

ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho

Nota Técnica nº /2019

Brasília, 27 de março de 2019.

Assunto: Correção monetária dos salários de contribuição.

A PEC 6/2019, em matéria de fixação do valor da RMI (Renda Mensal Inicial) dos segurados servidores públicos, além de trazer a sugestão de reformulação in pejus da proposta de cálculo do salário de benefício atrelada a média de todos os salários de contribuição, e não mais com base nos 80% maiores salários de contribuição do período básico de cálculo, traz outro elemento de insegurança jurídica para os servidores públicos que é a desconstitucionalização da exigência de correção monetária, na medida em que retira da Constituição Federal o § 3º, do art. 201, que diz:

Art. 201 (...)

(...)

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

Observa-se que o atual § 3º, do art. 201, da Carta Magna, garante aos servidores o direito de atualização monetária de todos os salários de contribuição por ocasião do cálculo do valor do salário de benefício e da RMI (Renda Mensal Inicial).

O reformador constitucional, além de propor a retirada do direito à correção monetária do parágrafo aludido, remete à lei complementar a disciplina da atualização dos salários de contribuição, consoante se depreende da leitura do art. 1º, da PEC 6/2019, que dá nova redação ao art. 40, § 1º, alíneas “c” e “d”, itens 1 e 2 da CF:

“Art.40. (...)

§ 1º Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre as normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social de que trata este artigo, contemplará modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos, dos benefícios, da fiscalização pela União e do controle externo e social, e estabelecerá, dentre outros critérios e parâmetros:

I - quanto aos benefícios previdenciários:

a) (...)

b) (...)

c) regras para:

1. cálculo dos benefícios, assegurada a atualização das remunerações e dos salários de contribuição utilizados;
2. reajustamento dos benefícios;
- d) forma de apuração da remuneração no cargo efetivo, para fins de cálculo dos benefícios;

Registre-se que o atual § 3º do art. 201, da Carta Magna, já determina a atualização de todos os salários de contribuição para o cálculo do benefício, ao passo que a PEC 6/2019 remete à lei complementar o estabelecimento de regras para a definição de tal atualização. Enquanto o primeiro texto determina à correção, o segundo texto remete ao legislador essas regras para definir a atualização. Isso significa que o beneficiário vai passar a depender de regulamentação infraconstitucional, o que não ocorrer atualmente, em face da constitucionalização do citado direito.

A constitucionalização é uma garantia de que num sistema constitucional democrático, o Estado deve blindar o interesse da sociedade contra as investidas do mercado ou mesmo do governante de plantão. Cuida-se, na técnica constitucional, de

reforçar e imprimir maior segurança jurídica à população e maior importância aos direitos sociais. Tal medida foi a forma encontrada pelas grandes nações democráticas de assumirem seu compromisso com a questão social e de estender a concepção de direitos humanos aos direitos de segunda dimensão, rompendo assim com o individualismo e o liberalismo exacerbado do constitucionalismo clássico que albergava apenas os interesses das classes dominantes. Segundo o jurista Gonzalez Conde (2017),¹ a constitucionalização dos direitos sociais, mais do que uma demonstração de força do Estado democrático, é uma evidência de sua preocupação em ser sobretudo um Estado do equilíbrio, da garantia e da pacificação sociais, no qual a vida econômica e a vida social se complementam, de modo que a economia passa a ser instrumento contra a miséria social, e nunca a sua correia de transmissão.

A desconstitucionalização traz insegurança jurídica e viola a cláusula pétrea insculpida no art. 60, § 4º, inciso IV, que diz expressamente que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.” A cláusula pétrea é o meio democrático pelo qual o constituinte quis externar a sua escolha como política de Estado e que não pode ser alterada, segundo o apetite imediatista de políticas de governo. Cuida-se, portanto, de uma limitação ao poder do reformador legislativo e uma medida oponível aos interesses individualistas do mercado.

Consigne-se que o constituinte de 1988 intencionalmente decidiu colocar a palavra segurança como garantia primeira da ordem jurídica, conforme se observa do teor do capital do art. 5º da Carta Magna:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade, nos termos seguintes..

¹ GONZALO CONDEZ, Francisco M Ortiz. **La constitucionalización de la seguridad social: la experiencia española e italiana en su 40 y 70 aniversario**. Albacete (España): Bomarzo, 2017.

Registre-se, ainda, que antes da vigência da Carta Magna de 1988, o Estado brasileiro e, mais particularmente, a autarquia previdenciária recusaram-se a atualizar os salários de contribuição dos segurados, criando enorme insegurança jurídica.

O Estado agiu assim contrariando a doutrina tradicional e a jurisprudência tradicionais da época que eram do entendimento que juros e correção monetária nem precisam constar de contratos ou de pedidos de reparação extracontratual, visto que são considerados pleitos implícitos.

É desse período o entendimento que chegou a se cristalizar na jurisprudência uniformizada da Súmula 456, do STJ – Superior Tribunal de Justiça:

SÚMULA N. 456 É incabível a correção monetária dos salários de contribuição considerados no cálculo do salário de benefício de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, pensão ou auxílio-reclusão concedidos antes da vigência da CF/1988.

É por essas e outras condutas que o Brasil tem um histórico de omissão do poder legiferante em matérias previdenciárias. Não por acaso, a parte mais demandada judicialmente no país é o INSS, segundo dados do Justiça em Números, do CNJ (Conselho Nacional de Justiça).

Observe-se que, em matéria de atualização dos salários de contribuição, nada da tradição doutrinária ou jurisprudencial foram utilizados para albergar o direito dos beneficiários da previdência social.

Tal postura do Estado, em não conceder a atualização dos salários de contribuição, trouxe uma economia fabulosa para os cofres da Previdência Social, mas a um elevado custo econômico e humano, pois muitos dos segurados e dependentes tiveram que suportar privações e necessidades em razão dessa conduta expropriatória.

Foi por isso mesmo que o constituinte de 1988 resolveu cancelar, no texto da Carta Magna, o direito de atualização dos salários de contribuição e de atualização dos

benefícios. Tal histórico imputou um prejuízo enorme a vários beneficiários da previdência. Por outro lado, a jurisprudência dos tribunais superiores eximiram o Estado da sua responsabilidade em relação à correção monetária. Essas posturas históricas do legislador infraconstitucional contribuem para violar o princípio da proteção de confiança, o qual foi concebido como um desdobramento do princípio da boa fé e de toda e qualquer ação ou iniciativa para se proteger o cidadão contra as medidas omissivas, revisionistas e bruscas adotadas subitamente pelos gestores do Estado ou pelo parlamento.

O princípio da proteção de confiança há de residir na boa-fé dos administrados e dos cidadãos em geral, consoante esclareceu o STF, em voto relatado pelo Ministro Cezar Peluso:

A fonte do princípio da proteção da confiança está, aí, na boa-fé do particular, como norma de conduta, e, em consequência, na ratio iuris da coibição do venire contra factum proprium, tudo o que implica vinculação jurídica da Administração Pública às suas próprias práticas, ainda quando ilegais na origem. O Estado de Direito é sobretudo Estado de confiança. E a boa-fé e a confiança dão novo alcance e significado ao princípio tradicional da segurança jurídica, em contexto que, faz muito, abrange, em especial, as posturas e os atos administrativos, como o adverte a doutrina, relevando a importância decisiva da ponderação dos valores da legalidade e da segurança, como critério epistemológico e hermenêutico destinado a realizar, historicamente, a ideia suprema da justiça. (STF Pleno, Ação Cível Originária nº 79/MT, julg. 15.03.2012, Ministro Cezar Peluso).

Enfim, o princípio da proteção da confiança tem se revelado como direito do cidadão a uma razoável permanência das normas ou decisões estatais em consonância com as suas justas expectativas. Os desejos humanos, quando relacionados ao futuro, são permeados de expectativas positivas. As expectativas humanas e a estabilidade das

relações sociais chanceladas pelas cláusulas pétreas não podem ser desprezadas pelo direito, conforme acentua Valter Shuenquener:²

“o princípio da proteção da confiança deve ter aplicação em relação a todas as funções estatais, independentemente de o ato ter sua origem no Executivo, Legislativo ou no Judiciário. Todos eles devem respeitar a confiança do particular. As manifestações de vontade do Estado são responsáveis pela disciplina jurídica dos interesses dos cidadãos e, por conta disso, criam expectativas legítimas que merecem receber uma correta proteção da ordem jurídica.” (SHUENQUENER, 2016, p. 303).

Se é interesse dos governantes cumprirem doravante a regra da atualização monetária dos salários de contribuição, logo nenhum prejuízo lhe trará que o direito do beneficiário continue inscrito no texto constitucional. Pelo contrário, a manutenção do texto constitucional como se encontra hoje é sobretudo uma demonstração objetiva da boa-fé do Estado em cumprir a Carta Magna na parte em que ela manda corrigir monetariamente todos os salários de contribuição.

CONCLUSÃO:

Diante do Exposto, a ANAMATRA vem por meio da presente Nota Técnica para concluir da seguinte forma:

- a) A desconstitucionalização promovida pela PEC 6/2019, em relação à correção monetária para reajustar os salários de contribuição, traz insegurança jurídica e viola a cláusula pétreia insculpida no art. 60, § 4º, inciso IV,
- b) A constitucionalização do direito de correção monetária dos salários de contribuição é

² ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **O princípio da proteção da confiança**: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. 2 ed. Niterói-RJ: Impetus, 2016.

- importante para a sociedade brasileira, haja vista que tal medida reforça a democracia e traz mais equilíbrio nas relações entre a vida econômica e a vida social do país;
- c) A tradição jurídica brasileira já demonstrou que o direito de correção monetária dos salários de contribuições somente foi observado após a constitucionalização, conforme reconheceu o STJ em tese adotada por meio da sua Súmula 456, do STJ.
 - d) A retirada da previsão constitucional da norma que manda corrigir monetariamente todos os salários de contribuição viola o princípio da proteção de confiança e desconsidera a boa-fé e as justas expectativas dos beneficiários do Sistema previdenciário,;
 - e) Deliberar, por fim, que a presente Nota Técnica sirva de base para a proposição de Emenda Modificativa, a ser apresentada perante a Comissão Especial de Reforma da Previdência, visando especificamente a supressão da PEC 6/2019 na parte em que tenta inserir o § 1º, alíneas “c” e “d”, itens 1 e 2, do art. 40 da CF.

Brasília, 27 de março de 2019



Guilherme Guimarães Feliciano

Presidente da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra)