

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019

SÍNTESE DO SUBSTITUTIVO DO RELATOR – 13.06.2019

Em 13 de junho de 2019 o Relator da PEC 6/2019, Deputado Samuel Moreira (PSDB-SP), apresentou à Comissão Especial substitutivo à PEC 6/2019. O texto foi lido e houve pedido de vistas coletivas, e a matéria será debatida na Comissão a partir de 18.06.2019. Não há prazo pré-estabelecido para a votação na comissão, mas o Presidente da Câmara dos Deputados insiste em que seja concluída a apreciação por ela ainda antes do término da primeira parte desta sessão legislativa.

O novo texto promove alterações profundas quanto à forma e ao conteúdo da matéria, acolhendo emendas mas, também, inovando em vários aspectos, o que pode ser objeto de questionamentos quanto sua validade e legitimidade.

Isso porque o Relator, em PEC, não pode ser considerado detentor de capacidade de, sem base nas emendas apresentadas durante o prazo regimental, apresentar proposta inovadoras, o que prejudica o próprio debate e alteração dessas propostas, já que não são admitidas emendas ao Substitutivo, exceto emendas aglutinativas *em Plenário* e não na Comissão Especial, as quais, porém, dependem da existência de Destaques sobre emendas apresentadas, que lhes deem sustentação.

Todavia, a praxe na Câmara dos Deputados tem sido conferir ao Relator em PEC essa prerrogativa, que, contudo, já lhe foi negada pelo STF no caso de Medidas Provisórias, visto que o “efeito surpresa” das emendas de relator incorre em ofensa ao devido processo legislativo.

Há aspectos positivos no Substitutivo, mas as melhorias são insuficientes para que mereça aprovação. Pelo contrário, há apenas, em alguns aspectos, a manutenção da situação vigente, como no caso dos benefícios de prestação continuada e segurados especiais (trabalhadores rurais), mas as regras permanecem extremamente prejudiciais aos segurados do RGPS e servidores públicos.

Esse fato levará a que muitos questionamentos sejam apresentados e o Relator, acolhendo sugestões, poderá reformular o seu parecer. Caso não o faça, ou as alterações que acolha sejam insuficientes, a

comissão poderá aprovar emendas ou destaques, alterando o texto a ser levado ao Plenário.

Nos termos do Substitutivo, o grau de “desconstitucionalização” da PEC é reduzido, mas permanece elevado, notadamente no caso dos RPPS, cujas regras são totalmente remetidas a legislação ordinária, tornando a situação ainda pior do que originalmente prevista.

A ruptura entre regras dos regimes próprios, já que os entes federativos são tratados de forma diferenciada – a União será obrigada a seguir as regras da PEC, mas os Estados e Municípios, não, exceto quanto ao regime de contribuições, significativamente elevadas – fragiliza não apenas a coerência da PEC e dos regimes próprios, como gera disparidades anti-isonômicas inaceitáveis, notadamente no caso de carreiras como magistratura, membros do Ministério Público, policiais e outros.

As regras de cálculo de benefícios continuam sendo extremamente prejudiciais aos trabalhadores e as novas regras de transição introduzidas não reduzem o grau de insegurança jurídica e retrocesso já exaustivamente apontados.

Há, assim, grandes obstáculos a serem enfrentados pelo Governo para obter a aprovação da PEC. Ademais, o Governo alega que irá buscar restabelecer, em plenário, a autorização para o “regime de capitalização” a ser instituído por Lei Complementar, que é, efetivamente, o que mais interessa ao mercado financeiro e traduz a “Nova Previdência” que o Ministro da Economia defende, substituindo o regime de repartição por um regime baseado em contribuições individuais.

A economia ou ganho fiscal originalmente previstos pelo Governo, da ordem de R\$ 1,25 trilhão, seria reduzida, na forma do Substitutivo, para algo em torno de R\$ 1 trilhão, o que, embora de impossível aferição em face da “caixa preta” dos dados usados para essa estimativa, ainda é um valor muito elevado; se consideramos que, em 20 anos, essa “economia” pode chegar a mais de R\$ 4 trilhões, fica evidente o grave impacto social que a PEC 6 terá se aprovada, em qualquer de suas alternativas.

Dessa forma, há que se buscar, ainda, muitos aperfeiçoamentos e correções, sob pena de a “reforma da previdência” agravar ainda mais a situação da sociedade brasileira, já afetada por grave crise social e econômica,

além de fragilizar princípios básicos do Estado de Direito em nome de pretensão combate a “privilégios”.

Sintetizamos, a seguir, o que está sendo mantido, e as principais alterações introduzidas pelo Substitutivo do Relator:

A) Ficam mantidas

1. Regra de cálculo de benefícios para novos segurados com base no total do período contributivo, acarretando redução de mais de 10% no valor do benefício;
2. Regra de cálculo de benefícios a partir de 60% aos 20 anos de contribuição mais 2% ao ano adicional, **assegurado o benefício de maior valor caso essa regra resulte em redução do valor. Agrava ainda mais as perdas penalizado as mulheres e aposentadorias especiais.**
3. Pensão por morte em cotas não reversíveis, com mínimo de 60% do valor da aposentadoria, com grave prejuízo à renda familiar.
4. Vedação de acumulação de aposentadoria com pensão de valor superior a 2 Salários Mínimos, desrespeitando a proporcionalidade entre contribuições e direitos acumulados.
5. Suprime competência da Justiça Estadual para causas acidentárias, para concentrar na Justiça Federal essa competência.
6. Mantém a total revogação das regras de transição das EC 20, 41 e 47, obrigando o servidor a trabalhar e cumprir idade mínima elevada para receber a aposentadoria integral a que faria jus.
7. Proibição de acumulação de aposentadoria do RGPS decorrente de emprego público com a remuneração do emprego. Ressalva na regra de transição que a mudança só se aplica a futuras aposentadorias, evitando assim que milhares de empregados públicos sejam de imediato prejudicados.
8. Contribuição progressiva no RGPS e RPPS, com elevação de alíquotas.
9. Possibilidade de cobrança de contribuição de inativos sobre parcela acima de 1 SM no caso de déficit do RPPS, com ofensa a cláusula pétrea de vedação de tratamento diferenciado entre contribuições, visto que no RGPS não há contribuição sobre aposentadoria e pensão.
10. Manutenção do aumento de alíquota para 14% no RGPS e RPPS e de até 22% no RPPS e das faixas de renda para sua incidência na regra de transição, com efeito confiscatório e desrespeito à proporcionalidade.

11. Permissão para que entidades de previdência aberta administrem previdência complementar do serviço público, nos termos da Lei complementar. Até lá, somente entidades fechadas (EFPC) poderão gerir a previdência complementar, mas sem a garantia de “natureza pública” hoje prevista.
12. Transforma abono de permanência em “faculdade” do ente, e não direito do servidor que permaneça em atividade após adquirir o direito à aposentadoria. O direito é assegurado apenas aos atuais servidores.
13. Fim da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, no RGPS.
14. Instituição da aposentadoria no RGPS por idade, aos 62 anos se mulher e 65 anos se homem, com carência a ser fixada em lei.
15. Exclusão das condições para a aposentadoria do professor na Constituição (idade e tempo de contribuição inferior aos demais trabalhadores). A regra é remetida para lei ordinária (desconstitucionalização).
16. Manutenção das regras de transição para aposentadoria dos atuais servidores aos 56/61 anos, com elevação para 57/62 em 2022, e somatório de idade mais tempo de contribuição 86/96 pontos, com elevação anual até atingir 100/105.
17. Manutenção das regras de transição para aposentadoria dos atuais servidores do **magistério** aos 51/56 anos, com elevação para 52/57 em 2022, e somatório de idade mais tempo de contribuição 81/91 pontos, com elevação anual até atingir 92/100 pontos.
18. Manutenção da exigência de 62/65 anos ou 60 se professor para ambos os sexos, para aposentadoria integral, com paridade para quem ingressou até 2003.
19. Manutenção da regra de cálculo para quem não concluir 62/65 anos ou ingressou após 2003, com base em 100% do período contributivo, e 60% da média aos 20 anos mais 2% por ano adicional de contribuição.
20. Aplicação imediata para novos servidores da idade de 62/65 anos, com 25 anos de contribuição mínima.
21. Aplicação para novos policiais/agente federal penitenciário ou socioeducativo de aposentadoria aos 55 anos, com 30 anos de contribuição e 25 de atividade policial, sem diferença entre homem e mulher, e proventos calculados pela média e 60%+2%a.a.

22. Regra de transição para aposentadoria no RGPS aos 30/35 anos de contribuição e soma de idade + tempo de contribuição (TC) de 86/96 pontos, com elevação anual a partir de 2020 até atingir 100/105 pontos. Redução no caso de professor para 25/30 anos de contribuição.
23. Aposentadoria na regra de transição para o professor que comprovar exclusivamente vinte e cinco anos de contribuição com 81/91 pontos, acrescidos a partir de 2020, até chegar a 92/100 pontos. Cálculo do benefício na transição do RGPS com base na regra 60% mais 2% a.a.
24. Regra de transição alternativa no RGPS com 30/35 anos de contribuição e 56/61 anos de idade, acrescida de 6 meses a cada ano a partir de 2020, até chegar a 62/65 anos. Regra para o professor com redução de 5 anos, até atingir 57/60 anos. Cálculo do benefício na transição do RGPS com base na regra 60% mais 2% a.a.
25. Regra de transição alternativa no RGPS para quem tiver mais de 28/33 anos de contribuição, sem idade mínima, com pedágio de 50% do tempo faltante e benefício calculado pela média de 100% do período contributivo e aplicação do fator previdenciário.
26. Regra de transição alternativa para RGPS – aposentadoria aos 60/65 anos, com 15 anos de carência –, com elevação de 6 meses/ano a partir de 2022, até atingir 20 anos. Cálculo do benefício na transição do RGPS com base na regra 60% mais 2% a.a.
27. Sujeição da aposentadoria por incapacidade (invalidez) a avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria.
28. Extinção da isenção de contribuição substitutiva da contribuição do empregador para a previdência no caso de exportação.
29. Vedação de moratória e o parcelamento em prazo superior a sessenta meses de contribuições sociais
30. Fim da DRU sobre receitas da seguridade social e redução para 28% das receitas de contribuições para o PIS-PASEP destinadas ao BNDES.

B) Aperfeiçoamentos

- 1) Regime de Capitalização: são suprimidas todas as referências ao regime de capitalização do texto da PEC.
- 2) Supressão das alterações nas regras do BPC (benefício de prestação continuada – idoso e Pessoa com Deficiência).
- 3) Garantia de aposentadoria com idade de 60 e 55 anos ao trabalhador rural e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.
- 4) Mantida a garantia constitucional de que a pensão não poderá ser inferior a 1 SM, **mas limitando essa garantia no caso de a pensão ser a única fonte de renda.**
- 5) Suprime limitação ao Poder Judiciário na apreciação de ações envolvendo a seguridade social (exigência de fonte de custeio total) – (§ 5º do art. 195. 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.)
- 6) Suprime a exigência obrigatória de carência de 20 anos de contribuição para acesso à aposentadoria para os atuais segurados (contudo, mantém, como é hoje, a possibilidade de lei ordinária aumentar a carência).
- 7) Fixa diferença de carência entre mulheres e homens para novos segurados em 15/20 anos, favorecendo a mulher, até que lei disponha sobre a carência.
- 8) Suprime a previsão de “contribuição extraordinária” no RPPS, que teria efeito confiscatório.
- 9) Manutenção da regra em vigor sobre a aposentadoria compulsória (podendo lei complementar fixar idade inferior a 75 anos).
- 10) Suprime elevação de idades mínimas para aposentadoria com base em aumento da expectativa de sobrevida, sem lei aprovada pelo Congresso.
- 11) Afasta a obrigatoriedade de “segregação contábil do orçamento da seguridade social nas ações de saúde, previdência e assistência social”, mas, em lugar disso, prevê que serão identificadas “em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social”

- 12) Suprime as alterações nas regras de contribuição do segurado especial (rural), com a obrigatoriedade de contribuição mínima anual por grupo familiar.
- 13) Permite que o abono salarial seja pago a trabalhadores “de baixa renda” e não apenas quem ganhar 1 salário mínimo (SM), como estava no texto original da PEC 6. A faixa de renda passa a ser transitoriamente de R\$ 1.364,43. (critério atual do salário família).
- 14) Permite que o salário família seja pago a trabalhadores “de baixa renda” e não apenas quem ganhar 1 SM (texto da PEC 6). A faixa de renda passa a ser transitoriamente de R\$ 1.364,43. (critério atual do salário família).
- 15) Nova regra de transição (alternativa) para servidores em atividade: 57/60 anos de idade, 30/35 de contribuição e pedágio de 100% sobre o tempo que falta para concluir o tempo exigido. Nesse caso, quem teria que trabalhar mais 5 anos para ter direito a aposentadoria aos 60 anos, terá que trabalhar 10 anos. Para os ingressados até 2003, a aposentadoria é integral; para quem ingressou após 2003, o valor da aposentadoria será de 100% da média aritmética (regras atuais). Portanto, não se aplica a regra 60%+2% a.a.
- 16) Garantia ao policial e agente penitenciário e socioeducativo, na transição de continuidade da regra de aposentadoria da Lei Complementar 51 (**com proventos integrais**), após 30 anos de contribuição com 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; ou 25 anos de contribuição, com 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher, mas com idade mínima de 55 anos (atualmente não há idade mínima). No entanto, cada Estado disporá sobre os seus policiais.
- 17) Garantia ao futuro titular do cargo federal de professor, de aposentadoria aos 57/60 anos com 25 de magistério, e proventos calculados pela média 60% +2% a.a., apurado com regra de conversão para reduzir a perda.
- 18) Nova regra de transição para o RGPS: aposentadoria aos 57/60 anos, com 30/35 de contribuição e pedágio de 100% do tempo faltante, com redução de 2 anos na idade e 5 no tempo de contribuição para professor. Proventos garantidos com base em 100% da média de todo o Período contributivo.

- 19) Garantia de pensão para dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, em 100% da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; e cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%, para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.
- 20) Exclusão da possibilidade de que Lei do respectivo ente federativo estabeleça regras para o militar transferido para a reserva exercer atividades civis em qualquer órgão do respectivo ente federativo por meio de adicional. A hipótese caracterizaria provimento derivado de cargo público e comprometeria novos concursos para ingresso nas carreiras civis.

C) **Retrocessos**

1. Desconstitucionalização de regras previdenciárias: embora anunciado que o Relator teria abandonado a proposta de desconstitucionalização ampla das regras dos RPPS e Regimes Próprios, essa mudança no Substitutivo foi feita para apenas alguns aspectos cuja desconstitucionalização estava prevista na PEC 6. Em alguns aspectos, o texto constitucional atual é preservado, com a preservação de regras permanentes, mas, no caso dos RPPSs, em lugar de remeter as regras sobre aquisição de direitos para Lei Complementar, o Substitutivo passa a permitir que sejam objeto de Lei Ordinária, e até mesmo de Medida Provisória, por exemplo, no que se refere a idades mínimas, carência e tempo de contribuição, e cálculo dos proventos. Nesse aspecto, o Substitutivo representa um retrocesso em relação à PEC original.
2. Exclui os RPPSs de Estados e Municípios das regras a serem fixadas para a União sobre aposentadoria e pensão. Regras de transição também serão fixadas por lei de cada ente.
3. Remete a cada ente dispor sobre aspectos essenciais dos direitos previdenciários de seus servidores, rompendo o equilíbrio e paridade de regimes e comprometendo a unidade do Ministério Público e da Magistratura Nacional.
4. Explicita que a aposentadoria de empregado público acarreta a extinção do vínculo empregatício, criando regra anti-isonômica.

5. Suprime a vedação de tratamento favorecido para contribuintes, por meio da concessão de isenção, da redução de alíquota ou de base de cálculo das contribuições sociais ou das contribuições que as substituam.

D) Inovações

1. Vedação da incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.
2. Garantia de pensão por morte **integral e vitalícia** a dependentes de policiais falecidos em decorrência de “agressão sofrida no exercício da função”.
3. Exclui do art. 93, VIII a aposentadoria do magistrado “por interesse público” por decisão do CNJ. Assim, deixa essa aposentadoria de ter caráter punitivo, alternativo à demissão em caso de infração. A mesma medida é adotada para o CNMP e Membros do MP.
4. Altera o art. 103-B, § 4º, III para excluir da competência do CNJ a competência para determinar a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço de magistrado, com caráter de sanção administrativa. A mesma medida é adotada para o CNMP e Membros do MP.
5. Altera o art. 202 para permitir que entes federativos patrocinem EFPC de outros entes ou entidades abertas de previdência complementar.
6. Prazo para comprovação de atividade rural exercida até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional, fixado nos §§ 1º e 2º do art. 38-B da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (MPV 871), será prorrogado até que o Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS atinja cobertura mínima de 50% dos segurados especiais rurais.
7. Restabelece em 20%, até que nova lei disponha sobre isso, a contribuição social sobre o lucro de pessoas jurídicas de seguros privados, de capitalização e das referidas nos incisos I a VII, X e XI do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001 (bancos, corretoras, etc.). A alíquota era de 15% e passou para 20% em 2015, e voltou a 15% em 2019 (Lei 13.169).

13 de junho de 2019.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Consultor Legislativo

Advogado, Mestre em Administração e Doutor em Ciências Sociais

Professor da EBAPE/FGV

Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas

Sócio de CALHAO Advogados