



# SENADO FEDERAL

## PARECER (SF) Nº 29, DE 2021

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA,  
sobre a Sugestão nº 47, de 2019, que Altera o parágrafo único do art.  
194 da Constituição Federal para incluir o princípio da confiança e dá  
outras providências.

**PRESIDENTE EVENTUAL:** Senador Fabiano Contarato

**RELATOR:** Senador Flávio Arns

25 de Outubro de 2021





SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

## PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Sugestão nº 47, de 2019, do(a) Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social, que *altera o parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal para incluir o princípio da confiança e dá outras providências*.

Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

### I – RELATÓRIO

Em análise, a Sugestão (SUG) nº 47, de 2019, proposta pela Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social (ANADIPS), que sugere, através do Ofício nº 030/2019, a alteração do art. 194 da Constituição Federal (CF). O objetivo é introduzir no texto constitucional, mediante inciso VIII, acrescido ao § 1º do art. 194, o “princípio da confiança legítima em matéria previdenciária”.

Além disso o texto proposto renumera o parágrafo único do referido artigo e acrescenta § 2º, com dois incisos. No parágrafo, a instituição proponente, define a natureza jurídica das contribuições para a Seguridade Social como tributária, “vinculada à contraprestação estatal, garantindo-se aos segurados e aos beneficiários de quaisquer dos regimes públicos de previdência social a proteção de seus direitos...”

No inciso I do § 2º estabelece-se que “a filiação obrigatória respeitará o princípio da confiança em matéria previdenciária” e fica vedada à União, Estados, Municípios e Distrito Federal a mudança das regras



SF/21919.08761-43



SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

previdenciárias, de forma unilateral, salvo em benefício dos segurados, por norma mais benéfica e garantida a opção desse segurado”.

No inciso II do § 1º, acrescido ao art. 194 da CF, prevê-se o “respeito ao tratamento isonômico entre trabalhadores, aposentados e de prevalência da responsabilidade do Estado de garantir a contraprestação, com tratamento com base no princípio da igualdade entre todos os trabalhadores que contribuem para o sistema de previdência social”.

Em defesa do mérito da proposta, a ANADIPS afirma que o princípio da proteção está expressamente consagrado no § 4º do art. 927, Código de Processo Civil, de 2015 (que trata de modificação de enunciado, súmula ou em julgamentos repetitivos), e teria sua raiz histórica no ar. 27 da Lei nº 9.868, de 1991, com a possibilidade de se manter a eficácia de determinado dispositivo que venha a ser declarado inconstitucional pelo STF, em razão da insegurança jurídica.

A Associação registra, também, prejuízos possíveis aos segurados que ingressaram, antes de 31 de dezembro de 2003, no serviço público, com alterações promovidas pelo art. 24 da PEC da reforma da previdência. Nesse aspecto, ao que parece, os temores não se confirmaram, pois o referido artigo trata de pensões por morte, na EC nº 103, de 2019.

Segue-se uma série de citações doutrinárias em defesa da tese jurídica que embasa a proposta de mudança constitucional. Basicamente, o que se pretende é impor, em matéria previdenciária, a obediência de regras de natureza tributária, relacionadas à contraprestação estatal, limitando o poder do Estado de mudar as regras do jogo. Dessa forma, ele seria obrigado a cumprir com as regras pactuadas, principalmente em relação aos segurados que já tenham ingressado no sistema.

Na visão dos autores, essas medidas se justificam para a proteção dos brasileiros, sujeitos passivos de obrigações tributárias, que são frequentemente surpreendidos por mudanças dos benefícios previdenciários, em atos unilaterais do Estado, para atender as demandas do mercado ou a grupos de interesse, ou ainda para enfrentar crises de natureza fiscal.



SF/21919.08761-43



SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

Mais adiante, afirma-se que o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF é no sentido de que as contribuições previdenciárias são de natureza tributária. São citadas decisões que embasam esse entendimento. Sendo assim, as contribuições, se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição. O que se pretende, com a proposta, é deixar explícito o caráter de vinculação (vinculação direta) das contribuições sociais e previdenciárias à contraprestação estatal.

Registre-se que a SUG nº 47, de 2019, está instruída com os documentos constitutivos da associação proponente.

## II – ANÁLISE

De acordo com o inciso I do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) opinar sobre as sugestões legislativas apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil.

Não há, no conteúdo da proposição, norma que viole cláusula pétrea. No mérito, firmamos entendimento favorável à regular tramitação da matéria. O texto da justificação ao projeto, em si, tem ótima qualificação doutrinária e cita autores qualificados. Concordamos com a grande maioria dos argumentos ali expostos e cremos que o tema deva ser analisado com seriedade por este Parlamento.

Vivemos, em questões previdenciárias e trabalhistas, elevada insegurança jurídica, social e econômica. Ao longo da vida um segurado da Previdência Social pode passar por diversos “planos”, sempre com tendência de piora nas expectativas e nas garantias. Isso desestimula as contribuições. Há uma fixação por reformas, especialmente nesta matéria, e todos os governos iniciam com algum desmonte da seguridade; prometem reforma tributária e empregos, mas o que vemos é redução de direitos, concentração de renda e aumento da miséria.

A pandemia de covid-19, por seu turno, demonstrou que a presença do Estado é fundamental para a cobertura dos riscos. Muitas aplicações em previdência privada e quase todos os outros investimentos



SF/21919.08761-43



SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

financeiros tiveram rendimento negativo: as perdas foram generalizadas, exceto para os mais favorecidos. Com a inflação em alta, então, abre-se um futuro imprevisível.

A ideia de um “princípio da confiança legítima em matéria previdenciária” é no sentido de vedar que um dos partícipes da relação mude, a seu bel-prazer, as regras do jogo em andamento. Tínhamos uma das melhores redes de proteção social, entre os países de renda intermediária. No momento, caminhamos para substituir a previdência pela assistência social, aposentadorias por bolsas, reduzindo a cidadania e a emancipação de nossos trabalhadores, generalizando a pobreza, o subemprego e a informalidade. Ao mesmo tempo, continuamos concedendo parcelamento de dívidas previdenciárias e desoneração aos empregadores.

Por todas essas razões, entendemos que a PEC, objeto do ofício encaminhado pela ANADIPS, pode ser um bom texto para reflexão e, quem sabe, para o futuro tenhamos segurança jurídica e as pessoas possam fazer planos concretos para a aposentadoria, sem temer que a cada quatro anos haja uma “nova” reforma “urgente” da Previdência Social, capitaneada pelos interesses do mercado.

A SUG nº 47, de 2019, deve ser acolhida como proposta de emenda à Constituição — os autores oferecem minuta de PEC — e encaminhada à Mesa, para tramitação, nos termos previstos no parágrafo único do art. 6º da Resolução nº 19, de 2015, combinado com o inciso I do parágrafo único do art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Finalmente, em se tratando de mudança no texto constitucional, para que a iniciativa tenha a necessária legitimidade para tramitar, além de ser acolhida pela CDH, deverá ter no mínimo a assinatura de vinte e sete Senadores. Isso porque, por analogia, deve ser aplicado ao caso em tela o disposto no parágrafo único do art. 356 do RISF, que estipula que o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que concluir pela apresentação de emenda deverá conter assinaturas de Senadores que, complementando as dos membros da Comissão, compreendam, no mínimo, um terço dos membros do Senado. Isso para atender à exigência constitucional do art. 60, I, da CF.



SF/21919.08761-43



SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

### III – VOTO

Diante do exposto, opinamos pela transformação da Sugestão nº 47, de 2019, em proposta de emenda à Constituição, nos termos seguintes:

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2021

Acrescenta § 2º ao art. 194 da Constituição Federal, renumerando o atual parágrafo único como § 1º para incluir o princípio da confiança legítima em matéria previdenciária 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** O art. 194 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso VIII e § 2º, renumerando o atual parágrafo único como § 1º:

“**Art. 194.** .....

.....

§ 1º .....

.....

VIII – princípio da confiança legítima em matéria previdenciária.

§ 2º A natureza jurídica das contribuições para a Seguridade Social é tributária, vinculada à contraprestação estatal, garantindo-se aos segurados, e aos beneficiários de quaisquer dos regimes



SF/21919.08761-43



SENADO FEDERAL  
Senador FLÁVIO ARNS

públicos de previdência social a proteção de seus direitos, observando-se, ainda, que:

I – a filiação obrigatória respeitará o princípio da confiança em matéria previdenciária, vedado à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal a mudança das normas previdenciárias, de forma unilateral, salvo em benefício dos segurados, mediante norma mais benéfica, facultada a opção do beneficiário pela norma anterior.

II – respeito ao tratamento isonômico entre os trabalhadores e aposentados, e de prevalência da responsabilidade do Estado de garantir a contraprestação, com tratamento com base no princípio da igualdade entre todos os trabalhadores que contribuem para o mesmo sistema de previdência social. (NR)”

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/21919.08761-43



# SENADO FEDERAL - SECRETARIA DE COMISSÕES

## LISTA DE PRESENÇA

**Reunião:** 15ª Reunião, Extraordinária, da CDH

**Data:** 25 de Outubro de 2021 (Segunda-feira), às 14h

**Local:** Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

### COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA - CDH

TITULARES		SUPLENTEs	
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)			
Rose de Freitas (MDB)	Presente	1. Nilda Gondim (MDB)	Presente
Marcio Bittar (PSL)		2. Daniella Ribeiro (PP)	
Vanderlan Cardoso (PSD)	Presente	3. Luis Carlos Heinze (PP)	
Mailza Gomes (PP)		4. Jarbas Vasconcelos (MDB)	
Mecias de Jesus (REPUBLICANOS)		5. VAGO	
VAGO		6. VAGO	
Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL (PODEMOS, PSDB, PSL)			
Eduardo Girão (PODEMOS)	Presente	1. Roberto Rocha (PSDB)	
Flávio Arns (PODEMOS)	Presente	2. Styvenson Valentim (PODEMOS)	
Izalci Lucas (PSDB)		3. Rodrigo Cunha (PSDB)	
Mara Gabrilli (PSDB)	Presente	4. Soraya Thronicke (PSL)	Presente
PSD			
Irajá (PSD)		1. Carlos Fávaro (PSD)	Presente
VAGO		2. VAGO	
VAGO		3. VAGO	
Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)			
Marcos Rogério (DEM)		1. Maria do Carmo Alves (DEM)	Presente
Chico Rodrigues (DEM)	Presente	2. Romário (PL)	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)			
Paulo Paim (PT)	Presente	1. Zenaide Maia (PROS)	Presente
Humberto Costa (PT)		2. Telmário Mota (PROS)	Presente
PDT/CIDADANIA/REDE (REDE, PDT, CIDADANIA)			
VAGO		1. Leila Barros (CIDADANIA)	Presente
Fabiano Contarato (REDE)	Presente	2. VAGO	



---

**Reunião:** 15ª Reunião, Extraordinária, da CDH

**Data:** 25 de Outubro de 2021 (Segunda-feira), às 14h

**Local:** Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 2

## NÃO MEMBROS DA COMISSÃO

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**(SUG 47/2019)**

NA 15ª REUNIÃO, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH FAVORÁVEL À SUGESTÃO, NA FORMA DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO APRESENTADA.

25 de Outubro de 2021

Senador FABIANO CONTARATO

Vice-Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa