionados.

Deve-se registrar a previsão na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>26</sup>, em seu artigo 25: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a 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”.

---

<sup>26</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2017.



Além disso, a OIT adotou um conjunto de Convenções, com destaque para a de nº 102 (1952), que estabelece “Normas Mínimas para a Seguridade Social”, visando a ampliar e difundir a Seguridade Social como direito universal.

Em linha com as diretrizes consagradas internacionalmente, a Seguridade Social brasileira é, ao mesmo tempo, o mais importante mecanismo de proteção social do País e poderoso instrumento do desenvolvimento.

Além de transferências monetárias para as famílias, da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan).

Por tudo, conclui-se que não deve haver reforma na Previdência Social, o Brasil se encontra em depressão econômica e como demonstrado, não se deve promover uma reforma desse porte no meio à deflação.

## REFERÊNCIAS

A CRISE DA PREVIDÊNCIA É UMA FARSA? Rio de Janeiro, EMERJ, 2017. Disponível em: <<http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/eventosgravados/2017/a-crise-da-previdencia-e-uma-farsa/a-crise-da-previdencia-e-uma-farsa.html>>. Acesso em: 10 mai. 2017

BACHOFF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Trad. José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 09 mai. 2017

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 815. Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+815%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+815%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ars7zls>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2017

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de Direito da Seguridade Social*. São Paulo: Método, 2016.

GOMES, Julio Cesar Vieira. *Da Lei Eloy Chaves a Reforma da Previdência: desigualdade e privilégios*. Disponível em: < <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/02/17/da-lei-eloy-chaves-reforma-da-previdencia-desigualdade-e-privilegios/>>. Acesso em: 10 mai. 2017

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Notícia sobre o Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29526](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29526)>. Acesso em: 10 mai. 2017

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mercado de Trabalho Conjuntural Divulgação Mensal - Março de 2017*. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/Comentarios/pnadc\\_201703\\_comentarios.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Comentarios/pnadc_201703_comentarios.pdf)> Acesso em: 10 mai. 2017

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <[http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias\\_carrossel/pgfn-recupera-mais-de-r-22-bilhoes-em-creditos-previdenciarios](http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias_carrossel/pgfn-recupera-mais-de-r-22-bilhoes-em-creditos-previdenciarios)>. Acesso em: 10 mai. 2017

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.