



UNAFISCO NACIONAL

Diretoria de Defesa Profissional
e Assuntos Técnicos
Gestão 2016-2019

Nota Técnica
Unafisco nº 02/2017

**Considerações sobre a
Revogação das Regras de
Transição Vigentes para os Servidores
Públicos e sobre a Idade de 50/45 anos para
entrar na Regra de Transição dos arts. 2º, 8º, 9º
e 12º da PEC 287/2016 (RPPS e RGPS)**

DIRETORIA - Triênio 2016/2019

Presidente

Kleber Cabral

1º Vice-Presidente

Amilton Paulo Lemos

2º Vice-Presidente

Antonio Dias de Moraes

Secretário-Geral

Eduardo Artur Neves Moreira

1º Secretário

Luiz Gonçalves Bomtempo

Diretora de Finanças e Contabilidade

Massumi Takeishi

Diretora-Adjunta de Finanças e Contabilidade

Maria Aparecida Gerolamo

Diretor de Administração

José Ricardo Alves Pinto

Diretor de Assuntos Jurídicos

Luiz Antonio Benedito

Diretor-Adjunto de Assuntos Jurídicos

Eduardo de Andrade

Diretor de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos

Mauro José Silva

Diretor de Comunicação Social

Kurt Theodor Krause

Diretor-Adjunto de Comunicação Social

Alcebádes Ferreira Filho

Diretor de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e Assistência Social

Ivaldo Helvio Pinto Rêgo

Diretora-Adjunta de Assuntos de Aposentadoria, Pensões e Assistência Social

Edith Ascensão Pereira Benvindo

Diretor de Eventos Associativos, Recreativos e Culturais

César Urbano Corrêa

Diretor de Convênios e Serviços

Nicolau Gomes da Silva

Diretor-Adjunto de Convênios e Serviços

Carlos Alberto Ramos G. Pacheco

Diretor de Coordenação das Representações Regionais

Marco Aurélio Baumgarten de Azevedo

1ª Diretora Suplente

Nélia Cruvinel Resende

2º Diretor Suplente

Narayan de Souza Duque

3ª Diretora Suplente

Ivone Marques Monte

CONSELHO FISCAL

Efetivos:

Marilena Fonseca Fernandino

Paulo Fernandes Bouças

Marcello Escobar

Suplentes:

Hildebrando de Menezes Vêras

Celso Fernandes

Jorge do Carmo Sant'Anna

Publicação da Unafisco Nacional

Departamento de Comunicação Social

Diagramação: Núcleo Cinco

Estagiária da Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos: Theresa Raquel Moreira

Horner Hoe

Assessoria de imprensa:

Rapport Comunica

www.rapportcomunica.com

(11) 2765-2179

Assessoria parlamentar:

Ilma Ferreira Lima

ilma.lima@unafiscoassociacao.org.br

(61) 9-9986-1760

Ilustração:

www.claudioduarteilustracao.com

Para obter mais informações sobre o tema, entre em contato pelo telefone

(11) 3228-4766 ou e-mail

estudostecnicos@unafiscoassociacao.org.br

Fevereiro/2017

UNAFISCO NACIONAL

Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos

Gestão 2016-2019

Nota técnica Unafisco N° 02/2017

Considerações sobre a Revogação das Regras de Transição Vigentes para os Servidores Públicos e sobre a Idade de 50/45 anos para entrar na Regra de Transição dos arts. 2º, 8º, 9º e 12º da PEC 287/2016 (RPPS e RGPS)



UNAFISCO
ASSOCIAÇÃO
NACIONAL
Associação Nacional dos Auditores
Fiscais da Receita Federal do Brasil

PEC 287/2016: NOTA TÉCNICA UNAFISCO

A Unafisco — Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco Nacional) — apresenta a seguinte Nota Técnica com considerações sobre a revogação das regras de transição vigentes para os servidores públicos e sobre a idade de 50/45 anos para entrar nas regras de transição dos arts. 2º e 3º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/2016.

A PEC 287/2016, de autoria do Poder Executivo, foi protocolada na Câmara dos Deputados no dia 5 de dezembro de 2016 e tem como objeto a alteração de dispositivos constitucionais que tratam sobre a Seguridade Social, e, em especial, a Previdência Social.

Entre outros pontos, a PEC propõe estabelecer novas regras para a aposentadoria do servidor público de modo a estabelecer uma idade mínima de 65 anos, extinguir a integralidade, extinguir a paridade, alterando aspectos que já foram estabelecidos, por exemplo, na Emenda Constitucional (EC) 41/2003 e na EC 47/2005.

Na presente nota, abordamos a inconstitucionalidade da revogação das regras de transição presentes na Emenda Constitucional (EC) 20/1998, na EC 41/2003 e na EC 47/2005, e a inconstitucionalidade do requisito de o servidor e/ou trabalhador ter 50 anos, se homem, ou 45 anos, se mulher, para estar incluído nas regras de transição dos arts. 2º, 8º, 9º e 12º da PEC 287/2016, válidas tanto para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) quanto para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Inconstitucionalidade da revogação das regras de transição das EC 20/98, 41/2003 e 47/2005: ofensa à segurança jurídica

O artigo 24 da PEC 287/2016 propõe a revogação de normas transitórias de emendas constitucionais anteriores (ECs 20/98, 41/2003 e 47/2005), elaboradas como parte de reformas previdenciárias anteriores.

Assim dispõe o referido artigo 24, em seus incisos II, III e IV:

Art. 24. Ficam revogados os seguintes dispositivos:

[...]

II - da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998:

a) o art. 9º; e

b) o art. 15;

III - da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003:

a) o art. 2º;

b) o art. 6º; e

c) o art. 6º-A; e

IV - da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005: o art. 3º.

Esses dispositivos, cuja revogação é prevista na PEC, tratam de regras constitucionais de transição para servidores públicos civis, que previam, dentre outras disposições, direitos como a paridade de reajustes entre ativos e inativos e a integridade remuneratória no momento da aposentadoria, de acordo com as condições ali expostas e com base na data de ingresso no serviço público do servidor.

Como veremos, a revogação das regras de transição já existentes nas EC 20/1998, 41/2003 e 47/2005 configura ofensa ao princípio da segurança jurídica que permeia o sistema constitucional num Estado Democrático de Direito.

Sobre segurança jurídica, precisa é a lição da atual presidente do STF, ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha¹:

“Segurança jurídica é o direito da pessoa à estabilidade em suas relações jurídicas”.

Paulo de Barros Carvalho² definiu-a como um “sentimento coletivo de previsibilidade quanto aos efeitos jurídicos da regulação da conduta” para, nas palavras de Tércio Sampaio Ferraz Júnior³, “evitar que um passado, de repente, se torne estranho, um futuro, algo opaco e incerto, e a duração, uma coleção de surpresas desestabilizadoras da vida”.

A proteção da segurança jurídica assume a premissa básica universal de que o cidadão só pode exercer sua liberdade na plenitude se puder fazer suas escolhas conhecendo todas as consequências de seus atos.

E sobre tal princípio, nossa Carta Magna tratou logo no preâmbulo, conforme apontado por Leandro Paulsen⁴. O autor destacou que no preâmbulo de nossa constituição há a expressão “assegurar”, o que revela que o constituinte originário

1 ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (coord.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 168.

2 CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 13. ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 147.

3 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Anterioridade e irretroatividade no campo tributário*, p. 125.

4 PAULSEN, Leandro. *Segurança jurídica, certeza do direito e tributação: a concretização da certeza quanto à instituição de tributos através das garantias da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, 25.

adotou a segurança e a justiça como valores supremos da sociedade brasileira. Recordemos do preâmbulo do Texto Maior:

*“ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, **destinado a assegurar o exercício dos direitos** sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”*

Como muito bem salientou Victor Souza, o compromisso constitucional no sentido de assegurar direitos não se resume ao direito adquirido. Vejamos o trecho do autor:

“(...) não é apenas o direito adquirido que deve ser protegido, mas também as expectativas legítimas do cidadão/servidor público nos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais emanados do Estado. Por motivos diversos (mutação jurisprudencial, independência decisória, mudança de gestão, erros administrativos, erro judiciário, morosidade, discricionariedade administrativa ou legislativa consistente em motivação econômica, política, financeira, social, internacional etc.), os órgãos de poder estatal, passado um determinado lapso de tempo, dão novo direcionamento a seus anteriores e vigentes compromissos (modificando, anulando ou revogando seus atos legislativos, executivos ou jurisdicionais), deliberando, ou sendo impostos, a outras escolhas. Todavia, essas mudanças não podem ser feitas sem o devido respeito ao princípio da proteção da confiança, à segurança jurídica e à estabilidade das relações entre o Estado e os cidadãos.”⁵

Projetando a proteção constitucional da segurança jurídica além da seara dos direitos adquiridos, temos as palavras de Humberto Bergman Ávila para quem “a Constituição Federal dá uma nota de previsibilidade e de proteção de expectativas legitimamente constituídas e que, por isso mesmo não podem ser frustradas pelo exercício da atividade estatal”.⁶

5 SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. Regras de transição em vigor da reforma da Previdência devem ser mantidas. *Revista Consultor Jurídico*. 07 jan. 2017. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2017-jan-07/regras-transicao-reforma-previdencia-mantidas>>. Acesso em 09 fev. 2017.

6 ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 295.

O mesmo autor ainda acrescenta:

“A exigência de cognoscibilidade permite que o cidadão possa ‘saber’ aquilo que ‘pode ou não fazer’ de acordo com o Direito. Essa exigência, dentro de um estado de confiabilidade e de calculabilidade, capacita-o a, com autonomia e com liberdade, ‘fazer ou não fazer’, de modo que possa ‘ser ou não ser’ aquilo que deseja e que tem condições de ser. A segurança jurídica, em outras palavras, é um instrumento para que o cidadão possa saber, antes, e com seriedade, o que pode fazer, de modo que possa melhor ser o que pode e quer ser”

Em harmonia com Ávila, Leandro Paulsen⁷ conclui magistralmente que:

“O conteúdo de certeza do direito diz respeito ao conhecimento do direito vigente e aplicável aos casos, de modo que as pessoas possam orientar suas condutas conforme os efeitos jurídicos estabelecidos, buscando determinado resultado jurídico ou evitando consequência indesejada”

Nesse sentido, referindo-se às lições de Ávila, Victor Souza enfatizou:

“Ora, há algo mais calculável e programável que uma aposentadoria, para o trabalhador? Há algo mais esperado, tendo em vista o envelhecimento e a saúde mais frágil do trabalhador, que uma aposentadoria? Há algo mais relevante que a legislação previdenciária em vigor, a se confiar, para alguém que espera uma aposentadoria (seja ela no serviço público, seja ela no Regime-Geral de Previdência Social)?”

Nessa linha, não há dúvida de que se as regras de transição para os servidores já foram estabelecidas há mais de dez anos, por meio das EC 20/98, 41/2003 e 47/2005, estes organizaram sua vida “conforme os efeitos jurídicos estabelecidos” e merecem a proteção da garantia constitucional da segurança jurídica de modo que no decorrer de suas vidas funcionais não sejam surpreendidos com “*uma coleção de surpresas desestabilizadoras da vida*”.

Sendo a segurança jurídica uma cláusula pétrea, não pode existir emenda constitucional que a viole, portanto, para que não subsista tal inconstitucionalidade, devem as regras de transição previstas na EC 20/98, 41/2003 e 47/2003 serem respeitadas na PEC 287/2016.

⁷ PAULSEN, Leandro. *Segurança jurídica, certeza do direito e tributação: a concretização da certeza quanto à instituição de tributos através das garantias da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, 165-6.



Inconstitucionalidade da exigência de 50/45 anos para aplicação das regras de transição dos arts. 2º, 8º, 9º e 12º da PEC 287/2016: violação do princípio da isonomia do caput do art. 5º

Como se sabe, uma emenda à constituição pode ser declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) se seu conteúdo ofender as cláusulas pétreas do Texto Maior.

Entre as cláusulas pétreas, temos os direitos e garantias individuais e, entre estes, o direito ao tratamento isonômico.

O princípio da isonomia previsto no *caput* do art. 5º da Constituição exige que exista tratamento igual para os iguais e desigual para os desiguais na medida de sua desigualdade.

Os servidores que não se enquadrarem nas regras de transição do art. 2º da PEC 287/2016 por não terem 50/45 anos na data de promulgação da emenda constitucional não terão direito à integralidade, à paridade e estarão sujeitos às novas regras, abruptamente, inclusive da idade mínima de 65 anos, sem qualquer redução.

Por outro lado, com a redação atual, aqueles que tiverem mais de 50/45 anos na data de promulgação da emenda constitucional poderão, mediante cumprimento das regras de transição, ter tais direitos assegurados se tiverem ingressado no serviço público antes de 16/12/1998. Ou poderão ter parte de tais direitos assegu-

rados se ingressaram no serviço público em data posterior.

Logo, um servidor com 49,9 anos de idade na data da promulgação da emenda não possui diferença significativa de idade suficiente com outro de 50 a justificar um tratamento tão desigual pelo constituinte derivado: o de 50 terá possibilidade de cumprir os requisitos da EC 47/2005 e obter integralidade, paridade e idade mínima aos 60 anos, ao passo que o outro de 49,9 anos não terá integralidade, paridade e se submeterá à idade mínima de 65 anos, sem nenhum tipo de transição. O tratamento não isonômico é gritante.

O mesmo drama enfrenta o trabalhador vinculado ao RGPS. O critério de 50/45 anos mínimo para ter direito às regras de transição ignora por completo o tempo de contribuição do trabalhador. Por exemplo, um trabalhador que iniciou sua atividade laboral aos 18 anos e está às vésperas de completar 50 anos já possui 32 anos de contribuição. Outro, com 51 anos, pode ter apenas 15 anos de contribuição. O segundo entrará nas regras de transição; o primeiro não. Pelas regras atuais, o primeiro poderia aposentar-se com 53 anos, com fator previdenciário, ou com 57 anos, com a regra 95 (idade+contribuição). Por uma questão de meses (ou dias), esse trabalhador, de forma abrupta, seca, sem nenhuma modulação, só poderá aposentar-se aos 65 anos de idade.

Não se trata de escolher outra idade distinta de 50 anos, mas de compreender que o conteúdo das regras de transição dos arts. 2º, 8º, 9º e 12º da PEC 287/2016 já contempla a diferenciação pelo tempo de contribuição por conta da existência do pedágio, na medida em que quanto menor a idade, menor o tempo de contribuição e maior o pedágio a ser cumprido.

Se afastado o critério de idade (50 anos) como condição para ingressar nas regras de transição, um servidor com 49 anos na data de promulgação da emenda (ou qualquer outra idade inferior a 50 anos) que tenha ingressado no serviço público antes de 1998 — habilitado, portanto, a ver aplicado ao seu caso as regras de transição das EC 20/98, 41/2003 e 47/2005 — terá em regra um pedágio maior do que aqueles com mais idade, o que, por si só, enseja uma regra de transição muito mais harmoniosa, sem rupturas. O mesmo raciocínio vale para o trabalhador vinculado ao RGPS, de forma que, afastado o critério de idade mínima de 50 anos como único requisito para a transição, será exigido maior pedágio daqueles com menor idade e tempo de contribuição, resultando em uma regra de transição mais justa e harmoniosa.

Da forma como consta na proposta apresentada pelo Governo, tal discriminação, a ponto de excluir das regras de transição até mesmo pessoas às vésperas do aniversário de 50 anos, é irrazoável e desnecessária, configurando explícita ofensa ao princípio da isonomia, o que indica que deve ser afastada da PEC 287/2016.

CONCLUSÕES

Resumimos a seguir nossas conclusões:

1- Para que o princípio da segurança jurídica, na sua expressão de previsibilidade das normas, não seja violado, as regras de transição da Emenda Constitucional (EC) 20/1998, da EC 41/2003 e da EC 47/2005 devem ser mantidas;

2- Em respeito à isonomia prevista no caput do art. 5º da constituição, as regras de transição do art. 2º, 8º, 9º e 12º da PEC 287/2016, respeitadas as EC 20/1998, 41/2003 e 47/2005, não devem exigir o requisito de idade de 50/45 anos para sua aplicação.

Fevereiro/2017

Unafisco Nacional

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. *O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado*. Niterói: Impetus, 2009.

ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. *Teoria da segurança jurídica*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BAPTISTA, PATRICIA FERREIRA. *Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no direito administrativo: análise sistemática e critérios de aplicação no direito administrativo brasileiro*. 1/1/2006. 374 f. Doutorado em DIREITO Instituição de Ensino: USP, São Paulo. Biblioteca Depositária: Faculdade de Direito da USP.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição 287 de 2016. *EMI nº 140/2016 MF*. Brasília, 05 dez. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016>. Acesso em 14 dez. 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 13. ed., São Paulo: Saraiva, 2000.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Anterioridade e irretroatividade no campo tributário. *Revista dialética de direito tributário*. São Paulo, n. 65, fev. 2001.

PAULSEN, Leandro. *Segurança jurídica, certeza do direito e tributação: a concretização da certeza quanto à instituição de tributos através das garantias da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (coord.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. Regras de transição em vigor da reforma da Previdência devem ser mantidas. *Revista Consultor Jurídico*. 07 jan. 2017. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2017-jan-07/regras-transicao-reforma-previdencia-mantidas>>. Acesso em 09 fev. 2017.

A Unafisco Nacional – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – é uma entidade associativa de âmbito nacional que representa os Auditores Fiscais da Receita Federal.

As ações da entidade, além de defender os interesses e direitos da categoria, são cada vez mais no sentido de lutar pela implementação de um sistema tributário justo e por uma administração forte e firme no combate à sonegação com respeito ao contribuinte, contribuindo para o desenvolvimento nacional e para a diminuição das desigualdades sociais.



UNAFISCO
ASSOCIAÇÃO
NACIONAL

Associação Nacional dos Auditores
Fiscais da Receita Federal do Brasil