



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição, nº 6, de 2019, do Presidente da República, que *modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.*

Relator: Senador **TASSO JEREISSATI**

### I – RELATÓRIO

Chega a esta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, de autoria do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, que *modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.*

Trata-se da Reforma da Previdência, enviada à Câmara dos Deputados no dia 20 de fevereiro do corrente ano e aprovada em segundo turno por aquela Casa no dia 7 de agosto, na forma de substitutivo.

Composta por 36 artigos, a PEC modifica os arts. 22; 37; 38; 39; 40; 93; 103-B; 109; 130-A; 149; 167; 194; 195; 201; 202; 203 e 239 da Constituição, bem como os arts. 8º e 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A Reforma, em linhas gerais, altera regras de concessão e cálculo de aposentadorias e pensões, dos regimes geral e próprio dos servidores públicos federais, instituindo também regras de transição.

Na Exposição de Motivos nº 29, de 20 de fevereiro de 2019, do Senhor Ministro de Estado da Economia, que acompanha a Mensagem nº 55, da mesma data, que encaminha a proposição, aquela autoridade declara que “a



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

adoção das medidas é imprescindível para evitar custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento de benefícios de aposentadorias e pensões”. O modelo previdenciário atual não atenderia ao princípio constitucional da igualdade e seria marcado por profundas e evidentes desigualdades.

Ainda conforme o diagnóstico do Poder Executivo constante da Exposição de Motivos, o crescimento econômico do País seria dependente da solução da questão fiscal, que por sua vez seria essencialmente uma questão previdenciária. A reforma serviria, assim, ao objetivo de colocar a trajetória da dívida pública em direção mais sustentável, tanto combatendo o endividamento primário quanto combatendo os juros. Como os riscos da dívida afetam seu financiamento, elevando os juros, a geração de oportunidade e empregos estaria prejudicada.

Por trás do crescimento da despesa previdenciária estaria um veloz processo de envelhecimento da população. Este processo também provocaria uma predominância da política previdenciária face às demais. Sintetiza esta lógica a Exposição de Motivos da Proposta: “A Previdência já consome mais da metade do orçamento da União, sobrando pouco espaço para a educação, a saúde, a infraestrutura e provocando uma expansão insustentável de nossa dívida e seus juros”.

Haveria, assim, a necessidade um “novo pacto” para consecução dos próprios objetivos traçados na Constituição para a República.

A PEC em análise recebeu modificações importantes na Câmara dos Deputados, tanto na Comissão Especial quanto no Plenário. Contudo, o Voto do relator Deputado Samuel Moreira, que origina o Substitutivo aprovado por aquela Casa, apresentou grande convergência com o referido diagnóstico do Poder Executivo.

Assim, o Voto que baseou o texto agora discutido nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) argumenta que “a necessidade de reformar a previdência é uma convicção que ressoa nos diversos setores da sociedade brasileira e não poderia deixar de repercutir sobre o nosso Parlamento”. Compartilha a visão da crise fiscal como motivação afirmando que “o País se encontra em estado falimentar”.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Na defesa das alterações empreendidas, justificou que o texto consiste em “uma reforma ainda robusta do ponto de vista fiscal, sem prejuízo à população de baixa renda”. As mudanças propostas na Câmara teriam promovido a união de responsabilidade fiscal e justiça social. Por fim, desfecha o Voto do Substitutivo, declarando que a reforma não é um fim em si mesma: “Estamos diante de um ponto de partida para colocar o país na rota do crescimento sustentável. Esta reforma não irá resolver todos os nossos problemas, mas sem ela todos os demais não poderão ser resolvidos.”

Nesta CCJ, foram apresentadas 145 emendas à PEC até o momento.

## II – ANÁLISE

### *II.1 Aspectos iniciais*

Compete a esta Comissão pronunciar-se sobre a admissibilidade e o mérito da proposta, conforme o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF)

Não há óbices de regimentalidade. Quanto à juridicidade, não vislumbramos obstáculos à regular tramitação. As mudanças são propostas por meio do apropriado instrumento legislativo, uma PEC, que é dotada do atributo de generalidade, inova o ordenamento jurídico e possui potencial de coercitividade. Quanto à boa técnica legislativa, a PEC coaduna com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Passamos, assim, a analisar a sua constitucionalidade.

### *II.2 Constitucionalidade*

#### *II.2.1 Introdução*

Como deve proceder o Parlamento quando um direito constitucional prepondera sobre os demais direitos constitucionais? E se um direito afasta, prejudica os demais? O quadro que encaramos hoje no Brasil é exatamente este: de uma dominância previdenciária.



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

No âmbito da União, o direito à previdência social, consagrado no art. 6º, consome mais de 50% do orçamento primário, instrumento para a concretização de vários outros direitos. Afinal, apenas no rol de direitos sociais consagramos igualmente o direito à educação, o direito à saúde, o direito à proteção à infância, o direito à assistência aos desamparados, entre tantos outros.

Sem reforma, esta proporção atingiria em uma década 80% do orçamento – provocando óbvia compressão no financiamento de políticas públicas e investimentos públicos destinados à materialização de outros direitos, como os individuais ou sociais. Já hoje as rubricas que financiam o direito à saúde somam menos de 10% das despesas primárias federais, idem para o direito à educação.

Enquanto nos deparamos com sucessivos cortes em áreas que a Constituição em tese prestigia, as despesas com variados benefícios previdenciários são recorde, ano após ano. Aposentadoria por tempo de contribuição, pensão, aposentadoria por idade, entre outros benefícios, utilizam cada um recursos equivalentes a muitos ministérios, e os valores crescem anualmente bem acima da inflação.

O cidadão observa uma penúria cada vez mais maior nos transportes ou na ciência e tecnologia, enquanto os jornais noticiam há anos gigantescos déficits primários: a União gasta muito mais do que arrecada em tributos. Este aparente paradoxo é explicado pela supremacia da Previdência.

Esta distorção em relação a outras democracias, que destinam muito menos recursos para a área apesar de terem muitos mais idosos, não parece ser uma escolha consciente da sociedade. Por isso neste momento discutimos se repactuamos regras que, conjugadas a uma impressionante transição demográfica, nos trazem ao desafiador quadro atual.

Há quase 31 anos assinamos a Constituição. Agora vamos decidir: ela vai de fato ser a Carta Cidadã ou vai ser uma Carta Previdenciária? Vamos buscar assegurar as promessas de 1988 ou o Estado apenas vai ser personificado em agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pagamentos a servidores públicos?





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Afinal, este não é um desafio só na União. Estados, Distrito Federal e Municípios, que prestam na ponta os serviços mais essenciais às famílias brasileiras, também o enfrentam. Segundo o Tesouro Nacional, em boletim de agosto de 2019, os Estados já comprometem 16% da Receita Corrente Líquida (RCL) apenas com o déficit da previdência de seus servidores. Já são R\$ 100 bilhões por ano, cerca de R\$ 500 por habitante.

Percebemos, assim, um desequilíbrio disseminado na Federação. É fácil perceber que ele é prejudicial ao investimento público. Porém, esta máquina de endividamento e tributação prejudica também o próprio investimento privado, dependente de estabilidade e confiança. Com altas taxas de desemprego, subutilização e informalidade, não devemos nos omitir face à expansão deste desequilíbrio. Senão, lesamos mais um direito de nossa Constituição: o direito ao trabalho.

Resta claro desta introdução à análise de constitucionalidade da PEC, que a Constituição não se coloca como um obstáculo à Reforma da Previdência: ao contrário, ela exige a Reforma para a concretização de variados direitos.

Também é intuitivo que a Constituição não convida a qualquer reforma. Exigir sacrifícios iguais de desiguais contrariaria o seu ímpeto por justiça. Nesse sentido, a Câmara dos Deputados avançou muito ao proteger grupos vulneráveis e ao focar este ajuste nos mais bem posicionados na distribuição de renda. O Senado Federal pode, e deve, caminhar à esta mesma direção.

### *II.2.2 Princípios constitucionais*

As críticas às reformas constitucionais na Previdência brasileira são historicamente baseadas nos chamados princípios. Estes princípios constitucionais seriam ofendidos na repactuação das regras previdenciárias. Entendemos que há um abuso no uso dessa argumentação.

A começar, são exatamente princípios constitucionais que demandam a reforma da Previdência. O *princípio do equilíbrio financeiro e atuarial* norteia tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores (RPPS), estando inscrito no *caput* tanto do art. 201 quanto no do art. 40 da Lei Maior.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Ele não é uma mera previsão burocrática sobre contabilidade. É uma verdadeira proteção aos que não usufruem dos regimes, porque se nem todos têm o direito a benefícios, todos têm a obrigação de pagar por eles. É exatamente isso que significam déficits: quem está fora paga por quem está dentro.

*O princípio do equilíbrio financeiro e atuarial* é um escudo essencial aos mais pobres e às gerações futuras. O corolário do desequilíbrio financeiro é imposto. O corolário do desequilíbrio atuarial é dívida. Seja para o cidadão de hoje, seja para o cidadão de amanhã.

Este princípio é tão fundamental porque temos um sistema tributário regressivo que incide mais sobre o consumo e, portanto, sobre os mais pobres. A fatura da conta do supermercado embute contribuições sociais que cobrem o déficit do Regime Geral, além de impostos que cobrem o déficit dos regimes próprios subnacionais.

As famílias mais miseráveis gastam cerca de 20% de sua renda com impostos e contribuições sociais que fecham o buraco do Regime Geral e dos regimes próprios, entre outras destinações. É cerca de o dobro do esforço feito pelas famílias mais ricas, a depender da faixa salarial.

E o que a população mais pobre recebe da Previdência? Numerosos estudos apontam que recebem a menor fatia do bolo. Afinal, a taxa de pobreza é concentrada nas famílias jovens, enquanto a Previdência naturalmente concentra recursos em famílias mais velhas. A pobreza é a irmã do desemprego, enquanto a Previdência é voltada para o emprego com carteira assinada.

A despeito do enorme gasto com Previdência, passadas três décadas da Constituição, mais de 25% dos brasileiros viviam abaixo da linha da pobreza em 2017. Mais de 7% viviam abaixo da linha da *extrema* pobreza – ambos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A despeito da aceleração deste gasto nos últimos anos, tanto a pobreza quanto a extrema pobreza cresceram.

O mais grave, a taxa de pobreza entre as crianças é de inaceitáveis, intoleráveis, inadmissíveis 40%. É momento de reflexões desapaixonadas. Destinamos uma parcela enorme do orçamento e da arrecadação de tributos para uma Seguridade Social que coexiste com 4 em cada 10 crianças vivendo na



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

miséria. Esta é realmente uma experiência exitosa? Não deve ser tabu reformar nosso seguro social constitucional.

Continuar o descontrole desta despesa, que cresce dezenas de bilhões por ano, não vai fazer nada por estes brasileiros mais jovens. Ao contrário, promoverá uma absorção crescente dos recursos que os beneficiam, como os empregados em assistência, saneamento básico, creches. Tal descontrole da despesa também retirará mais da parca renda de seus pais com crescentes tributos regressivos e diminuirá a chance de prosperarem no mercado de trabalho com alta carga tributária e juros. Em tempo, a *busca do pleno emprego* é princípio exposto da Constituição para nossa Ordem Econômica, construída no art. 170.

O fato dessa parcela mais pobre da população não constituir sindicatos ou entidades de classe para serem ouvidas não justifica que a ignoremos. Assim, o *princípio do equilíbrio financeiro e atuarial* se afigura como proteção às famílias pobres, desempregadas e informais, que não têm direito aos benefícios previdenciários mas têm o “direito” de pagar os de quem têm.

É uma autoproteção da própria Carta: sem equilíbrio financeiro e atuarial, o que teremos concretamente é a anulação de várias prescrições da Constituição. A Previdência é uma despesa alta em todas as esferas, e é ascendente pois é obrigatória e está atrelada a um dos mais rápidos processos de envelhecimento da população no mundo.

Resta então perguntar: em que magnitude estamos descumprindo a ordem da Constituição pela observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e o equilíbrio atuarial?

O déficit do Regime Geral supera R\$ 200 bilhões por ano, exigindo aportes invisíveis nessa magnitude das famílias brasileiras. É de R\$ 1.000 por brasileiro. O déficit dos regimes próprios da União se aproxima de R\$ 100 bilhões, os dos Estados e Municípios já superam esta marca. São mais R\$ 1.000 por cidadão, mas neste caso o quadro é ainda mais hostil à Constituição, porque os regimes são exclusivos dos servidores públicos.



SF/19900.31372-52





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

O mais aterrador são os déficits atuariais para as próximas décadas. Em qualquer estimativa, são medidos em trilhões de reais. É dívida de dezenas de milhares de reais sentenciada para cada habitante do País.

É forçoso concluir: inconstitucional é não reformar.

Entre os princípios constitucionais mal-empregados na argumentação antirreforma estão o da *vedação ao retrocesso social* e o da *segurança jurídica*. É comum a lógica míope que esquece que os recursos da Previdência não nascem nas agências, mas são frutos de cortes em políticas e investimentos públicos ou da tributação das famílias (no presente ou no futuro, caso da emissão de dívida).

O verdadeiro retrocesso social são cortes nas políticas sociais de fato destinadas aos pobres, cada vez mais corriqueiros nos governos federal, estaduais e municipais. Quanto à segurança jurídica, ela não pode ser analisada apenas sob o prisma de quem planejava receber um benefício de uma tal forma no futuro, mas também pela ótica de quem não planejava financiá-lo. Qual a segurança jurídica o pobre tem quando os tributos sobre seu consumo são aumentados?

É justamente a motivação da vedação ao retrocesso e da garantia da segurança jurídica que nos impele a colocar a despesa previdenciária em trajetória mais sustentável, mas concentrando o ajuste nos benefícios recebidos pelos grupos mais bem posicionados na distribuição de renda.

Outro princípio maltratado no debate previdenciário é o da *dignidade da pessoa humana*, frequentemente usado para justificar transferências dos mais pobres aos mais ricos. Não podemos ridicularizar esse princípio, que é de fato fundamento da República como estabelece o art. 1º da Constituição.

Aliás, a respeito da dignidade da pessoa humana, Marcelo Novelino nos lembra do *dever de promoção*, que *impõe a adoção de medidas que possibilitem o acesso aos bens e utilidades indispensáveis a uma vida digna*. A elaboração de uma norma, enquanto prestação jurídica, definitivamente se insere neste dever. Uma Reforma destinada a proteger o financiamento de direitos elementares e a assegurar o crescimento econômico e a geração de empregos deve ser vista por esta perspectiva.







SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Nunca é demais lembrar que os objetivos econômicos que colocamos são justamente objetivos fundamentais da República consagrados no art. 3º de nossa Constituição: a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades.

De fato, Marcelo Novelino enfatiza que o objetivo constitucional da erradicação da pobreza, consubstanciado no art. 3º, *é uma das muitas concretizações do princípio da dignidade da pessoa humana*. Estes objetivos não devem ser menosprezados na análise de constitucionalidade da Reforma da Previdência: foi só com a Constituição de 1988 que passamos a ter objetivos expressos. Na concepção de Novelino, eles se destinam justamente à promoção e à concretização dos fundamentos da República, devendo ser perseguidos *na maior medida possível*.

No mesmo sentido, Bernardo Gonçalves Fernandes afirma que os objetivos são *normas constitucionais que devem ser seguidas (diuturnamente)*. Não se trata somente de noção processual, mas normativa, exigindo *medidas jurídicas e políticas concretas*.

Concluimos, assim, que a Reforma é decorrência natural do respeito ao *princípio do equilíbrio financeiro e atuarial* consubstanciado nos arts. 40 e 201 da Constituição; do *princípio da busca do pleno emprego* exaltado no seu art. 170; e da Regra de Ouro do seu art. 167, III, que veda que a geração atual deixe dívidas a gerações futuras se não deixar também investimentos.

De forma mais ampla, a Reforma vai ao encontro do *princípio da prioridade absoluta da criança e do adolescente*, emanado do art. 227 do Texto Magno; dos fundamentos da República da *dignidade da pessoa humana* do seu art. 1º e dos próprios objetivos constitucionais de *garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, e reduzir as desigualdades* consagrados no art. 2º da Carta Cidadã.

Ademais, de modo mais objetivo, a PEC respeita os requisitos e limites às emendas constitucionais estabelecidos pela Constituição no art. 60. Ao longo de tramitação, não vigorou intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio – em contraste com tentativa anterior de reforma previdenciária,



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

obedecendo assim ao § 1º. Quanto ao § 5º, a proposta não versa sobre matéria que tenha sido rejeitada ou havida por prejudicada na presente sessão legislativa.

Em especial, a PEC não versa sobre os temas vedados elencados no § 4º: as cláusulas pétreas. Ao contrário, é esperança para a concretização de direitos.

Desta forma, opinamos pela constitucionalidade, e admissibilidade, da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019.

### *II.3 Mérito*

A importância de nosso trabalho nesta Comissão pode ser visualizada em uma evidência anedótica: sendo promulgada, eventual Emenda Constitucional decorrente da PEC nº 6, de 2019, seria a mais extensa alteração da história do texto constitucional. Trata-se de proposição de mais de 10 mil palavras.

Três questões essenciais se colocam para nossa análise de mérito. Por que ajustar? O que significa a economia de R\$ 1 trilhão em 10 anos? E, a mais importante, sobre quem recai este ajuste?

#### *II.3.1 O envelhecimento da população*

A Reforma da Previdência se baseia naquela que talvez seja a mais extraordinária conquista da sociedade brasileiras nas últimas décadas: a expressiva elevação da expectativa de vida. Muito mais brasileiros chegam à terceira idade e nossos idosos vivem cada vez mais. Aos 65 anos de idade, a expectativa de vida das brasileiras é de 85 anos. A dos homens, de 82 anos.

Este auspicioso processo pressiona o financiamento de políticas públicas financiadas pela lógica da repartição, em que os mais jovens financiam a cobertura das despesas com os inativos. É o caso da saúde, e, principalmente, da Previdência.

Só que o envelhecimento da população, entendido como aumento da idade mediana da população, é composto também por outro processo, na outra ponta da pirâmide. São menos brasileiros nascendo. Urbanização, escolarização e



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

mudanças culturais reduziram de modo impressionante a taxa de fecundidade da mulher brasileira. E este processo não se esgotou.

Com menos jovens e mais idosos, a idade mediana da população vai aumentar em 13 anos até 2050, segundo projeções da Organização das Nações Unidas (ONU). O avanço será um dos maiores do mundo. A título de comparação, será de somente 4 anos nos Estados Unidos e de 8 anos na Argentina. Analisemos de outra forma.

A França fez em mais de 100 anos um processo que o Brasil fará em menos de 20 anos, dobrando a população de idosos de 7% para 14% entre 2012 e 2031 (segundo a comparação do Departamento do Censo dos Estados Unidos). A Suécia levou mais de 70 anos e os Estados Unidos mais de 60 anos. Nossa transição é quase tão veloz quanto à da China, em que a ditadura literalmente restringia o nascimento de crianças.

Segundo a ONU, em 3 décadas a partir de 2030 dobraremos novamente a proporção de idosos: de 14% para 28% da população. Chegaremos neste patamar com décadas de antecedência em relação aos referidos França, Suécia ou Estados Unidos.

O Brasil já gasta com Previdência em relação ao seu Produto Interno Bruto (PIB) o mesmo que países com muito mais idosos, como Alemanha e Japão, e o dobro do que países com seu perfil demográfico. Já são 14% do PIB. Com a acelerada transição demográfica, nos transformaremos simplesmente no país que mais vai gastar com Previdência: 25% do PIB na estimativa da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2050.

As consequências nós já observamos nos últimos anos e no presente, como argumentamos neste relatório. É o Estado Mínimo na prestação de diversos serviços essenciais, a má distribuição de renda, o baixo crescimento econômico.

De fato, esta Reforma, por mais ampla que possa ser considerada, não irá zerar o déficit previdenciário, nem menos reduzi-lo em termos absolutos. Estamos tratando de um gasto que cresce cerca de R\$ 50 bilhões por ano somente na União. A transição demográfica é de tal forma marcante que a Reforma terá como efeito apenas a atenuação do crescimento do déficit. Isto é, os déficits serão





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

menores do que seriam sem a Reforma. Mas não serão menores do que são hoje. Com otimismo, podemos imaginar que serão menores em proporção ao PIB, se a agenda de reformas prosperar e passarmos a crescer de forma sustentável nos próximos anos e nas próximas décadas.

É evidente que precisamos fazer este ajuste.

Passemos então à segunda pergunta que nos propomos a responder neste exame de mérito.

### *II.3.2 A economia de R\$ 1 trilhão*

Esta proposta foi discutida sob a métrica do R\$ 1 trilhão, valor que seria economizado em 10 anos. Entendemos que esta discussão não foi bem colocada, sendo frequente a reflexão de que estarão sendo subtraídos R\$ 1 trilhão das famílias ou do consumo.

Não podemos falar que o governo vai economizar o que o governo não tem. Sem a Reforma, supondo que ela tivesse impacto de R\$ 1 trilhão, estaríamos falando de R\$ 1 trilhão a mais em aumentos violentos de impostos ou de dívida, ou R\$ 1 trilhão em cortes draconianos na prestação de serviços públicos. É desta forma que esta métrica deve ser entendida.

Afinal, apenas o crescimento anual do gasto previdenciário na União já tem superado o nível total do investimento público. A desproporção impressiona.

Em verdade, este trilhão constitui apenas um alívio na trajetória do gasto. A despesa previdenciária federal nos próximos 10 anos, mesmo com a Reforma, vai ser da ordem R\$ 9 trilhões. Com a Reforma, esta trajetória fica mais compatível com o não-crescimento explosivo da dívida pública e mais amigável à manutenção do Teto de Gastos, determinado pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Este ajuste aponta para um horizonte de maior estabilidade no ambiente macroeconômico, afastando uma crise da dívida que se avizinhava, com potencial inclusive inflacionário, ou melhor “hiperinflacionário”. Sabemos a



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

consequência – o caos que aborta os investimentos e a geração de oportunidade – , e sabemos quem pagaria mais – aqueles que não têm aplicações financeiras para se proteger.

Não é exagero dizer que a Reforma da Previdência é uma defesa da própria moeda, uma defesa do Plano Real.

Contudo, o impacto da PEC nº 6, de 2019, é apenas parcial. Ele poderia ser maior se fossem endereçadas as previdências de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Por decisão da Câmara dos Deputados, o tema foi desconstitucionalizado, com as atribuições passadas a mais de 2 mil legislativos locais.

A Reforma, perdeu, assim, potencialmente um impacto de R\$ 350 bilhões em 10 anos, nas contas da Instituição Fiscal Independente (IFI). É um montante que indiretamente pode ser incorporado à dívida pública, caso a União tenha que transferir mais recursos aos entes subnacionais como consequência. Como ficará claro da leitura deste relatório, entendemos ser primordial à aplicação das regras da PEC aos entes subnacionais.

Esta aplicação é importante inclusive para tornar ainda mais progressivos quanto à distribuição de renda os efeitos da Reforma. Passamos então a responder à terceira pergunta que apresentamos: sobre quem recai o ajuste do trilhão?

### *II.3.3 Maior esforço dos que ganham mais*

Contrariamente ao que foi frequentemente veiculado, o impacto fiscal da PEC nº 6, de 2019, chega ao Senado Federal concentrado naqueles que ganham mais. O impacto por segurado da Previdência é 7 vezes maior para os servidores públicos do que para os trabalhadores no INSS que ganham até dois salários mínimos – na conta do pesquisador Carlos Góes, da Universidade da Califórnia em San Diego.

Em especial, o impacto é zero para os mais pobres: o esforço é nulo para os que usufruem da aposentadoria rural e para os que acessam o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Também não há impacto, no caso da



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

aposentadoria por idade urbana, para a maior parte dos trabalhadores, pois nem idade, tempo de contribuição ou valor do benefício são alterados. Para trabalhadoras neste benefício, o impacto é somente residual.

Podemos afirmar com tranquilidade que a maioria dos atuais aposentados em nível federal não seria afetado pela Reforma da Previdência caso ela vigesse na época de sua aposentadoria. Isto é, as regras seriam as mesmas com que se aposentaram.

No caso da previdência rural, que reúne cerca de 7 milhões de aposentados, não há mudança na PEC para aposentadoria. A idade mínima seguirá sendo de 55 anos para as mulheres e de 60 anos para os homens. O tempo de trabalho no campo continua o mesmo, 15 anos, e o valor do benefício também, 1 salário mínimo. Cabe observar que isso decorre de uma alteração já feita pelo Congresso Nacional em relação à proposta do Poder Executivo, em que havia elevação da idade mínima da mulher rural em 5 anos.

No caso do BPC, conhecido também por Loas – sigla da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social –, não há na PEC nº 6, de 2019, mudança na idade mínima ou no valor do benefício. Mais de 2 milhões de brasileiros se “aposentaram” por este benefício: são os mais pobres, que não conseguiram comprovar o tempo mínimo de contribuição para o INSS. A idade mínima segue sendo os atuais 65 anos para mulheres e para homens, e o valor segue sendo de 1 salário mínimo. Aqui também houve a liderança do Deputado Samuel Moreira, que enquanto relator retirou da proposta a elevação da idade mínima para receber 1 salário mínimo no BPC para 70 anos, bem como a redução do valor do benefício para parcos R\$ 400.

No caso da aposentadoria por idade urbana, o tempo mínimo segue sendo de 15 anos para os atuais trabalhadores, contra os 20 anos propostos pelo governo. Esta foi importante intervenção do Plenário da Câmara dos Deputados, pois contempla os trabalhadores com precária inserção no meio urbano: aqueles que passam longos períodos na informalidade, no desemprego ou fora da força de trabalho. No caso dos homens, a idade mínima segue sendo de 65 anos, havendo somente um gradual incremento para as mulheres, dos atuais 60 para 62.



SF/19900.31372-52





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

É imperioso compreender que o valor das menores aposentadorias segue o mesmo com a Reforma. A maioria dos atuais aposentados continuaria tendo 100% ou mais de reposição na sua aposentadoria apenas com o tempo mínimo de 15 anos de contribuição. Nos debates ao longo da tramitação da PEC nº 6, de 2019, houve a legítima preocupação de que o tempo de contribuição para conseguir 100% estivesse sendo elevado a 40 anos para os mais pobres. Entendemos que tal preocupação não se respalda na realidade da Previdência brasileira.

A proposição, acertadamente, mantém a vinculação das aposentadorias com o salário mínimo. Isso quer dizer que continua valendo um poderoso mecanismo de transferência de renda para os aposentados mais pobres. A vinculação assegura que a aposentadoria será de um salário mínimo mesmo que a média salarial ou que o cálculo do benefício resulte em valor menor.

Por conta da vinculação e da valorização real do salário mínimo iniciada após o Plano Real, os trabalhadores mais pobres têm salário médio bem inferior ao salário mínimo atual – em termos reais. Lembremos que dois terços das aposentadorias no INSS são deste valor.

Por isso, a fórmula de cálculo em que se apura 60% da média salarial acrescida de 2% a cada ano adicional ao mínimo não resulta para a maioria dos trabalhadores em benefício diferente. Em especial, ela não afeta os que ganham menos. No regramento atual, os cálculos já resultam em valores abaixo do salário mínimo, mas a vinculação constitucional entre Previdência e salário mínimo eleva essas aposentadorias.

A título de ilustração, seria de R\$ 775 o valor da aposentadoria de um trabalhador que sempre contribuiu sobre o salário mínimo desde 1995. Por conta da vinculação ao salário mínimo, seu benefício é de R\$ 998, implicando taxa de reposição de aproximados 130%. Esta lógica segue se aplicando na Reforma.

Para os trabalhadores no INSS que ganham mais e se aposentam por tempo de contribuição, já há a aplicação do fator previdenciário. Por isso, entendemos que a nova fórmula unificada de cálculo afeta especialmente a



SF/19900.31372-52





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

aposentadoria dos servidores públicos, exigindo deles maior esforço contributivo, mas não dos mais pobres.

Já tivemos oportunidade de salientar neste relatório que 1 em 4 brasileiros vive abaixo da linha da pobreza, e 4 em cada 10 crianças. Esta linha de pobreza é de cerca de R\$ 400 mensais. A Reforma da Previdência concentra o seu impacto nos que têm renda que corresponde a várias vezes essa linha. Ilustrativamente, uma grávida no Programa Bolsa Família, que nem constitucionalizado é, tem direito a benefício mensal de R\$ 40, se estiver vivendo abaixo de uma linha de pobreza de R\$ 180. Assim, sempre que se abusa do termo “pobre” em discursos políticos, corremos o risco de menosprezar a desesperadora situação dos verdadeiramente mais pobres de nossa sociedade — que, como ressaltamos, não são os afetados por essa Reforma.

Ademais, é preciso analisar os impactos da reforma para além dessa primeira dimensão. Quem arcaria com o R\$ 1 trilhão sem a Reforma? Como já argumentamos, contribuições sociais e impostos estaduais incidem sobre o consumo especialmente dos mais pobres. Não há isenção para desempregados ou os que vivem na miséria. E quem sofreria mais com a alta dos juros? E com a aceleração da inflação? Certamente não seriam os mais ricos.

É preciso ter clareza: o dinheiro que paga os benefícios não nasce nas agências do INSS. É retirado de algum lugar para chegar até lá. É dos bolsos de brasileiros invisíveis que será retirado cada vez mais se não fizermos ajustes.

O novo arranjo é certamente mais interessante do ponto de vista da justiça social.

Mais uma vez, devemos observar que a reforma poderia ter efeitos ainda mais progressivos. A retirada de Estados, Distrito Federal e Municípios de seu alcance não apenas diminuiu o seu impacto fiscal total, como blindou dos efeitos grupos mais bem posicionados na distribuição de renda. A maior parte dos servidores com aposentadorias pesadamente subsidiadas pelo contribuinte, frequentemente na ordem de milhões de reais, atua nesses entes. Sua inclusão aumentaria a justiça da proposta e faria jus ao mote da propaganda oficial de que *quem ganha mais, paga mais*.



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Portanto, passemos a analisar de modo mais detida a questão dos entes subnacionais.

### *II.3.4 Estados, Distrito Federal e Municípios*

Segundo dados do Tesouro Nacional, o déficit atuarial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é quase tão grande quanto o do Regime Geral operado pelo INSS. Conforme dados da publicação *Aspectos Fiscais da Seguridade Social*, de 2018, esse déficit era de R\$ 5,5 trilhões em 2016, até 2060, não tão distante do déficit de R\$ 8 trilhões do Regime Geral. Todavia, enquanto o Regime Geral atende dezenas de milhões de famílias brasileiras, os regimes próprios dos servidores estaduais, distritais e municipais cobrem uma minoria de brasileiros. Há algo profundamente fora de lugar.

Tais dados são alarmantes: o déficit atuarial de vários Estados é maior do que o próprio PIB local. Ou seja, o passivo do Estado com seus servidores é muitíssimo maior do que os passivos que o Estado tem com a União, objeto de sucessivas renegociações neste Congresso Nacional ao longo dos anos.

No presente, de acordo com a metodologia adotada pelo Tesouro Nacional, os déficits nos Estados já superam R\$ 100 bilhões. Imaginemos o que isso implica em cortes na saúde, na educação e na infraestrutura – áreas que têm que se sacrificar para que os déficits sejam cobertos.

A velocidade da deterioração também impressiona. De 2015 a 2019, a soma dos déficits dos Estados terá mais que dobrado. Segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI), em relatório recente, os déficits subirão 300% nas próximas décadas.

Sejamos claros: nesse quadro, se não houver solução, problemas sociais de proporções épicas aguardam os entes subnacionais brasileiros. São eles que atendem na ponta a população em suas necessidades de saúde ou de segurança pública. E eles vão ficar sem dinheiro.

O dever de incluir Estados, o Distrito Federal e os Municípios na Reforma foi a principal conclusão dos debates que tivemos na Comissão Especial de Acompanhamento da PEC nº 6, de 2019 (Ceprev). Naquela comissão





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

temporária, presidida pelo Senador OTTO ALENCAR, chegamos a receber em audiência pública governadores de diferentes Estados e partidos pedindo a reinclusão.

O Governador Eduardo Leite, do Rio Grande do Sul, mostrou que em seu Estado o déficit previdenciário já consumiu quase R\$ 100 bilhões nesta década. O custo anual por habitante seria de impressionantes R\$ 1 mil para a cobertura deste déficit. O Governador destacou a relevância das aposentadorias especiais das forças de segurança e dos professores, que respondem por mais de 80% das aposentadorias do Estado.

Na avaliação de Sua Excelência, uma reforma da Previdência sem Estados, Distrito Federal e Municípios significaria *meio serviço feito*. Ele prevê que, mantido este curso, alguns entes conseguirão realizar reformas, mas outros não. E que por conta do arranjo de nossa Federação os que reformarem vão acabar arcando com os custos dos que não reformarem.

O Governador demonstrou especial preocupação com a redação da PEC aprovada na Câmara do Deputados. Entende ele que os Estados não apenas foram excluídos da reforma, como perderam atribuições com o novo texto, dificultando os ajustes.

De sua parte, o Governador Wellington Dias, do Piauí, concordou que a reforma terá efeitos reduzidos sem a participação dos entes subnacionais. Em seu diagnóstico, os sucessivos déficits impedem a formação de poupança, que deveria ser uma premissa da Previdência. O Governador avaliou haver risco, nesse sentido, de uma nova reforma ter de ser enviada pelo próximo Presidente da República.

Wellington Dias afirmou ser unanimidade entre os 27 Governadores a necessidade de uma reforma da Previdência e a convergência entre regras do setor público e do setor privado. Para o Governador, o Brasil incorreu em erro no passado, já que a previdência do funcionalismo teria nascido sustentada no governo. Assim, a Previdência não pertenceria ao povo, mas a algumas pessoas.

Também o Governador Ratinho Júnior, do Paraná, julgou ser importante a reinclusão de Estados, Distrito Federal e Municípios na PEC. Para





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

ele, o fato de o ano de 2020 ser ano de eleições municipais posa risco à aprovação de reformas nos legislativos locais.

Na sequência, naquela data, diversos Senadores se manifestaram ao mesmo sentido da proposta dos Governadores. O Senador ESPERIDIÃO AMIN aludiu à *marcha da insensatez* quando tratou da exclusão de Estados e Municípios da reforma. Eventual alteração da PEC nº 6, de 2019, neste ponto pelo Senado Federal deveria ser enviada isoladamente à Câmara dos Deputados, no que o Senador classificou de *cissiparidade*, fazendo referência à biologia.

Igualmente, a Senadora SIMONE TEBET tratou da possibilidade de eventual alteração do texto da Câmara dos Deputados, por parte do Senado Federal, somente para a questão dos entes subnacionais. O restante da Proposta, caso aprovada, iria à promulgação, enquanto somente o tema de Estados, Distrito Federal e Municípios iria à Câmara dos Deputados no que chamou de *PEC Paralela* (em anexo).

O Senador ROBERTO ROCHA expressou de modo semelhante a intenção por uma *PEC Paralela*, cujo precedente seria o procedimento feito em 2003, no âmbito da reforma previdenciária proposta pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Por sua vez, a Senadora ELIZIANE GAMA se pronunciou pela inclusão dos Estados, Distrito Federal e Municípios citando o déficit atuarial de R\$ 5 trilhões dessas Unidades da Federação. Sem esta inclusão pelo Senado Federal, o trabalho terá sido feito somente pela metade. A economia de R\$ 1 trilhão obtida no âmbito da União, para a Senadora, não significará muito na vida do brasileiro se a situação dos entes subnacionais continuar terrível.

Também o Senador MARCELO CASTRO refletiu que se a reforma é boa, inadiável e imprescindível, deve ser feita para todos. Não seria racional e lógico criar 27 legislações para Estados e Distrito Federal e outras 2 mil para os Municípios com regimes próprios, diante da possibilidade de se fazer uma única reforma no Congresso Nacional. Os argumentos para deixar de fora os Estados, Distrito Federal e Municípios não seriam republicanos. Faltariam patriotismo e espírito público na iniciativa de deixar os entes fora da reforma da Previdência. Entendeu o Senador MARCELO CASTRO que o Senado Federal, enquanto Casa da Federação, não permitiria que prevaleçam argumentos não republicanos, sendo o caminho correto a reinclusão dos entes subnacionais na Reforma.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

As falas do Senador NELSON TRAD foram à mesma direção. O Senador disse não ter ouvido nenhum argumento consistente capaz de convencê-lo de que Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam ficar de forma da reforma da Previdência. Ele também receia que a proximidade de um pleito em outubro de 2020 torne inviável a apreciação de um tema tão desgastante para os legislativos locais, com grande pressão exercida por corporações de servidores públicos. Caberia ao Senado Federal corrigir o grave erro que teria sido feito quando da retirada dos entes subnacionais da PEC.

O Senador LUIS CARLOS HEINZE igualmente se anunciou favorável à inclusão de Estados, Distrito Federal e Municípios na reforma da Previdência. Seria responsabilidade dos parlamentares zelar pela saúde do Estado brasileiro nas três esferas. Por fim, a complexidade e dificuldade do tema foi mencionada pelo Senador FLÁVIO ARNS como uma restrição para que cada Estado, cada Município e o Distrito Federal façam sua própria reforma.

Com a chegada da PEC a esta CCJ, diversos Senadores apresentaram emendas pela inclusão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. É o caso da Emenda nº 4, do Senador JADER BARBALHO, que assim defendeu a medida:

Somos uma República Federativa e esta forma de organização do Estado brasileira é cláusula pétrea de nossa Constituição. Foi esta a importância que o constituinte deu ao federalismo.

Trinta anos depois, vemos o federalismo ser tratado de forma inconsequente por contingências políticas do momento de caráter menor.

Não há motivação republicana em resolver a crise fiscal da União e dificultar sua solução nos Estados e nos Municípios (...)

É uma ilusão acreditar que União se encontrará em situação fiscal tranquila reformando somente a previdência federal. É claro que Estados e Municípios que se tornarem insolventes vão pedir socorro justamente no âmbito federal.

A competência para tratar de previdência sempre foi do Congresso Nacional. Lança-la, justamente em um momento de crise, para os Estados e Municípios é pedir para que o ajuste não seja feito. Trata-se de tema técnico e politicamente difícil, que as Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais não têm tradição de cuidar. (...)

Vemos, na análise desta PEC 6, que houve um esforço meticuloso de dificultar a inserção de Estados e Municípios na reforma. São dezenas



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

de expressões que permeiam o novo texto constitucional e a pretensa emenda constitucional.

Esta é a Casa da Federação: no Senado, não compactuamos com este tipo de expediente.

Ao mesmo sentido vai o Senador MECIAS DE JESUS, que apresentou a Emenda nº 33:

[O Senado] não pode agir de maneira inconsequente em uma questão que diz respeito à alocação de centenas de bilhões de reais do orçamento público nos entes subnacionais nos próximos anos. Que sentido faz termos 27 regras de aposentadoria nos Estados e no DF e outras 2 mil nos Municípios com regimes próprios? Como imaginar que uma Câmara de vereadores de uma cidade pequena avalie a complexidade de um desequilíbrio atuarial e resista à pressão de professores e outros servidores – vizinhos do próprio legislador?

Se a reforma da Previdência é boa para a União, ela é boa também para o Estado, para o Município. E se é boa, por que a Casa da Federação vai se omitir em fazer o melhor para esses entes?

Igualmente, o Senador LASIER MARTINS apresentou as Emendas nºs 48 e 103 com esta demanda.

Trataremos formalmente destas e outras emendas em momento oportuno neste relatório. Por ora, nos dediquemos a apresentar a solução escolhida para a inclusão dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: a *PEC Paralela*.

## *II.4. O Senado como Casa Revisora*

### *II.4.1 PEC Paralela*

Esta Casa recebe esta Reforma com duas missões. Uma é de fazer o papel que dele se espera como Casa Revisora, inclusive corrigindo eventuais equívocos.



SF/19900.31372-52





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Outra é de garantir a promulgação célere do coração da Reforma, não provocando adiamento que pudesse retardar em meses e meses a sua aprovação — o que teria consequências adversas sobre os agentes econômicos, sejam as famílias que esperam para consumir ou os empreendimentos que aguardam para investir.

Afinal, efeitos imediatos relacionados às expectativas foram observados desde a aprovação da PEC no 1º turno na Câmara dos Deputados. O risco-país caiu ao menor nível dos últimos 5 anos, patamar da era que o Brasil ainda não havia perdido o grau de investimento. O Banco Central pôde reduzir a taxa de juros básica ao menor nível histórico em termos nominais.

Sabemos que estes efeitos virtuosos vão se consolidar com a aprovação da Reforma pelo Senado Federal nas próximas semanas, e os brasileiros contam que a Casa faça o que está em seu alcance para que a recuperação econômica se intensifique.

Há solução para os anseios de uma promulgação célere e de revisão do pactuado na Câmara dos Deputados.

Proponho que apresentemos uma *PEC Paralela*, uma nova PEC incluindo Estados, Distrito Federal e Municípios e com outras alterações que o Plenário julgar importante. E proponho desde já a supressão de dispositivos equivocados da PEC nº 6, de 2019, impedindo que passem à promulgação.

Esta é uma solução simples: respeita o sagrado processo legislativo constitucional, que não suporta atalhos no emendamento da Constituição.

Assim, o Senado Federal fará o seu papel revisor, suprimindo dispositivos *autônomos* da proposição. Para as alterações que não comportam o mecanismo da supressão, seja porque os dispositivos em questão não são autônomos ou seja porque haveria necessidade de modificação de dispositivos, faremos as modificações na *PEC Paralela*. Assim, a Câmara dos Deputados retoma a análise desses pontos sem que o que foi aprovado de comum acordo pela Casas deixe de ser promulgado.







SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

O precedente aqui é justamente a chamada *PEC Paralela* de 2003, também decorrente de uma reforma da Previdência (a do governo Lula). Naquela ocasião, o Senador TIÃO VIANA relatou duas propostas: a PEC inicial, que resultou na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; e a PEC Paralela, aprovada nesta Casa com dias de diferença, que foi à Câmara dos Deputados e resultou na Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

Tratou-se, respectivamente, da PEC nº 67, de 2003, e da PEC nº 77, de 2003 (PEC Paralela). A primeira foi aprovada em 11 de dezembro daquele ano, a segunda foi aprovada em 17 de dezembro – menos de uma semana depois.

Assim, a *PEC Paralela* de 2003 foi de autoria dos próprios Senadores, fruto do desejo desta Câmara Alta de fazer as modificações que queria. Foi concebida pelo eminente Senador PAULO PAIM e teve como primeira signatária a Senadora IDELI SALVATTI, então Líder do Partido dos Trabalhadores (PT) na Casa.

Em seu regresso ao Senado, após tramitar na Casa, recebeu relatoria do Senador RODOLPHO TOURINHO, que resumiu a iniciativa como um acordo entre os partidos do Senado, conforme o Parecer nº 1.032, de 2005: *A chamada “PEC Paralela” surgiu de um grande acordo político construído no seio desta Casa.*

Mais adiante neste relatório, após a cuidadosa análise das Emendas propostas pelo Senadores e Senadoras, faço uma sugestão para a minuta de *PEC Paralela*.

Compreendida a *PEC Paralela* como forma de o Senado Federal alterar a Reforma da Previdência no tocante aos dispositivos que não são autônomos para serem suprimidos ou que exigiriam modificação, passemos a analisar da maneira mais aprofundada a possibilidade de supressões.

#### *II.4.2 Supressões*

O Senado pode, e deve, suprimir dispositivos autônomos da PEC nº 6, de 2019, que considere injustos. Essa supressão não demanda a apresentação em uma *PEC Paralela*, uma vez que já permite que não sejam esses dispositivos



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

promulgados em eventual emenda constitucional decorrente da aprovação da PEC nº 6, de 2019.

Tampouco regressariam eles à Câmara dos Deputados, conforme pacífico entendimento nas Casas do Congresso Nacional e sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Somente iriam àquela Casa os dispositivos da *PEC Paralela*.

O *leading case* quanto à jurisprudência de nossa Corte Constitucional na matéria é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.031-5, referente à Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999, da prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira (CPMF).

Conforme o voto do relator, Ministro Octavio Gallotti, não se vislumbra no processo legislativo constitucional óbice a meras supressões, que não comprometem a aprovação do remanescente:

Essa é a tradição do processo legislativo, que remonta à própria gênese do regime político em vigor, como se depreende do texto do art. 29 do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/8, que vedou a apresentação de emendas, em segundo turno de votação, “salvo as supressivas”, claramente a indicar que não invalida, a aprovação destas, a subsistência do texto aprovado (...).

É certo não se dever elevar ao extremo a dimensão da faculdade da rejeição por emenda ou destaque supressivo, que jamais se podem revelar de molde a atingir a finalidade ou a razão de ser do texto prevalecente na Casa de origem, nem a subverter ou transformar o seu sentido. Mister se faz que remanesça um texto compreensível e suficiente, substituindo a lógica de seu conteúdo, ao fato da separação.

Assim, a supressão não poderia fazer do Senado Federal “legislador positivo”, o que não caberia unilateralmente a nenhuma das Casas do Congresso.

Por isso, em nossa análise das emendas e em nosso voto, teremos cautela em propor somente supressões que verdadeiramente não alterem o sentido do texto aprovado.



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Também é de interesse a ADI nº 3.367, quanto à Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004 (reforma do Judiciário). O STF entendeu, de forma unânime, que, quando da supressão de dispositivo pelo Senado Federal, é desnecessária a reapreciação pela Câmara, se há subsistência do sentido normativo do texto residual aprovado e promulgado.

E observe-se que essa distinção não é formal. O fundamental é que as normas sejam materialmente autônomas. É irrelevante se constam ou não do mesmo dispositivo.

Ao mesmo sentido, na ADI nº 2.666-6, referente à Emenda Constitucional nº 37, de 12 de junho de 2002, novamente tratando da CPMF, asseverou a relatora Ministra Ellen Gracie:

Esta Corte já firmou o entendimento de que, quando a modificação do texto por uma das Casas Legislativas não importa em mudança substancial do seu sentido, a Proposta de Emenda Constitucional não precisa retornar à Casa iniciadora.

As ADI nº 3, relatada pelo Ministro Nelson Jobim, e nº 3.472-3, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, são outras a respaldar nossa intenção de suprimir imperfeições constantes de dispositivos autônomos da PEC nº 6, de 2019.

Para além da jurisprudência da nossa Corte Suprema, várias Emendas Constitucionais em nosso ordenamento passaram por este processo. Foi assim na própria reforma da Previdência do governo Lula, tanto na Emenda de 2003 quanto na de 2005, já citadas acima. Também foi assim na reforma da Previdência do governo Fernando Henrique Cardoso, a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

Isso também ocorreu quando da votação das Propostas de Emenda à Constituição nºs 41, de 1997 (convertida na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como Reforma Administrativa); 29, de 2000 (convertida na Emenda Constitucional nº 45, de 2004, conhecida como Reforma do Judiciário); 67 (convertida na Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, conhecida como Segunda Reforma da Previdência); 74 (convertida na





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, conhecida como Reforma Tributária); 77-A, de 2003 (convertida na Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, conhecida como “PEC paralela” da Reforma da Previdência); 43, de 2013 (convertida na Emenda Constitucional nº 76, de 28 de novembro de 2013, conhecida como “PEC do voto aberto”); 61, de 2013 (convertida na Emenda Constitucional nº 78, de 14 de maio de 2014 conhecida como “PEC dos soldados da borracha”); e 113, de 2015 (convertida na Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016, que instituiu a chamada “janela partidária”), quando o Senado Federal suprimiu partes da proposição aprovada pela Câmara dos Deputados; e 33, de 1996 (convertida na Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, conhecida como Primeira Reforma da Previdência), quando a Câmara dos Deputados suprimiu partes da proposição aprovada pelo Senado Federal.

### *II.5 Emendas*

Em seguida, analisamos as Emendas apresentadas nesta CCJ à PEC nº 6, de 2019.

Indiscutivelmente, a quantidade de sugestões recebidas manifesta o desejo dos Senhores Senadores e Senhoras Senadoras de que o Senado Federal não seja apenas uma “Casa carimbadora”, como já ocorreu em diversas ocasiões.

Como diretriz geral, nossa análise das emendas se guiará por aquilo que já deixamos claro em nosso relatório, seja na análise de constitucionalidade seja na análise de mérito da Reforma.

Em resumo, não é possível conceber um endividamento ilimitado para o Tesouro. Mas também não é possível compactuar com injustiças. Há que promovermos correções. Essas correções devem ser de baixo para cima, do **piso da pirâmide** para o alto da pirâmide. Nosso foco tem de ser em beneficiar os mais vulneráveis.

A partir do que foi dito acima, com relação àquelas que são meritórias, sugerirei:



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

- i) Inclusão em *PEC Paralela*, quando se pretenda acrescentar ou modificar os dispositivos da PEC nº 6, de 2019, ou ainda suprimir dispositivos não autônomos, que mudem o sentido do texto;
- ii) Supressão de dispositivo da PEC nº 6, de 2019, quando se pretenda suprimir dispositivos autônomos.

### *II.5.1 Benefício de Prestação Continuada (BPC)*

O BPC foi objeto das seguintes emendas:

- 52, da Senadora ELIZIANE GAMA;
- 57, dos Senadores HUMBERTO COSTA e ZENAIDE MAIA;
- 68, do Senador RANDOLFE RODRIGUES;
- 75, do Senador RANDOLFE RODRIGUES;
- 91, do Senador JAQUES WAGNER;
- 112, do Senador PAULO ROCHA;
- 122, do Senador JORGE KAJURU;
- 133, do Senador PAULO PAIM;
- 144, do Senador RODRIGO CUNHA.

No caso das Emendas de nºs 52; 57; 75; 91; 112; 122; 133 e 144, a alteração é pela supressão da mudança no art. 203. A remanescente propõe alterações, ainda constitucionalizando critérios. Na justificativa da Emenda nº 52, aduz a Senadora ELIZIANE GAMA:





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

A alteração feita pela PEC parece inofensiva: afinal, apenas insere no texto da Constituição o atual critério previsto em lei para recebimento do BPC: renda *per capita* de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Entretanto, este critério foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e a jurisprudência o alargou para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo.

Ao constitucionalizarmos o critério da lei, judicializado, estaríamos impedindo eventuais decisões judiciais favoráveis a famílias pobres.  $\frac{1}{2}$  salário mínimo corresponde hoje a menos de R\$ 500. **Famílias com renda *per capita* acima de R\$ 250, mas abaixo de R\$ 500, seriam prejudicadas, pois não mais seriam consideradas pobres. (...)**

**Se o mote da reforma é o combate a privilégios, não devemos tornar mais dura a vida de pessoas que ganham R\$ 300, R\$ 400 por mês.**

Precisamos ter clareza sobre o alcance do BPC. Ele não é um benefício previdenciário, e sim assistencial, acolhendo os trabalhadores que mais ficaram às margens do mercado de trabalho. São os que passaram mais tempo desempregados, informais ou até fora da força de trabalho. Não à toa, **é mais usufruído por mulheres e na região amazônica**. Estas pessoas não precisam fazer sacrifícios.

Em uma reforma que acabou deixando militares de fora, bem como servidores de alta remuneração dos entes subnacionais, é desleal a ofensiva sobre o BPC – especialmente, com um texto furtivo e quando se propagandeou que ele não seria mais afetado pela PEC.

Concordamos inteiramente. O BPC não deve fazer parte desta Reforma.

Nosso voto é pelo acolhimento da Emenda nº 52, ficando então prejudicadas as Emendas nºs 57; 75; 91; 112; 122; 133 e 144. Por propor alteração no texto, e não a supressão, fica rejeitada a Emenda nº 68. Tenho a clareza, porém, de que todas as Emendas quanto ao BPC estão prestigiadas com a supressão do dispositivo em tela.

Frise-se que o impacto fiscal é plenamente absorvível, pois inferior a R\$ 25 bilhões em 10 anos, especialmente tendo em vista que no âmbito da *PEC Paralela* proporemos o fim de vantagens tributárias a setores que podem arcar mais com o financiamento da Previdência (como veremos mais adiante).

### *II.5.2 Pensão por morte*





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

O cálculo da pensão por morte foi objeto de diversas Emendas, por exemplo pela manutenção da taxa de reposição em 100% em qualquer caso, ou pela manutenção do piso do salário mínimo. Foram as seguintes as emendas relativas à pensão por morte no Regime Geral ou no Regime Geral e regime próprio:

- 2, do Senador OTTO ALENCAR;
- 7, do Senador SIQUEIRA CAMPOS;
- 13, do Senador WEVERTON;
- 16, do Senador WEVERTON;
- 21, do Senador PLÍNIO VALÉRIO;
- 50, do Senador CARLOS VIANA;
- 51, da Senadora ELIZIANE GAMA;
- 58, do Senador HUMBERTO COSTA e da Senadora ZENAIDE MAIA;
- 66, do Senador ANGELO CORONEL;
- 69, do Senador RANDOLFE RODRIGUES;
- 74, do Senador RANDOLFE RODRIGUES;
- 78, do Senador JOSÉ MARANHÃO;
- 81, do Senador JOSÉ MARANHÃO;
- 84, do Senador JAQUES WAGNER;



SF/19900.31372-52





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

- 89, do Senador JAQUES WAGNER;
- 100, do Senador JAQUES WAGNER;
- 110, do Senador PAULO ROCHA;
- 117, do Senador PAULO ROCHA;
- 120, do Senador PAULO ROCHA;
- 125, do Senador JORGE KAJURU;
- 139, do Senador PAULO PAIM;
- 145, do Senador RODRIGO CUNHA.

Exclusivamente para o regime próprio foram apresentadas ainda as seguintes emendas:

- 26, do Senador PLÍNIO VALÉRIO;
- 44, do Senador PLÍNIO VALÉRIO.

A pensão por morte não é tema simples. Esta é uma despesa que já é de cerca de R\$ 150 bilhões por ano no RGPS e no RPPS da União, e que nos últimos apresentou crescimento expressivo, da ordem de 4% ao ano acima da inflação. Equivale a 5 vezes o total gasto com o Bolsa Família, maior programa de transferência de renda da Seguridade Social em número de beneficiários e especialmente voltado para mães com crianças.

A reposição de 100% em qualquer caso, que é adotada hoje no Brasil, não encontra paralelo em outros países, sejam emergentes ou desenvolvidos. Há uma razão para isso: é muito difícil custear esse arranjo, especialmente diante do envelhecimento da população. Vale lembrar que todos os viúvos ou viúvas beneficiários até 2015, e, a partir dali todos os viúvos ou viúvas com mais de 43 anos, possuem pensão vitalícia no Brasil.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

A proposta da PEC de manutenção de 100% no caso de 5 dependentes, incluindo o cônjuge, e proporcional nos demais casos, com piso de 60% no caso de um dependente, se afigura mais generosa do que o observado na comparação internacional. Países com previdências generosas possuem piso bastante inferior, como 30% na Alemanha, 40% no Canadá e 50% na França. Na América do Sul, a média está em 50%.

Cabe observar que, mesmo com a Reforma, o cálculo da pensão continuaria independentemente da idade do cônjuge; do acúmulo com salários; ou do fato de o cônjuge ter contraído novo casamento. Estas são restrições muito comuns na experiência internacional.

O mais importante: o cálculo do benefício segue mantendo ou aumentando a renda *per capita* familiar quando há crianças, adolescentes ou outros dependentes. Historicamente, é esta a missão precípua da pensão.

Os acréscimos por criança não são novidade em nossa Seguridade Social: o Bolsa Escola–Bolsa Família é assim. Famílias sem crianças ou adolescentes só podem receber 30% do máximo.

Também não é demais ressaltar que o cálculo proposto na PEC nº 6, de 2019, sem reversão de cotas, já havia sido igualmente proposto na PEC nº 287, de 2016, do Presidente Michel Temer e, pioneiramente, na Medida Provisória nº 664, de 30 dezembro de 2014, da Presidente Dilma Rousseff.

Outro fato chama atenção nesta discussão: a dificuldade que a pensão tem hoje em chegar às famílias mais mal posicionadas na distribuição de renda. Por ser benefício vinculado ao emprego formal, com carteira assinada, ela na verdade não atende às famílias mais vulneráveis ao desemprego ou à informalidade. O BPC, assistencial, não deixa pensão, por exemplo.

Não à toa, a imensa despesa com pensão por morte se concentra nas regiões mais industrializadas do Brasil. São mais de R\$ 30 bilhões por ano em São Paulo, mas menos de R\$ 1 bilhão no Amazonas. De fato, esta marca não é atingida em nenhum dos Estados da Região Norte, com exceção do Pará. Em termos *per capita*, as transferências do INSS a título de pensão, de quase R\$ 1 mil por habitante no Rio de Janeiro, não chegam a R\$ 200 no Amapá.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Feita esta digressão sobre progressividade, é oportuno cotejar esta despesa, crescente e obrigatória, com a de outras áreas tipicamente consideradas estratégicas pelo Congresso Nacional. R\$ 150 bilhões são mais que o orçamento da saúde. Mais que orçamento da educação e 3 vezes mais que o total do investimento, que determinam nosso futuro.

Assim, tratar de forma equilibrada a questão da pensão, priorizando as famílias com mais dependentes, é importante. A completa retirada deste tema da reforma teria impacto de R\$ 100 bilhões em 10 anos, segundo a IFI.

Isso não significa que concordemos com o texto que chega da Câmara dos Deputados. Como já apontado, nos orientamos pela proteção da base da pirâmide. E a ideia de pensionistas vivendo com menos que o salário mínimo é uma não estamos dispostos a aceitar.

Assim, dentre as Emendas apresentadas, nos sensibilizam em especial as Emendas nºs 13 e 16, do Senador WEVERTON; 51, da Senadora ELIZIANE GAMA; 74 do Senador RANDOLFE RODRIGUES; 89 do Senador JAQUES WAGNER; 120 do Senador PAULO ROCHA; 139 do Senador PAULO PAIM; e 145 do Senador RODRIGO CUNHA. Elas pugnam exatamente pela manutenção do piso do salário mínimo.

Além disso, avaliamos haver espaço fiscal para um tratamento mais confortável quando houver a presença de crianças e adolescentes entre os dependentes. É principalmente para eles que a pensão por morte existe.

Por isso, prevemos na *PEC Paralela* que:

- nenhuma pensionista terá renda formal menor do que o salário mínimo, aperfeiçoando e dando força de texto constitucional ao que já dispõe a Portaria nº 936, de 8 de agosto de 2019. Este ato é resultado das próprias negociações entre governo e os partidos no âmbito da PEC nas últimas semanas;
- a cota por dependente será dobrada no caso dos menores de idade, de forma que a pensão será de 100%, por exemplo, no caso de uma mãe com dois filhos.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Embora estejamos prestigiando as Emendas pleiteando alteração na pensão por morte, especialmente as referidas Emendas que tratam do piso de um salário mínimo, a alteração que propomos exige nova redação para esta questão. Assim, constará da *PEC Paralela*: até sua promulgação, seguirá sendo regida pela citada Portaria. Formalmente, ficam então rejeitadas as Emendas nºs 2; 7; 13; 16; 21; 26; 44; 50; 51; 58; 66; 69; 74; 78; 81; 84; 89; 100; 110; 117; 120; 125; 139 e 145.

O impacto, de cerca de R\$ 40 bilhões em 10 anos, é mais relevante do que no caso do BPC. Entretanto, como restará claro mais adiante neste relatório, propomos também medidas de alto impacto fiscal que mais do que compensam essas alterações.

### *II.5.3 Mineiros e outros trabalhadores expostos a agentes nocivos*

Tratemos agora da aposentadoria especial, a aposentadoria mais flexível para os brasileiros cujas atividades são exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes. A este respeito, foram apresentadas as seguintes Emendas:

- 11, do Senador WEVERTON;
- 54, dos Senadores HUMBERTO COSTA e ZENAIDE MAIA;
- 82, do Senador JAQUES WAGNER;
- 111, do Senador PAULO ROCHA;
- 134, do Senador PAULO PAIM.

A aposentadoria especial foi objeto de diversas importantes intervenções nas muitas audiências que realizamos nessa Comissão. Compreendemos a dificuldade de financiar um benefício sem idade mínima, sem fator previdenciário e concedido às vezes com 15 anos de contribuição. Contudo, isso não significa concordar com a alteração proposta pelo Governo.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Como vimos nessas reuniões, a situação de alguns trabalhadores nessas condições é absolutamente dramática. O Senador ESPERIDIÃO AMIN nos mostrou as especiais dificuldades dos trabalhadores em minas de subsolo. Ao longo do ano, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), sob liderança do Senador PAULO PAIM, realizou uma série de audiências evidenciando outras situações difíceis.

Como esquecer a tragédia da Mina Santana, prestes a completar 35 anos, que mostrou ao Brasil as terríveis condições de trabalho desses profissionais?

O mineiro não é um privilegiado.

Entendemos que é suficiente a regra de pontos proposta pelo *caput* do art. 21 da PEC, que permite a aposentadoria quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

I - sessenta e seis pontos e quinze anos de efetiva exposição;

II - setenta e seis pontos e vinte anos de efetiva exposição; e

III - oitenta e seis pontos e vinte e cinco anos de efetiva exposição.

Não vislumbramos a necessidade de acrescentar mais pontos anualmente nesta regra transitória. O impacto estimado pela IFI é de R\$ 6 bilhões em 10 anos, desidratação pequena na proposta.

Por isso, estamos propondo em nosso voto a supressão do § 1º deste artigo, eliminando o aumento dos pontos, mediante a aprovação da Emenda nº 82, do Senador JAQUES WAGNER, ficando prejudicada a Emenda nº 111.

Por possuírem teor diverso ou vícios de técnica legislativa, não acatamos as demais Emendas sobre o tema, mas fomos definitivamente influenciados pelo pleito dos Senadores que em suas Emendas almejaram mudança na aposentadoria especial. Formalmente, ficam rejeitadas as Emendas nºs 11; 54 e 134.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

#### *II.5.4 Aposentadoria por incapacidade*

O novo cálculo da aposentadoria por incapacidade foi objeto das seguintes Emendas:

- 47, do Senador PLÍNIO VALÉRIO;
- 55, dos Senadores HUMBERTO COSTA e ZENAIDE MAIA;
- 77, do Senador RANDOLFE RODRIGUES;
- 136, do Senador PAULO PAIM.

A despesa com a aposentadoria por incapacidade, atualmente aposentadoria por invalidez, da ordem de dezenas de bilhões de reais, é sobremaneira elevada. Um percentual muito grande das aposentadorias que concedemos é deste tipo, em nível muito maior do que o dos outros países. Entendemos ser importante a mudança na fórmula de cálculo, em especial diante da criação da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição, para evitar uma alocação distorcida entre estes benefícios.

Afinal, a alteração feita pelo governo Lula na aposentadoria por invalidez para os servidores públicos diminuiu de forma expressiva a demanda por este benefício, evidenciando a necessidade de um cálculo proporcional ao tempo de contribuição.

Em especial, as regras diferenciadas da PEC para aposentadoria da pessoa com deficiência nos dão segurança de que haverá justiça e que condições diferenciadas serão atendidas pelo nosso sistema.

Na verdade, como já apontamos neste relatório, a maior parte dos beneficiários não é afetado pela nova fórmula de cálculo, pois estão protegidos pela vinculação constitucional do piso previdenciário ao piso do mercado de trabalho.



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Contudo, entendemos que as exceções feitas pela PEC para os casos de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho não são suficientes. As audiências nos sensibilizaram para a relevância de um cálculo mais generoso para o caso de acidente que não ocorre no ambiente de trabalho, em especial a eloquente fala da Dra. Thais Riedel.

Assim, em *PEC Paralela*, propomos um acréscimo de 10% na aposentadoria por incapacidade em caso de acidente. O impacto estimado é de R\$ 7 bilhões, novamente pela IFI, em 10 anos.

Por fazer ajustes em uma nova proposição, embora influenciados pelas Emendas apresentadas sobre o tema, ficam formalmente rejeitadas as Emendas nºs 47; 55; 77 e 136.

#### *II.5.5 Tempo mínimo de contribuição*

Como já apontado, a Câmara dos Deputados reduziu o tempo mínimo de contribuição de 20 para 15 anos para as aposentadorias. Manteve, porém, os 20 anos no caso de homens que não ingressaram no mercado de trabalho.

A Emenda nº 70, do Senador RANDOLFE RODRIGUES, propõe, entre outras mudanças, a manutenção do tempo mínimo em 15 anos mesmo para os que vão ingressar no mercado de trabalho ainda.

Concordamos. A informalidade e o desemprego são estruturalmente altos em nosso país, e a elevação do tempo mínimo poderia criar no futuro um contingente de *inaposentáveis*. Esta foi, aliás, uma importante intervenção da lúcida apresentação do ex-Ministro Nelson Barbosa em nossa audiência principal sobre esta Reforma aqui na CCJ.

É razoável que diferenças de tempo de contribuição sejam consideradas pela Previdência para fins de cálculo de benefícios, mas não para denegá-los. Afinal, ao contrário do que é costumeiro em nossa Previdência, o requisito de 15 anos não é dissonante na comparação internacional.

Não há impacto fiscal a se considerar nos 10 primeiros anos.







SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Pela estrutura da PEC que recebemos e pelas circunstâncias que já apresentamos neste relatório, a alteração pretendida será feita de forma mais segura por modificação na *PEC Paralela*. Por isso, formalmente fica rejeitada a Emenda nº 70.

#### *II.5.6 Estados, Distrito Federal e Municípios*

Os pleitos para a inclusão na Reforma dos Estados, do DF, e dos Municípios, constam, como explicitamos, das seguintes Emendas:

- 4, do Senador JADER BARBALHO;
- 33, do Senador MECIAS DE JESUS;
- 48, do Senador LASIER MARTINS;
- 103, do Senador LASIER MARTINS.

Elas são a fundação da *PEC Paralela*, cuja sugestão de minuta apresentamos.

Propomos mecanismo de *adoção integral* das regras da União pelos entes subnacionais, mediante aprovação de lei ordinária de iniciativa do Governador ou Prefeito.

Caso esta aprovação ocorra em nível estadual, a *adoção integral* também se aplicará aos Municípios do Estado com regimes próprios de previdência, que passarão a ter as mesmas regras previdenciárias dos servidores da União. A autonomia do Município é preservada, já que é prevista uma cláusula de saída neste caso: em até um ano pode-se aprovar lei de iniciativa do Prefeito pelo desfazimento da adoção.

Por sua vez, a Emenda nº 128, do Senador MARCOS ROGÉRIO, vai a sentido parecido, criando restrições quanto a empréstimos e transferência voluntárias para os entes que não reformarem suas previdências. Trata-se de



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

proposta pertinente, embora com formatação diferente da que propomos na *PEC Paralela*.

Pelas circunstâncias já explicadas, formalmente rejeitamos as Emendas nºs 4; 33; 48; 103 e 128.

Vislumbramos, porém, já promover uma alteração em benefício dos Estados, do DF, e dos Municípios. O texto aprovado pela Câmara é turvo sobre a possibilidade desses entes instituírem contribuições extraordinárias. Em se tratando de tema historicamente judicializado, uma leitura incorreta da futura Emenda Constitucional poderia prejudicar o equilíbrio atuarial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, se considerasse que a contribuição extraordinária fosse prerrogativa apenas da União.

Sendo ela provisória e destinada a sanar o desequilíbrio atuarial, muito maior nos Estados e nos Municípios do que na União, seria evidentemente uma interpretação descabida considerá-la proibida para os entes, até porque tal previsão seria afrontosa à autonomia das unidades federadas.

A este respeito, nossa audiência de 10 de julho com os Governadores na Ceprev é de particular interesse. O Governador Eduardo Leite demonstrou especial preocupação com a redação da PEC aprovada para o art. 149 da Constituição. Entende ele que os Estados não apenas estavam excluídos da reforma, como poderiam perder atribuições com o novo texto, dificultando os ajustes. A redação do art. 149, especificando que a contribuição extraordinária será instituída na União, poderia permitir a interpretação de que tal contribuição seria vedada para os demais entes. Esta interpretação restritiva poderia inviabilizar eventuais aumentos de alíquotas por parte dos entes subnacionais, tema já há muito judicializado por corporações.

Desta forma, propomos desde já a supressão da expressão “, no âmbito da União,” do § 1º-B do art. 149, adequando o dispositivo aos demais dispositivos da PEC que tratam da contribuição extraordinária sem fazer ressalvas. Nos referimos ao inciso X do § 22 do art. 40 da Constituição Federal, introduzido pelo art. 1º da PEC nº 6, de 2019; e ao § 8º do art. 9º da PEC. Resta claro que esta supressão é de expressão autônoma, que não altera o sentido dos referidos dispositivos.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

A instituição de contribuição extraordinária fica sendo prerrogativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nas seis subseções até agora, tratamos das Emendas que guardavam pertinência com alterações que propomos, sejam supressões neste relatório sejam adições em *PEC Paralela*. A seguir, avançamos sobre as demais Emendas, que não pudemos acatar.

### *II.5.7 Servidores*

A PEC 6 recebeu também Emendas pleiteando regras mais favoráveis para servidores públicos. São pleitos, por exemplo, quanto às regras de transição e quanto às alíquotas.

As demandas são legítimas, mas, em nossa visão, diante da fragilidade orçamentária, priorizamos nas mudanças sugeridas no relatório o piso da pirâmide. Com todos os seus méritos, servidores públicos federais recebem remunerações mais vantajosas em média que suas contrapartes na iniciativa privada, gozam de estabilidade no emprego mesmo em períodos de recessão e usufruem de regras de aposentadoria que não têm paralelo no INSS.

Como vimos, o regime é amplamente deficitário e já houve uma flexibilização das regras inicialmente propostas pelo Governo por parte da Câmara dos Deputados. Integralidade e paridade, no texto original, só podiam ser alcançadas aos 65 anos de idade para os homens e 62 para as mulheres. Com a modificação, estas idades foram reduzidas em 5 anos, o que já nos parece justo.

Vale destacar que a integralidade, direito dos servidores que ingressaram até 2003 de se aposentar pela maior remuneração, implica taxa de reposição média próxima de 200%. Não nos parece prioridade neste momento grave do País atender as demandas apresentadas.

Em nossas audiências, vimos que o subsídio do contribuinte para o grupo pré-2003, majoritário nas atuais aposentadorias, pode chegar a R\$ 6 milhões por aposentadoria. Continuando em um exemplo que já empregamos, uma Seguridade Social que paga R\$ 40 por mês de assistência a uma gestante vivendo abaixo da linha da pobreza não pode pagar R\$ 6 milhões de subsídio de



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

aposentadoria para quem ganha bons salários e tem tranquilidade no vínculo laboral.

Isso enseja, em particular, uma reflexão sobre o tão repetido argumento de inconstitucionalidade por confisco quanto à elevação da alíquota de contribuição, sua progressividade ou a possibilidade de contribuição extraordinária.

Como nos ensina a obra de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco:

Além de determinado limite, ter-se-ia uma tributação confiscatória, e, por conseguinte, contrária à Constituição. Mas definir o que vem a ser efetivamente esse limite não é algo que se possa fazer *a priori*. O que se proíbe é o efeito de confisco, que só pode ser verificado caso a caso, considerando-se a espécie tributária em questão e o substrato econômico sobre o qual incide.

Ora, a discussão, ao fim e ao cabo, é sobre quem vai pagar os vultuosos déficits do regime próprio. Quem dele usufrui ou quem dele nada recebe? Quem tem estabilidade, salários melhores e se aposenta com regras mais favorecidas ou quem está sob os riscos do mercado de trabalho – como informalidade e desemprego –, tem renda menor e se aposenta mais tarde?

Entendemos o contrário: fortalecer as alíquotas evita precisamente o *confisco* sobre os contribuintes mais pobres. Nessa toada, é pertinente citar o voto do Ministro Joaquim Barbosa em medida cautelar na Suspensão de Liminar (SL) nº 684, sobre alíquota do Rio Grande do Sul:

Dentre outros motivos, o desequilíbrio atuarial contemporâneo do RPPS é agravado pela falta de proporcionalidade entre as fontes de custeio e os benefícios concedidos. (...) Se o servidor público não deveria responder pelos supostos erros do Estado na condução de sua política previdenciária, muito menos legitimado estaria o cidadão comum a ser chamado para contribuir com benefícios que nunca lhe foram, nem serão concedidos.

Ao mesmo sentido vai a decisão do Ministro na SL nº 700, cujos argumentos também nos parecem oportunos para esta análise:



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

a diminuição das forças da fonte de custeio de responsabilidade do servidor forçará o estado-requerente a impor aos contribuintes privados uma carga tributária que lhes é absolutamente estranha. De fato, os segurados facultativos e obrigatórios do RGPS não obtêm qualquer benefício do RPPS e, portanto, “partilhar” o déficit com as pessoas naturais e jurídicas privadas é injusto e abusivo.

Um dado importante ilustra a dificuldade da situação que discutimos: tanto na União quanto nos Estados a contribuição dos servidores corresponde a menos de 20% do total da despesa. Os déficits, isto é, a despesa reduzida das contribuições do Estado e dos servidores, correspondem a quase 60%. Ou seja, a maior parte das despesas já são pagas com alíquotas de algum tributo exigido para o resto da população. Não reformar é aumentar este confisco.

Diante do exposto, ficam rejeitadas as Emendas nos 6; 8; 9; 18; 23; 25; 27; 36; 38; 39; 43; 45; 46; 56; 60; 61; 71; 72; 79; 80; 83; 92; 93; 94; 96; 97; 98; 101; 105; 106; 107; 109; 114; 115; 116; 118; 121; 127; e 130.

### *II.5.8 Transição e idade mínima no Regime Geral*

Foram introduzidas, ademais, Emendas a respeito das regras de transição no Regime Geral e da idade mínima final.

Este grupo de propostas não converge com nossa intenção de prestigiar nas alterações os grupos mais vulneráveis da sociedade. Como sabemos, a idade mínima, e as transições, não são temas a afetar os mais pobres do Regime Geral.

Estes, como descrevemos neste relatório, já possuem idades mínimas, que chegam a até 65 anos, pois não conseguem se aposentar por tempo de contribuição. Tiveram inserção pior no mercado de trabalho formal, sem conquistar por tanto tempo a carteira assinada.

A idade mínima e as regras de transição, quatro, são os principais mecanismos da consolidação fiscal da Reforma da Previdência. Destinam-se a um benefício usufruído nas regiões mais desenvolvidas do País, pelos trabalhadores de melhor escolaridade e das melhores ocupações.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Afinal, a aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima quase não existe no resto do mundo, e permite que os trabalhadores de maior longevidade se aposentem muito antes que os demais.

Vejamos. A idade média de aposentadoria de uma mulher neste benefício é de 53 anos. A sua expectativa de vida aos 65 anos é estimada em 86. Já no caso da aposentada por idade rural e da beneficiária do BPC, a expectativa de vida na mesma idade é menor: 85 e 82, respectivamente. Não obstante, a idade média de acesso a esses benefícios é de 58 e 68 anos, bem depois do que ocorre com a mulher da aposentadoria por tempo de contribuição – precisamente pela falta de idade mínima. Isso não nos parece justo.

No caso dos homens, a idade média na concessão da aposentadoria por tempo de contribuição é de 56 anos, para uma expectativa de vida aos 65 de 83 anos. É mais do que os 82 anos do aposentado por idade no meio urbano e do que os 79 anos do beneficiado pelo BPC. Contudo, estes se “aposentam” em média, respectivamente, aos 67 e 68 anos. Novamente, há uma diferença de mais de 10 anos entre o “mais rico” e o “mais pobre”.

Por isso, concordamos com a instituição de uma idade mínima, com variadas regras de transição ao longo da próxima década.

De fato, a presença de quatro regras de transição nos dá tranquilidade quanto ao respeito aos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança, no que não podemos concordar com as Emendas pleiteadas para modifica-las.

Ficam rejeitadas as Emendas nºs 3; 14; 17; 20; 32; 65; 87; 95; 119; 126; 129 e 132.

### *II.5.9 Cálculo de aposentadorias*

A fórmula de cálculo das aposentadorias igualmente foi objeto de Emendas.

Este tema nos parece exaurido no relatório, vez que dele tratamos na análise de mérito. Primordialmente, a vinculação constitucional do piso



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

previdenciário e do piso do mercado de trabalho assegura que para a grande maioria dos trabalhadores não haverá mudança, com possibilidade de reposição de 100% ou mais cumprido o tempo mínimo de 15 anos.

Frise-se que, como descrevemos, apresentaremos na *PEC Paralela* uma alteração para tornar o cálculo mais generoso na aposentadoria por incapacidade em caso de acidente.

Destacamos, ademais, que a Emenda nº 64, do Senador JAQUES WAGNER, nos chamou atenção para uma importante modificação passível de emenda de redação, que apresentaremos oportunamente no relatório.

Assim, ficam rejeitadas as Emendas nºs 24; 31; 34; 35; 49; 64; 88; 99; 113; 131 e 135.

#### *II.5.10 Abono salarial*

A nova regra para o abono salarial foi tema de algumas Emendas.

Sem dúvida, trata-se de tema complexo, e em algum grau desconfortável de ser deliberado em uma reforma previdenciária, pois é estritamente um benefício trabalhista. Entretanto, entendemos que o ajuste proposto pelo Governo é importante para a sanidade fiscal e, após as modificações feitas pela Câmara, não prejudica os mais mal inseridos no mercado de trabalho. Não podemos ignorar o potencial que a medida tem em assegurar o financiamento de políticas sociais concentradas nos brasileiros mais pobres.

Ficam rejeitadas as Emendas nºs 62; 76; 90 e 108.

#### *II.5.11 Outras*

Há uma grande riqueza de temas tratados nas Emendas apresentadas, que não se encaixam nos 10 grupos sobre os quais já deliberamos. Entre outras, buscam alterações para categorias específicas, tratam de competência para causas previdenciárias no Judiciário ou constitucionalizam regras.



SF/19900.31372-52





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Todavia, elas não vão ao sentido do que propomos neste relatório, calcado na missão de minorar injustiças do texto da Câmara sem esquecer o equilíbrio orçamentário. Priorizamos, assim, as Emendas mais aptas a atender os grupos mais vulneráveis da nossa sociedade. Além disso, parte deste grupo de Emendas é de temas pouco afetos a PEC 6, que podem ser mais bem discutidos em outro momento, em outra proposição.

Ficam rejeitadas as Emendas n<sup>os</sup> 1; 5; 10; 12; 15; 19; 22; 28; 29; 30; 37; 40; 41; 42; 53; 59; 63; 67; 73; 85; 86; 104; 123; 124; 137; 138; 140; 141; 142; e 143.

Passemos então a descrever a *PEC Paralela* a ser apresentada, o que inclui alterações propostas pelas Emendas e também outras alterações que proponho, notadamente na área de revisão de renúncias previdenciárias.

## *II.6 Resumo da PEC Paralela*

Apresentamos **separadamente** na entrega deste relatório uma **sugestão de minuta** de *PEC Paralela*, no exitoso formato da PEC Paralela da reforma de 2003.

Além da inclusão de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, propomos na *PEC Paralela* a reabertura do prazo para opção pelo regime de previdência complementar dos servidores federais. O impacto estimado é de R\$ 20 bilhões em 10 anos.

Principalmente, propomos relevantes mudanças de justiça fiscal. Somos pela revisão de renúncias previdenciárias de baixo impacto social, particularmente as feitas em benefício de grupos econômicos que podem arcar com as contribuições. O momento de reforma da Previdência é um momento de correção de distorções, sejam elas nas despesas sejam elas nas receitas.

Trata-se da revisão das renúncias para as entidades “filantrópicas” que oferecem pouca contrapartida à sociedade, especialmente no setor de educação, e o que evidentemente não inclui as entidades de assistência, e referências como as Santas Casas. Trata-se também da reoneração ao agronegócio exportador. E trata-se, para o Simples, da exigência de contribuições destinadas a





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

financiamento de benefícios previdenciários concedidos em decorrência de acidente de trabalho ou exposição a agentes nocivos.

Haverá transição, para que esta tributação se estabeleça de forma gradual e progressiva, ao longo de 5 anos.

Não temos clareza sobre porque faculdades destinadas a elite da elite; hospitais que pagam salários de 6 dígitos; ou bem-sucedidos produtores rurais não devem pagar o INSS de seus funcionários. A lógica aqui é simples: se eles não estão pagando, alguém está.

Temos consciência de que esta mudança não virá com facilidade. Mas queremos enfatizar que essas alterações representarão um impacto de mais de R\$ 155 bilhões em 10 anos aos cofres da Seguridade Social. São R\$ 60 bilhões referente às “filantrópicas”, R\$ 60 bilhões referentes ao agronegócio e R\$ 35 bilhões referentes ao Simples. E o mais importante: as alterações permitirão viabilizar as correções de injustiças que estamos propondo para a PEC nº 6, de 2019.

O impacto líquido é de R\$ 60 bilhões, ampliando o impacto da reforma na União para R\$ 990 bilhões em 10 anos.

Somados aos R\$ 350 bilhões potenciais da inclusão de Estados, do DF e de Municípios, a *PEC Paralela* terá o condão de ampliar tanto o impacto fiscal da PEC nº 6, de 2019, quanto de melhorar a sua progressividade e fazer justiça social.

Este é o resumo das modificações constantes da sugestão de minuta de *PEC Paralela* que enviamos anexo a este relatório:

- Permissão para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem integralmente as regras do regime próprio de previdência dos servidores da União, mediante aprovação de lei ordinária de iniciativa do respectivo Poder Executivo;
- Garantia de 1 salário mínimo de renda formal para todos os pensionistas;





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

- Cota dobrada, de 20%, na pensão por morte, para os dependentes de até 18 anos de idade;
- Manutenção do tempo mínimo de contribuição em 15 anos para homens que ainda não entraram no mercado de trabalho;
- Cálculo mais vantajoso na aposentadoria por incapacidade em caso de acidente;
- Reabertura do prazo para opção pelo regime de previdência complementar dos servidores federais;
- Cobrança gradual de contribuições previdenciárias das entidades educacionais ou de saúde com capacidade financeira enquadradas como filantrópicas, sem afetar as Santas Casas e as entidades de assistência;
- Cobrança gradual de contribuições previdenciárias do agronegócio exportador;
- Cobrança no Simples destinada a incentivar as micro e pequenas empresas a investirem em prevenção de acidentes de trabalho e proteção do trabalhador contra exposição a agentes nocivos à sua saúde.

Quanto à técnica legislativa da minuta sugerida, esclarecemos que, conforme o precedente de 2003, nesta redação inicial nos referimos a futura provável Emenda Constitucional decorrente da PEC nº 6, de 2019, como “Emenda Constitucional nº ..., de 2019”.

## *II.7 Resumo das supressões*

Rememoramos mais uma vez que, além das propostas para a *PEC Paralela*, conforme enunciamos neste relatório, fazemos supressões já em nosso voto – como resumido a seguir.





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

São quatro as supressões propostas neste relatório:

- A do dispositivo que constitucionalizava a linha de pobreza do BPC, mediante aprovação da Emenda nº 52, da Senadora ELIZIANE GAMA;
- A do dispositivo que elevava a regra de pontos para aposentadoria especial dos expostos a agentes nocivos, como os mineiros, mediante aprovação da Emenda nº 82, do Senador JAQUES WAGNER;
- A da expressão “, no âmbito da União,” do § 1º-B do art. 149 da Constituição Federal introduzido pelo art. 1º da PEC nº 6, de 2019, assegurando as autonomias de Estados, DF e Municípios previstas em outros dispositivos da PEC quanto à instituição de contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial;
- A da revogação do § 18 do art. 40 da Constituição Federal, constante da alínea *a* do inciso I do art. 35 da PEC nº 6, de 2019, supressão de caráter mais burocrático que prestigia a boa técnica legislativa, destinada a garantir segurança jurídica para o financiamento dos regimes próprios.

Por fim, passemos a descrever as emendas de redação que apresentamos.

### *II.8 Emendas de redação*

Propomos em nosso voto algumas emendas de redação, que, de forma alguma, alteram o sentido dos dispositivos modificados. São meramente ajustes para uniformizar os termos da proposta, retirar redundâncias e fazer adequações para o melhor uso do idioma.



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

No art. 149 da Constituição, na forma da redação dada pelo art. 1º da PEC nº 6, de 2019, propomos a substituição no § 1º-A da expressão “dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem” por “do benefício recebido que supere”, para uniformizar a redação, usando os mesmos termos empregados no § 1º daquele artigo.

No art. 11 da PEC, propomos quatro alterações. No § 2º, substituímos “servidor público” por “servidor ativo”, de forma a equiparar a redação com a do art. 149 da Constituição, dada pelo art. 1º. No § 3º, substituímos a expressão “no mesmo índice” por “com o mesmo índice”, mais amigável ao idioma. No § 4º, são duas alterações. Substituímos “A contribuição” por “A alíquota de contribuição”, expressão usada no resto do artigo. E, novamente, substituímos a expressão “dos proventos de aposentadorias e pensões que superem” por “do benefício recebido que supere”, harmonizando a redação com a do § 1º do art. 149 da Constituição – na forma do art. 1º da PEC.

No art. 20, propomos nova redação para o *caput*, empregando a mesma redação do *caput* do art. 21. Assim, nos livramos da redundante expressão “do Regime Geral de Previdência Social” e fazemos as adequações de concordância verbal. Já no § 1º a nova redação proposta suprime o trecho “, não se aplicando o disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal”, que entendemos ser redundante e que não é usado em outros dispositivos de teor semelhante na PEC. Nos §§ 2º e 3º as alterações desempregam o termo “proventos”, impertinente para o caso do Regime Geral. Em decorrência, foram feitas as adequações de conjugação verbal.

No art. 21, substituímos “Emenda à Constituição” por “Emenda Constitucional”, expressão mais consagrada.

No art. 23, há duas modificações. No § 5º a nova redação visa a contemplar o “dependente inválido”, que na redação atual é citado no início do dispositivo e olvidado em seguida. No § 7º a redação mais limpa desemprega a redundante expressão “na forma do § 7º do art. 40 da Constituição Federal”.

No art. 26, conforme sugerido pela Emenda nº 64, do Senador JAQUES WAGNER, substituímos no § 2º a expressão “dois por cento” por “dois



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

pontos percentuais”. Na justificativa de sua Emenda, o Senador manifestou receio de eventual interpretação prejudicial aos segurados com a redação da PEC.

Por fim, no art. 28, a redação proposta promove duas correções. No *caput*, a expressão “alíquota de contribuição” migra para o plural, com as alterações pertinentes. No § 2º, mais uma vez preferimos “com o mesmo índice” a “no mesmo índice”.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, e, no mérito, por sua aprovação e das Emenda nºs 52 e 82, bem como das que apresentamos a seguir, e pela rejeição das demais emendas.

#### EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se a expressão “, no âmbito da União,” do § 1º-B do art. 149 da Constituição Federal introduzido pelo art. 1º da PEC nº 6, de 2019.

#### EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se a revogação do § 18 do art. 40 da Constituição Federal, constante da alínea *a* do inciso I do art. 35 da PEC nº 6, de 2019.

#### EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, no § 1º-A do art. 149 da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º da PEC nº 6, de 2019, a expressão “dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem” por “do benefício recebido que supere”.

#### EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, no art. 11 da PEC nº 6, de 2019:





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

- I – no § 2º a expressão “servidor público” por “servidor ativo”;
- II – no § 3º a expressão “no mesmo índice” por “com o mesmo índice”;
- III – no § 4º a expressão “A contribuição” por “A alíquota de contribuição”, e a expressão “dos proventos de aposentadorias e pensões que superem” por “do benefício recebido que supere”.

### EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Promovam-se no art. 20 da PEC nº 6, de 2019, as seguintes alterações:

“**Art. 20.** O segurado ou o servidor público federal que tenha se filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

.....

§ 1º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em cinco anos.

§ 2º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderá:

.....

§ 3º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não será inferior ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e será reajustado:

### EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, no art. 21 da PEC nº 6, de 2019, a expressão “Emenda à Constituição” por “Emenda Constitucional”.







SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

### EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Promovam-se, no art. 23 da PEC nº 6, de 2019, as seguintes alterações:

“Art. 23. ....

.....

§ 5º Para o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, sua condição pode ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, observada revisão periódica na forma da legislação.

.....

§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

.....”

### EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Substitua-se, no § 2º do art. 26 da PEC nº 6, de 2019, a expressão “dois por cento” por “dois pontos percentuais”.

### EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Promovam-se, no art. 28 da PEC nº 6, de 2019, as seguintes alterações:

“Art. 28. Até que lei altere as alíquotas da contribuição de que trata a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, devidas pelo segurado empregado, inclusive o doméstico, e pelo trabalhador avulso, estas serão de:

.....

§ 2º Os valores previstos no *caput* serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário mínimo, aos quais se aplica a legislação específica.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

## ANEXO

# PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 2019

Permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União; modifica renúncias previdenciárias e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 40-A.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, por meio de lei ordinária de iniciativa do respectivo Chefe do Poder Executivo, adotar integralmente as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio de previdência social da União, previstas no art. 40, relativas a:

I – tempo de contribuição e demais requisitos para aposentadoria, inclusive idade mínima,

II – critérios diferenciados para aposentadoria dos servidores a que deles fazem jus;

III – critérios para concessão de pensão por morte; e

IV – regras de cálculo e reajustamento de aposentadoria e pensão por morte.

§ 1º A lei ordinária de adoção integral das regras da União de que trata este artigo se aplica inclusive quanto aos requisitos de que tratam o inciso III do § 1º; o § 4º-A; o § 4º-B; o § 4º-C; e o § 5º do art. 40, afastando a necessidade de emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas ou de lei complementar.



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

§ 2º A adoção integral das regras da União, quando feita pelo Estado, implicará a adoção integral também em todos os regimes próprios de seus Municípios.

§ 3º No caso de que trata o § 2º, é facultado ao Município desfazer a adoção integral, por meio de lei ordinária de iniciativa do respectivo Chefe do Poder Executivo, em até trezentos e sessenta dias.”

“Art. 146. ....

§ 2º As disposições a que se referem o inciso III, *d*, não se aplicam às contribuições do art. 195, I, destinadas ao financiamento dos benefícios de acidente do trabalho e dos benefícios decorrentes do exercício de atividades com efetiva exposição a agentes nocivos, químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes.” (NR)

“Art. 195. ....

§ 7º Não são devidas contribuições para a seguridade social por entidades beneficentes certificadas pela União que prestem, na forma da lei complementar, serviços nas áreas de assistência social e saúde sem exigência de contraprestação do usuário.  
.....” (NR)

**Art. 2º** A adoção integral das regras da União de que trata o art. 40-A da Constituição implica na adoção também das regras relativas a:

I – direito adquirido, estabelecidas no art. 3º da Emenda Constitucional nº ..., de 2019;

II – regras de transição para aposentadoria, estabelecidas nos arts. 4º, 5º, 20 e 21 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019;

III – regras provisórias para concessão, cálculo e reajustamento de aposentadoria, inclusive dos servidores com direito a critérios diferenciados, e de pensão por morte, estabelecidas nos arts. 10, 22, 23 e 26 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019; e





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

IV – abono de permanência, estabelecidas no art. 8º da Emenda Constitucional nº ..., de 2019.

*Parágrafo único.* A adoção integral afasta a aplicação de eventuais legislações internas existentes, de que tratam os seguintes dispositivos da Emenda Constitucional nº ..., de 2019:

I – o § 9º do art. 4º;

II – o § 2º do art. 5º;

III – o § 7º do art. 10;

IV – o § 4º do art. 20;

V – o § 4º do art. 21;

VI – o parágrafo único do art. 22; e

VII – o § 8º do art. 23.

**Art. 3º** A adoção integral das regras da União de que trata o art. 40-A da Constituição implica a adoção imediata da alíquota de que trata o *caput* do art. 11 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019, exceto se já estabelecida em lei do ente federativo alíquota superior e observado o disposto nos §§ 4º e 5º do art. 9º da referida Emenda Constitucional.

*Parágrafo único.* É facultado o estabelecimento, por meio de lei do respectivo ente federativo, de alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, na forma do § 1º do art. 149 da Constituição, que deverão observar os parâmetros mínimos estabelecidos nos §§ 1º a 4º do art. 11 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019.

**Art. 4º** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão o prazo de dois anos, a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional, para



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

implementar plano de equacionamento do déficit atuarial do respectivo regime próprio de previdência social, observado o disposto nos arts. 149 e 249.

**Art. 5º** Até que entre em vigor lei que disponha sobre a contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) devida pelos órgãos ou entidades gestoras de regimes próprios de previdência social, esta será determinada com base na folha de salários de seus servidores, à alíquota de 1% (um por cento).

**Art. 6º** Até que lei regulamente critérios e valores para a remuneração de serviços de assistência social prestados pela rede privada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, a cobrança de que trata o art. 35 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, não afasta o disposto no § 7º do art. 195 da Constituição Federal.

*Parágrafo único.* A contribuição devida em decorrência da aplicação do *caput* deste artigo fica remetida em oitenta por cento a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional, reduzindo-se esse percentual em vinte pontos a cada ano a partir de 1º de janeiro de 2021.

**Art. 7º** A vedação de diferenciação ou substituição de base de cálculo decorrente do disposto no § 9º do art. 195 da Constituição Federal não se aplica a contribuições que substituam a contribuição de que trata a alínea “a” do inciso I do *caput* do art. 195 da Constituição Federal instituídas antes da data de publicação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Às contribuições de que trata o *caput*:

I – aplica-se a vedação de parcelamento ou moratória em prazo superior a sessenta meses, nos termos do § 11 do art. 195 da Constituição; e

II - não se aplica o disposto no inciso I do § 2º do art. 149 da Constituição Federal.

§ 2º A contribuição devida em decorrência da aplicação do inciso II do § 1º deste artigo fica remetida em oitenta por cento a partir da data de



SF/19900.31372-52



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

publicação desta Emenda Constitucional, reduzindo-se esse percentual em vinte pontos a cada ano a partir de 1º de janeiro de 2021.

**Art. 8º** Até que lei discipline o cálculo da pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal, a cota por dependente de que trata o *caput* do art. 23 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019, será de vinte pontos percentuais no caso do dependente menor de 18 (dezoito) anos.

**Art. 9º** Até que lei discipline o conceito de renda formal, a que se refere o inciso V do art. 201 da Constituição, considera-se renda formal, para fins de reconhecimento de direito e manutenção dos pagamentos de pensão por morte do regime geral de previdência ou do regime próprio de previdência social dos servidores públicos da União, o somatório dos rendimentos recebidos no mês, constantes de sistema integrado de dados a que se refere o art. 12 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019, igual ou superior a um salário mínimo.

§ 1º A garantia de que trata o inciso V do art. 201 da Constituição será reconhecida exclusivamente para o dependente que possua renda formal inferior ao salário mínimo, sem reflexo na cota parte dos demais beneficiários.

§ 2º O reconhecimento do direito previsto no § 1º deverá, ainda, observar o percentual devido da pensão por morte em relação à quantidade de dependentes habilitados.

§ 3º Para fins da concessão e da revisão da pensão por morte será utilizada a renda formal do beneficiário auferida no terceiro mês anterior ao mês da concessão ou da revisão.

§ 4º A aplicação do disposto no inciso V do art. 201 da Constituição será revista de forma automática sempre que houver alteração na renda formal de qualquer um dos beneficiários da pensão por morte.

§ 5º Enquanto não instituído o sistema de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019, serão considerados os rendimentos mensais constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS para apuração da renda formal.



SF/19900.31372-52





SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Tasso Jereissati

**Art. 10.** Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o tempo de contribuição do segurado homem filiado ao Regime Geral de Previdência Social, de que trata o *caput* do art. 19 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019, será reduzido em cinco anos.

**Art. 11.** Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, o valor de que trata o § 2º do art. 26 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019, será acrescido em 10 (dez) pontos percentuais em caso de aposentadoria por incapacidade permanente causada por acidente, se distinto do que trata o inciso II do § 3º daquele artigo.

**Art. 12.** Fica reaberto, pelo prazo de 6 (seis) meses contados da data de publicação desta Emenda Constitucional, o prazo para opção pelo regime de previdência complementar de que trata o § 7º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

§ 1º O exercício da opção de que trata o *caput* é irrevogável e irretratável e não será devida pela União e por suas autarquias e suas fundações públicas qualquer contrapartida referente ao valor dos descontos já efetuados sobre a base de contribuição acima do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

§ 2º O benefício especial previsto no § 1º do art. 3º da Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, rege-se pelas regras existentes no momento da opção feita na forma do § 16 do art. 40 da Constituição Federal.

**Art. 13.** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 14.** Ficam revogados o inciso II e o parágrafo único do art. 36 da Emenda Constitucional nº ..., de 2019.



SF/19900.31372-52