



CSPM | Coelho · Schneider
Pereira · Monteiro
Advogados Associados

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

HENRIQUE FONTANA JÚNIOR, brasileiro, casado, médico, no exercício de mandato de Deputado Federal pelo PT/RS, inscrito no CPF sob o nº 334.105.180-53, com domicílio profissional no Gabinete nº 256, do Anexo IV, da Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, Brasília – DF, CEP 70.160-900;

JANDIRA FEGHALI, brasileira, divorciada, médica, no exercício de mandato de Deputada Federal pelo PCdoB/RJ, inscrita no CPF sob o nº 434.281.697-00, com domicílio profissional no Gabinete nº 622, do Anexo IV, da Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, Brasília – DF, CEP 70.160-900;

MARCELO RIBEIRO FREIXO, brasileiro, divorciado, professor, no exercício de mandato de Deputado Federal pelo PSOL/RJ, inscrito no CPF sob o nº 956.227.807-72, com domicílio profissional no Gabinete nº 725, do Anexo IV, da Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, Brasília – DF, CEP 70.160-900;

LUIZ PAULO TEIXEIRA FERREIRA, brasileiro, casado, advogado, no exercício de mandato de Deputado Federal pelo PT/SP, inscrito no CPF sob o nº 054.413.698-06, com domicílio profissional no Gabinete nº 281, do Anexo III, da Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, Brasília – DF, CEP 70.160-900;

vêm, por seus procuradores, respeitosamente, ante Vossa Excelência impetrar o presente

MANDADO DE SEGURANÇA com pedido de medida liminar

contra ato ilegal e abusivo praticado pelo Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, **DEPUTADO FEDERAL RODRIGO FELINTO IBARRA EPITÁCIO MAIA**, brasileiro, casado, bancário, eleito pelo DEM/RJ, estabelecido na Presidência da Câmara dos Deputados, localizada na Câmara dos Deputados, Praça dos Três Poderes, Brasília – DF, CEP 70.160-090, indicado para fins desta impetração como



Autoridade Coatora, representante da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, pelos fatos e fundamentos que passa a expor e, ao final, requerer.

1. DA LEGITIMIDADE

Os impetrantes são Deputados Federais integrantes da Câmara dos Deputados, tendo sido investidos no mandato parlamentar para representar os interesses da população brasileira no Congresso Nacional.

Assim, padecendo a Proposta de Emenda Constitucional de vício de inconstitucionalidade por descumprimento das normas constitucionais que regulam o processo legislativo no que tange as emendas - o que, portanto, impede a sua tramitação, conforme restará demonstrado - nasce a legitimidade dos impetrantes para figurar no pólo ativo do presente Mandado de Segurança.

Este é o entendimento pacificado nesta Corte, consubstanciado no acórdão de lavra do Eminentíssimo Ministro Carlos Velloso:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PODER LEGISLATIVO: ATOS: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PARLAMENTARES. I. - O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case) (RTJ 99/1031); MS 20.452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47); MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/200); MS 24.645/DF, Ministro Celso de Mello, "D.J." de 15.9.2003; MS 24.593/DF, Ministro Maurício Corrêa, "D.J." de 08.8.2003; MS 24.576/DF, Ministra Ellen Gracie, "D.J." de 12.9.2003; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "D.J." de 12.9.2003. III. - Agravo não provido. (MS 24667 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 04/12/2003, DJ 23-04-2004 PP-00008 EMENT VOL-02148-04 PP-00714)

Ademais, o Presidente da Câmara dos Deputados é indicado aqui como Autoridade Coatora, porquanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados atribui a este, no art. 202, a prática dos atos iniciais destinados à tramitação de proposta de emenda constitucional. No presente caso, a legitimidade passiva da Autoridade Coatora



decorre, também, de ato comissivo ao admitir a tramitação de Projeto de Emenda à Constituição que tende a abolir cláusulas pétreas.

2. DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Constituição Federal atribui ao Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição, a competência para processar e julgar mandado de segurança contra ato da mesa da Câmara dos Deputados, conforme dispõe o art. 102, inciso I, alínea “d” da CF/88.

No caso em tela, o ato inquinado foi perpetrado pelo Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados, o que atrai a incidência do dispositivo constitucional citado.

3. DO ATO COATOR

O Presidente da República encaminhou à Autoridade Coatora, no dia 20 de fevereiro de 2019, a Proposta de Emenda à Constituição – PEC ora atacada, a qual foi registrada sob o número 06/2019, visando a ***modificar o sistema de previdência social, estabelecendo regras de transição e disposições transitórias.***

Ato contínuo, a Autoridade Coatora procedeu ao envio da PEC para deliberação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania¹, a fim de ser aferida a presença dos critérios de admissibilidade da proposição, em cumprimento ao disposto no art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A Autoridade Coatora, após recebimento do parecer proferido pela CCJ, determinou a instalação da Comissão Especial (doc. anexo) destinada a analisar o mérito da proposta, dando início formal à tramitação da PEC.

Portanto, resta claro que o Ato Coator se perfectibiliza no ATO DA PRESIDÊNCIA assinado pelo Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados que determina a instalação da Comissão Especial.

¹ Câmara dos Deputados. Ficha de tramitação - PEC 06/2019: Disponível em: www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459



4. DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 6/2019

A PEC 06/2019 encontra-se eivada de vícios, seja pela flagrante afronta à Constituição Federal no que tange a instituição do sistema de capitalização, como adiante apontado, seja pela péssima técnica legislativa observada na redação da proposta, com diversas passagens obscuras e artigos conflitantes entre si, ou mesmo pela confusão conceitual apresentada.

O presente Mandado de Segurança tem como foco central a patente inconstitucionalidade configurada na adoção de um sistema de capitalização para o regime de Previdência Social, em afronta aos direitos e garantias fundamentais.

Tal sistema é descrito nos artigos 40, § 6º e 201-A da PEC 06/2019 (cujo documento integral segue anexo), assim redigidos (*grifo nosso*):

“Art. 40. Aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações públicas, é assegurado regime próprio de previdência social de caráter contributivo e solidário, por meio de contribuição do respectivo ente federativo, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo, nos § 1º, § 1º-A, § 1º-C e § 1º-D do art. 149 e no art. 249.

(...)

*§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios instituirão para o regime próprio de previdência social o sistema obrigatório de capitalização individual previsto no art. 201-A**, no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo.”*

*“Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo Federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em **sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício**, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.”*

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania exarou parecer favorável à tramitação da PEC, desconsiderando a incidência do § 4º do art. 60 da CF ao caso concreto, ao que a Autoridade Coatora determinou a instalação da Comissão



Especial prevista no art. 202 do Regimento Interno, a fim de iniciar a deliberação sobre a PEC.

Este ato ensejou a impetração deste Mandado de Segurança, por afronta ao direito fundamental à aposentadoria, infringindo assim a vedação à tramitação de proposta tendente a abolir cláusulas pétreas, a fim de garantir a eficácia da norma constitucional.

5. DO OBJETIVO DA PEC DE ABOLIR O DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL

5.1. DO DIREITO FUNDAMENTAL DOS TRABALHADORES À PREVIDÊNCIA SOCIAL E DAS GARANTIAS INSTITUCIONAIS.

O direito fundamental dos trabalhadores à previdência, consagrado na Constituição entre os direitos sociais, abrange o universo das pessoas que tem uma atividade determinada – o trabalho.

Enunciado no artigo 6º da CF abstratamente, a sua concretização avança na parte orgânica da Constituição, no título que trata da *ordem social*, iniciando com a imposição do dever de financiar a seguridade social (Art. 195): (I) à ***toda a sociedade***, mediante recursos orçamentários do Estado (provenientes das receitas tributárias dos entes federados); (II) ***aos empregadores e empresas***; (III) aos próprios *trabalhadores* (e demais segurados).

No art. 201, o constituinte gerou a instituição ***Previdência Social***, editando normas de organização e procedimento que conformam o ***Regime Geral***. Ela é considerada pelo direito uma ***garantia fundamental*** para assegurar a efetividade do *direito fundamental à previdência*. Esta norma estabeleceu o rol de benefícios outorgados e determinou que eles fossem calculados em função dos salários de contribuição, decorrentes das remunerações sucessivas dos segurados, garantindo o seu reajustamento periódico “para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real”.

Neste passo, o legislador constituinte elegeu, inequivocamente, a modalidade de ***benefícios definidos*** no Regime Geral, optando por uma forma humanizada na efetivação do ***direito fundamental dos trabalhadores à previdência***. E, elevando as suas determinações ao patamar constitucional, quis cercar da máxima segurança as garantias conferidas ao direito.



Deu destaque à aposentadoria, instituindo benefícios bem definidos, para assegurar uma sobrevivência digna ao trabalhador ao esmorecer a sua força de trabalho. Considerou, certamente, que os proventos de aposentadoria têm a mesma natureza do salário. Se este é destinado à *persona do trabalhador* para garantir a *produção e a reprodução da força de trabalho*, a aposentadoria deve lhe assegurar a continuidade do direito à vida, em face do trabalho já prestado à sociedade.

Em resumo:

O legislador constituinte, ao formatar a Previdência Social, instituiu garantias para assegurar a efetividade do direito fundamental à previdência, destinando aos trabalhadores uma forma de sobrevivência digna ao final de sua vida laboral.

5.2. DO DIREITO FUNDAMENTAL DOS TRABALHADORES DO ESTADO À PREVIDÊNCIA.

O direito fundamental à previdência outorgado aos trabalhadores do Estado foi regulado no capítulo da Administração Pública, pertencente ao Título III, que trata da Organização do Estado.

No artigo 40, o constituinte originário regulou um **regime de previdência** uniforme para os entes federados, o denominado regime próprio, abrangendo o universo dos servidores públicos. Ele é de caráter *contributivo e solidário*, atribuindo **a obrigação correspondente ao direito ao ente público tomador do trabalho** e ao próprio servidor. Ao definir as modalidades de aposentadoria e pensão, optou por **benefícios definidos**; é dizer, **os benefícios têm valor determinado, sendo** calculados em função do salário de contribuição que corresponde à remuneração do servidor ao longo do tempo de atividade, obedecendo ao valor do teto dos benefícios do Regime Geral, assegurada a mesma garantia de reajustamento periódico para manutenção do seu valor real.

Em resumo:

O constituinte atribuiu aos trabalhadores do Estado, titulares de cargos públicos efetivos, **garantias fundamentais** equivalentes às que positivou para os trabalhadores segurados da Previdência Social, anteriormente examinadas.



5.3. DO SIGNIFICADO INSTITUCIONAL DA POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES À PREVIDÊNCIA COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS E DE SUAS GARANTIAS.

Qual o *significado* da positivação do direito dos trabalhadores privados e públicos à previdência como direito fundamental, cercando-os de amplas garantias institucionais no patamar constitucional? Conforme a doutrina,

“a constitucionalização das garantias institucionais traduzir-se-ia numa imposição dirigida ao legislador, obrigando-o, por um lado, a respeitar a essência da instituição e, por outro lado, a protegê-la tendo em atenção os dados sociais econômicos e políticos.”²

O efeito jurídico da constitucionalização dos elementos constitutivos do direito fundamental dos trabalhadores à previdência como garantias institucionais é, portanto, o de colocá-los fora do alcance da vontade das maiorias eventuais. Somente por emenda constitucional podem ser modificados, ainda assim sem que a vontade da maioria qualificada exigida (de 3/5 com duas votações em ambas as casas) tenha discricionariedade ilimitada.

O Eminentíssimo Ministro Luís Roberto Barroso leciona de forma contundente sobre esta intenção do constituinte, que limita a possibilidade de reforma da Constituição:

“...as Constituições não podem ser volúveis. Os textos constitucionais não podem estar ao sabor das circunstâncias, fragilizados diante de qualquer reação à sua pretensão normativa e disponíveis para ser apropriados pelas maiorias ocasionais. Se isso ocorrer, já não terão condições de realizar seu papel de preservar direitos e valores fundamentais em face do poder político e das forças sociais.”³

Em resumo:

A constitucionalização da Previdência Social e de sua regulação mínima decorre da vontade do legislador constituinte em salvaguardar este instituto de modificações oriundas de maiorias eventuais, denotando a importância da Previdência na pacificação social.

² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2003.

³ BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 2018. p. 178.



5.4. DAS MODIFICAÇÕES PROJETADAS PELA PEC NA PREVIDÊNCIA SOCIAL E NOS REGIMES PRÓPRIOS.

O Projeto de Emenda, encaminhado agora pelo novo governo, promove a desconstitucionalização das **garantias fundamentais** destinadas à concretização do **direito fundamental à previdência** dos trabalhadores públicos e privados. Substituindo os enunciados normativos do artigo 40 – *regime próprio* – e do artigo 201 – *Regime Geral* – a PEC visa a afastar as **garantias** postas nos dois regimes e projeta, para lei complementar, as normas que irão regulamentar o direito.

O propósito do governo ao promover a reforma da previdência em duas etapas foi explicitado nos pronunciamentos ministeriais e nas falas dos agentes autorizados de sua base. Visava a reduzir a dificuldade de sua aprovação. A conversão dessa normatividade, que é constitutiva do direito fundamental dos trabalhadores à previdência, em ordenamento ordinário implica colocá-los de forma permanente, ao alcance da maioria eventual, que pode revogá-los ou reduzi-los com ampla liberdade.

O novo enunciado normativo conferido ao artigo 201, em substituição ao atual, aparentemente não inova no rol de benefícios postos no seu caput. Mas o § 1º deste artigo remete para lei complementar a definição dos parâmetros do Regime Geral, entre estes a definição taxativa dos **benefícios** e dos **beneficiários**, acrescidos os mecanismos para elevação gradual do requisito de idade mínima e das contribuições dos trabalhadores.

Além da lei complementar prevista no § 1º do art. 201, que irá estabelecer os critérios e parâmetros para os benefícios do **regime geral**, uma outra lei complementar instituirá um **novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização individual, a látere** do denominado **regime geral**, conforme estatui o art. 201-A inserido pela emenda. Ele surgirá com a tendência de substituir, mais adiante, o sistema institucionalizado no artigo 201 da Constituição. Dispõe o novo artigo inserido pela emenda:

“Art. 201-A. Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo Federal instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida capitalização nocional, vedada qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo.”



O projeto de mudança estratégica na concretização do direito à previdência dos trabalhadores do Estado é posto pela emenda no novo enunciado normativo inserido no § 6º do art. 40, que anuncia a instituição para os regimes próprios do sistema obrigatório de capitalização individual, nos mesmos termos em que será instituído para a Previdência Social, como *novo regime de previdência*, ao lado do Regime Geral:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão para o regime próprio de previdência social o sistema obrigatório de capitalização individual previsto no art. 201-A, no prazo e nos termos que vierem a ser estabelecidos na lei complementar federal de que trata o referido artigo.”

Em resumo:

A Proposta de Emenda à Constituição visa a retirar do âmbito constitucional as garantias institucionais, tão somente para facilitar a aprovação da própria reforma, atingindo o direito fundamental à Previdência Social, excluindo efetivamente a garantia fundamental à fruição deste direito.

5.5. DO PROPÓSITO SUBJACENTE AO PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Ao autorizar o legislador complementar a instituir o sistema de capitalização individual, a emenda proposta está concretamente encaminhando a eliminação das obrigações do Estado e viabilizando também a desoneração do empregador na Previdência Social e dos entes federados, nos regimes próprios.

O projeto de emenda introduz no final do ADCT o artigo 115 para adiantar o regramento constitutivo do sistema, tratado como *novo regime de previdência social*. Dispõe no caput que ele será implementado alternativamente ao Regime Geral e aos regimes próprios, e enuncia suas diretrizes, estabelecendo no inciso VII a “*possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor*”.

Como se verifica desde logo, fica excluída a contribuição do Estado, originária de receitas tributárias dos entes federativos. A possibilidade de contribuição dos entes federativos, vindo após as contribuições patronais e do trabalhador na norma



transcrita, está associada à do servidor, indicando que ela poderia ser instituída nos regimes próprios.

Cumprido interpretar, no entanto, a dicção do enunciado normativo que anuncia as contribuições patronais e dos entes federativos como meras possibilidades, associando às manifestações públicas dos agentes governamentais.

Elas já adiantaram que tais contribuições, se existentes, seriam bem inferiores às dos trabalhadores públicos e privados, consagrados no discurso oficial como os provedores do próprio direito à aposentadoria, dizendo que esta seria a maior garantia da sua efetividade.

É oportuno lembrar o precedente próximo da adoção do sistema de capitalização individual, que foi instituído no Chile, contando com contribuição apenas do trabalhador e nenhuma contribuição do empregador ou do Estado. A instituição deste sistema no País latino, na década de oitenta do século passado, teve a participação de nosso atual Ministro da Economia, Paulo Guedes, convocado por seu mestre na Universidade de Chicago, MILTON FRIEDMAN, então chamado por Pinochet para aplicar no País a sua doutrina - do ultraliberalismo. Detalhe não irrelevante é que nosso Ministro segue hoje defendendo a obra feita na previdência daquele País como operação exitosa.

Em resumo:

A instituição do sistema de capitalização individual, regulado através de Lei Complementar, fere de morte o instituto da Previdência Social por força da exclusão das garantias fundamentais atribuídas pelo constituinte ao sistema solidário.

5.6. DO SIGNIFICADO *SÓCIO-POLÍTICO* DA INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO INDIVIDUAL PARA A APOSENTADORIA DOS TRABALHADORES PÚBLICOS E PRIVADOS.

A tendência estabelecida com a aprovação da emenda, portanto, é a de instituição de um sistema de capitalização individual que irá levar à eliminação da obrigação dos demais contribuintes do direito fundamental dos trabalhadores à previdência. O único obrigado será o próprio trabalhador e, diante disso, teremos a tautologia de um **direito do trabalhador sobre si mesmo**.



Em tal sistema, a “iniciativa” do trabalhador de investir parte do seu salário não será livre, mas obrigatória; a sua vontade será livre apenas para eleger a empresa privada que vai administrar esse investimento, naturalmente cobrando uma taxa de administração, em percentual fixado pelo mercado, em regime de concorrência, sem nenhuma garantia real contra a sua insolvência.

Chega a ser uma ironia que, num **regime de livre iniciativa**, enquanto todas as pessoas têm a liberdade de fazer investimentos, **para o trabalhador o investimento será imperativo, separando-se, na fonte, parte do seu salário.**

Hiering sentenciou, no século XIX, que todo cidadão tem uma **obrigação moral consigo mesmo** – de defender o próprio direito. Aqui, no início do século XXI, passará a ser desnecessária a luta do trabalhador pela efetivação do seu direito fundamental à previdência. Com a aprovação da PEC, gestada pela doutrina ultraliberal, caberá ao próprio trabalhador a obrigação de prover a sua aposentadoria.

É estabelecida para ele **uma obrigação jurídica consigo mesmo**, cujo adimplemento ficará sob o controle do tomador do serviço, que reterá na fonte uma parte do salário devido e a repassará a instituições privadas para que façam a gestão dos recursos do trabalhador.

No caso em exame tendem a desaparecer as obrigações dos sujeitos passivos correspondentes ao direito fundamental dos trabalhadores. Kelsen⁴ já dizia que “*não há direito subjetivo em relação a uma pessoa **sem o correspondente dever jurídico de outra***”. Um direito sobre si mesmo é – evidentemente – um **não direito**.

Ele agrega também que “*o direito subjetivo não consiste em um presumido interesse, mas na proteção jurídica.*” A aprovação da emenda proposta tende a abolir a tutela constitucional contida nas garantias institucionais do direito fundamental.

O projeto de reforma da previdência apresentado ao Congresso Nacional, como se vê, **instaura uma tendência de abolir as garantias institucionais positivadas na Constituição e o próprio direito fundamental à Previdência**, em particular a aposentadoria, substituindo as contribuições que a custeiam por uma poupança obrigatória do trabalhador para si mesmo. Isto depois de frustrar o acesso aos benefícios definidos no regime geral constitucionalizado, elevando períodos de contribuição e estabelecendo idades inalcançáveis para a parte mais pobre da população brasileira.

⁴ KELSEN, Hans. Teoria Pura del Derecho. México: Editorial Porrúa, 1997. P. 155.



Mas o trabalhador poderá então ufanar-se de ser um empresário de si mesmo, realizando “*no mundo da vida*” a *nova razão do mundo*⁵. E o direito fundamental à previdência continuará decorando o umbral da Constituição como uma simples reserva de valor.

Em resumo:

A PEC inaugura uma relação obrigacional do trabalhador para consigo, subvertendo a lógica liberal na qual a reforma é embasada. A Previdência Social deixa de ser um direito social e trona-se um direito sobre si mesmo, que é – evidentemente – um ***não direito***

6. DO REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL SOLIDÁRIO COMO GARANTIA FUNDAMENTAL

6.1. OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CONFORMADORES DO REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

O texto da Constituição Federal de 1988 foi fruto de intensos debates entre os representantes eleitos e, também, pela intervenção dos mais diversos grupos sociais. O Legislador Constituinte, imbuído deste sentido social amplo, institui o regime de Previdência Social calcado em dois princípios basilares: o princípio contributivo e o princípio da solidariedade.

Ambos os princípios conformam todo o regime previdenciário no Brasil. O princípio da solidariedade ganha especial destaque, uma vez que é também um dos objetivos fundamentais da República, conforme enunciado no art. 3º, inciso I da CF:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

*I - construir uma sociedade livre, justa e **solidária**;*

Este princípio, sendo vinculado aos *objetivos fundamentais* da República, tem uma **função estruturante** das instituições geradas na arquitetura constitucional. Com efeito, segundo o Preâmbulo, o primeiro objetivo do Estado Democrático é o de

⁵ Dardot, Pierre. Laval, Christian. *A Nova Razão do Mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo Editorial. 2016.



assegurar o exercício dos direitos fundamentais sociais e individuais, cabendo ao **princípio fundamental da solidariedade** gerar a **garantia fundamental** que irá viabilizar a efetividade dos direitos a previdência social.

Ele firma, dessa forma, uma obrigação recíproca entre todos os indivíduos em uma dada sociedade, de forma geral e irrestrita. O Estado detém o poder-dever de mediar esta relação obrigacional através da imposição tributária, estabelecendo um sistema **redistributivo** da riqueza geral, através da qual a aposentadoria daqueles trabalhadores menos favorecidos é custeada por sua própria contribuição ao sistema de previdência, assim como pelos tributos e contribuições dos tomadores de serviços.

Como leciona PECES-BARBA⁶, *Diversamente dos demais valores, que fundamentam diretamente direitos, a solidariedade o faz indiretamente, por intermédio dos deveres. De uma reflexão desde comportamentos solidários se deduz a existência de deveres positivos que correspondem diretamente aos poderes públicos, ou que estes atribuem a terceiros, pessoas físicas ou jurídicas.*”

O princípio da solidariedade é o norteador de toda a Seguridade Social, do qual a Previdência Social é parte significativa, a fim de assegurar a efetivação do objetivo fundamental elencado acima.

Os artigos 40 e 201 da CF fazem referência direta ao princípio da solidariedade, o qual pode ser considerado como:

“... princípio estruturante de nosso sistema previdenciário. Esse princípio revela-se apto a catalisar a articulação entre Estado e a sociedade, operando como verdadeira bússola condutora da nau previdência social no revoltoso mar da necessidade social”⁷

São, portanto, princípios constitucionais que detém status de cláusula pétrea, uma vez que importam na conformação de direitos fundamentais, ao mesmo tempo que propiciam as garantias necessárias à fruição do direito. Ao afastar a norma instituinte das **obrigações fundamentais** enumeradas no artigo 195, destinadas ao financiamento da previdência, com a implementação do projeto da **nova previdência social** - baseado no **sistema de capitalização individual** - a emenda proposta elimina

⁶ PECES-BARBA, Gregório. *Lecciones de Derechos Fundamentales*. Madri: Dykinson. P. 184.

⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina., 2013. p. 954.



da Previdência Social a primeira e mais relevante das concretizações do **princípio fundamental da solidariedade**.

Recente declaração do Eminentíssimo Ministro Luiz Fux acerca do tema reconhece a importância destes princípios na instituição da Previdência Social:

*"Dentre os princípios constitucionais, estão o contributivo e o da solidariedade. No meu modo de ver, **são princípios que representam cláusulas pétreas, que não podem ser modificadas pelo poder constituinte derivado, e esse poder é que vai ser exercido por meio de uma emenda constitucional**"⁸*

A PEC 06/2019 fulmina estes princípios ao excluir o Estado e os tomadores de serviço desta relação, à margem do que determinam os objetivos fundamentais da Constituição, favorecendo o estabelecimento de uma relação meramente privada, entre o trabalhador que poupa para sua própria aposentadoria e a instituição que irá gerir os recursos desta poupança obrigatória.

Ainda que assim não fosse, caso aprovada a PEC sem salvaguardas que garantam, no futuro texto constitucional, contribuições dos tomadores de serviços, será afastada de forma peremptória a incidência da solidariedade no sistema de Previdência Social.

Em resumo:

A previdência Social é conformada por dois princípios constitucionais, o princípio contributivo e o princípio da solidariedade. A introdução deste último nos artigos 40 e 201 da CF reitera, tão somente, um dos objetivos fundamentais da República, conforme instituído no artigo 3º, inciso I da CF.

6.2. A INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO INDIVIDUAL COMO ATAQUE À GARANTIA FUNDAMENTAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.

Foram inseridas na Constituição Federal de 1988 inúmeros dispositivos protetivos, dentre os quais o legislador constitucional concedeu especial atenção ao rol de direitos e garantias elencados no artigo 5º, nomeados sob o Título Dos Direitos e

⁸ Jornal Valor Econômico. Disponível: <https://valor.com.br/politica/6167359/fux-defende-sistema-de-reparticao-contracapitalizacao> Acesso em: 20 mar. 2019.



Garantias Fundamentais, os quais, inclusive, foram explicitamente protegidos de supressão pelo art. 60, § 4º da própria Constituição.

Importa estabelecer a diferença conceitual entre “direitos” e “garantias”, uma vez que ambas têm sido reiteradamente utilizadas como sinônimas. Nas palavras de Paulo Bonavides, esta confusão terminológica “conduziria sem dúvida ao obscurecimento de uma das noções mais valiosas para o entendimento da progressão valorativa do Estado Liberal em sua passagem para o Estado Social...”⁹.

Assim, temos que direitos são não somente as normas positivadas, mas também o sentido extraído dos textos normativos¹⁰, as disposições legais que determinam ou regulam uma dada conduta, sejam elas leis ou princípios. Para Ingo Sarlet, o termo direitos fundamentais “se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado”¹¹.

De outro lado, as garantias são o meio de defesa dos direitos, colocam-se diante deles, mas com estes não se confundem¹². Viamonte assim define:

*“Garantia é a instituição criada em favor do indivíduo, para que, armado com ela, possa ter ao seu alcance imediato o meio de fazer efetivo quaisquer dos direitos individuais que constituem em conjunto a liberdade civil e política.”*¹³

Para melhor ilustrar a diferenciação entre os institutos aqui trabalhados, mister se faz referenciar duas citações a ilustres juristas que nos traz Paulo Bonavides em sua obra. A primeira é a distinção entre direitos e garantias realizada por Rui Barbosa:

“A confusão, que irrefletidamente se faz muitas vezes entre direitos e garantias, desvia-se sensivelmente do rigor científico, que deve presidir à interpretação dos textos, e adúltera o sentido natural das palavras. Direito é ‘a faculdade reconhecida, natural, ou legal, de praticar ou não certos atos’.

⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 2011. p. 526.

¹⁰ ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. 2009. p. 30.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2009. p. 29.

¹² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 2011. p. 526.

¹³ VIAMONTE, Carlos Sanches Apud BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 2011. p. 527.



*Garantia ou segurança de um direito, é o requisito de legalidade, que o defende contra ameaça de certas classes de atentados de ocorrência mais ou menos fácil.*¹⁴

O constitucionalista português Jorge Miranda, por sua vez, divide os direitos fundamentais – gênero – em garantias e direitos – espécies - afirmando que:

*"...os direitos representam por si só certos bens, as garantias destinam-se a assegurar a fruição desses bens; os direitos são principais, as garantias são acessórias; os direitos permitem a realização das pessoas e inserem-se direta e imediatamente, por isso as respectivas esferas jurídicas; as garantias só nelas se projetam pelo nexó que possuem com os direitos... os direitos declaram-se, as garantias estabelecem-se".*¹⁵

A instituição de um sistema de capitalização individual fulmina o direito fundamental à aposentadoria ao deliberadamente desconstituir as garantias fundamentais que instrumentalizam esse direito, como adiante se demonstrará.

Em resumo:

A conformação do sistema de previdência calcado na solidariedade é garantia fundamental do direito à aposentadoria, sendo que a instituição de um sistema de capitalização individual vulnera esta garantia e, portanto, o próprio direito fundamental.

6.3. O POSICIONAMENTO DA GARANTIA FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL AO LARGO DO ROL DO ART. 5ª DA CONSTITUIÇÃO.

Ainda, quando tratamos dos direitos e garantias fundamentais, é importante observar que nem todos estão adstritos ao rol do art. 5º da Constituição, uma vez que a definição de uma norma como tal deve observar seu conteúdo, e não somente a forma, como ensina o eminente Ministro Luis Roberto Barroso:

¹⁴ BARBOSA, Rui Apud BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 2011. p. 528.

¹⁵ MIRANDA, Jorge Apud MAIA, Juliana (org.); PAULO, Vicente. *Aulas de Direito Constitucional*. 9. ed. o. Rio de Janeiro: Impetus, 2007. p. 103.



“Em decisão que se tornou histórica, por ser o primeiro precedente declaração de inconstitucionalidade de dispositivo de emenda constitucional, o Tribunal [STF] adotou posição ousada e louvada: a de que existem direitos protegidos pela cláusula do inciso IV do § 4º do art. 60 que não se encontram expressos no elenco do art. 5º, inclusive notadamente por força de seu § 2º.”¹⁶

Isto posto, resta claro que uma norma de direito fundamental não se restringe ao ditame formal, mas sim à sua destinação enquanto regra protetiva. Segundo Canotilho, “a primeira função dos direitos fundamentais – sobretudo dos direitos, liberdades e garantias – é a defesa da pessoa humana e da sua dignidade perante os poderes do Estado (e de outros esquemas políticos coactivos)”¹⁷.

Assim, importa destacar que as normas contidas no art. 40 e 201 da Constituição representam as garantias ao direito fundamental à aposentadoria expressa no art. 7º da CF, garantindo a eficácia daquele direito e a possibilidade de proteção judicial do mesmo. É o que, nas palavras de Sarlet, denomina-se multifuncionalidade dos direitos fundamentais¹⁸.

7. DA CONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA TENDENTE A ABOLIR DIREITOS FUNDAMENTAIS DE TITULARIDADE INDIVIDUAL E SUAS GARANTIAS INSTITUCIONAIS

Cumprido avaliar a constitucionalidade da emenda proposta pelo governo nesta parte. No artigo 60 da Constituição, que regula o poder de emenda, observa-se que a norma do § 4º dispõe que “**não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais**”.

Trata-se de interpretar, no caso em tela, o grau de efetividade que deve ser conferido à norma constitucional a ser retrocedida. “A interpretação constitucional é ‘concretização’ (Konkretisierung). Precisamente aquilo que não aparece de forma clara como conteúdo da Constituição é o que deve ser determinado mediante a incorporação da ‘realidade’ de cuja ordenação se trata. Nesse sentido, a **interpretação**

¹⁶ BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 2018. p. 215.

¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2003. p. 407.

¹⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2009. p. 155-6.



constitucional tem caráter criativo: o conteúdo da norma interpretada só se completa com a sua interpretação; mas, veja-se bem, só em tese possui caráter criativo, pois a **atividade interpretativa fica vinculada à norma**¹⁹.

Como se demonstrou, é notória a **tendência estabelecida pela proposta de emenda de abolir concretamente o direito fundamental à previdência** para os trabalhadores públicos e privados, **em particular o direito à aposentadoria**, impondo a sua substituição por uma poupança forçada que imputa ao titular do direito a obrigação correspondente.

Fica claro o ferimento do art. 60, § 4º da CF, inclusive pelo impulso interpretativo originário do preâmbulo da Constituição:

“(…) nos preâmbulos se encontra sintetizada a expressão da vontade do autor da norma - síntese que se torna independente ou objetiva da dita vontade - enquanto deles se recolhem os fins ou objetivos pelos quais o legislador atuou e para alcançar o que ele fez de certa maneira, consideramos que os textos preambulares podem desempenhar um papel fundamental para a interpretação tanto sociológica como teleológica de qualquer texto normativo, incluída, é claro, a Constituição.”²⁰

Observa-se, ainda, que:

Primeiro: a emenda começa decretando a supressão da *jus fundamentalidade* do **direito fundamental dos trabalhadores à previdência**, no exato momento da entrega à sorte das garantias institucionais correspondentes ao legislador infra constitucional, que expressa a vontade das maiorias eventuais nas leis complementares autorizadas. A eliminação da tutela jurídica máxima reduz notoriamente a efetividade do direito, o que ofende o direito fundamental consagrado, apontando para a inconstitucionalidade da emenda.

Segundo: ao autorizar/determinar a instituição de sistemas de capitalização individual pelo legislador infraconstitucional - destinados a isentar o Estado e o empregador, titulares da obrigação correspondente ao direito fundamental – projeta a

¹⁹ HESSE, Konrad. *Temas Fundamentais do Direito Constitucional*: textos selecionados e traduzidos por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes e Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009, p.1089.

²⁰ Tejada, Javier Tajadura. El preâmbulo constitucional. Granada: Editorial Comares, 1997. p. 29.



própria extinção do direito fundamental consagrado e regulado pelo constituinte originário, substituindo-o por um tautológico direito do trabalhador sobre si mesmo.

A inconstitucionalidade da PEC, ao conceber um caminho de fuga para os entes definidos pelo constituinte originário como sujeitos passivos da obrigação fundamental de contribuir para a manutenção dos benefícios previdenciários parece, assim, ser incontornável.

Em resumo:

É notória a **tendência estabelecida pela proposta de emenda de abolir concretamente o direito fundamental à previdência** para os trabalhadores públicos e privados, **em particular o direito à aposentadoria**, impondo a sua substituição por uma poupança forçada que imputa ao titular do direito a obrigação correspondente.

8. DA MEDIDA LIMINAR

Reza o art. 7º, III, da Lei 12.016/09 que, ao despachar a inicial, o juiz ordenará que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida.

Conforme demonstrado acima, o fundamento da presente impetração é relevante, estando fortemente amparado na Constituição brasileira.

Por outro lado, há risco na demora da prestação jurisdicional, eis que do ato impugnado poderá resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida somente ao final. Com efeito, se não for deferida a medida liminar, a sociedade brasileira, representada pelos impetrantes, poderá vir a sofrer danos irreparáveis advindos do descumprimento de norma constitucional.

Somente com a concessão da medida liminar, nos termos requeridos, poderá ser afastada a ilegalidade do ato de instauração de comissão para a tramitação do Projeto de Emenda à Constituição 06/2019.



9. DOS REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requerem os impetrantes:

- a) Seja concedida a medida liminar/tutela de urgência pretendida, para que seja determinado que a Autoridade Coatora, sob pena de multa diária a ser fixada por este Juízo, suste a edição de quaisquer atos que visem a dar continuidade à tramitação da PEC 06/2019;
- b) A notificação da Autoridade Coatora para que preste as informações que entender necessárias, no prazo da Lei;
- c) Seja determinada a intimação da Advocacia Geral da União, órgão de representação judicial da União e conseqüentemente da Câmara dos Deputados, para os fins do disposto no inciso II do art. 7º da Lei nº 12.016/2009;
- d) A intimação do Procurador Geral da República para emitir parecer, nos termos do art. 12 da Lei 12.016/2009;
- e) Seja declarada a inconstitucionalidade da tramitação da PEC 06/2019 por restar caracterizada a efetiva tentativa de abolir clausula pétrea, com o deferimento do presente Mandado de Segurança, confirmando-se a liminar eventualmente concedida, de forma que seja determinada a interrupção da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019 e seu definitivo arquivamento.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000.00 (mil reais).

Nestes termos, pedem deferimento.

De Porto Alegre para Brasília, 24 de abril de 2019.

Rogério Viola Coelho
OAB/RS 4.655

Tarso Fernando Herz Genro
OAB/RS 5.627

Jefferson dos Santos Alves
OAB/RS 89.504

Marco Aurélio Pereira da Silva
OAB/RS 31.485