

# **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

## **PROJETO DE LEI Nº 2.682, de 2007**

**(Apensos: PLs nºs 3.884, de 2008, 4.264, de 2008; e 7.092, de 2010)**

**Acrescenta § 1º e 2º ao art. 54 da  
lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.**

**Autor: DEPUTADO CLEBER VERDE**

**Relator: DEPUTADO ZECA DIRCEU**

## **VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO JOÃO DADO**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 2.682, de 2007, altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para possibilitar aos aposentados do Regime Geral de Previdência Social o direito de renunciar às aposentadorias por tempo de contribuição e especial, podendo o tempo de contribuição ser utilizado para concessão de aposentadoria de maior valor. O projeto de lei, se aprovado, interromperá de forma irrecorrível as decisões da Previdência Social de indeferir a renúncia de aposentadoria para o alcance de situação mais vantajosa para o segurado.

Estão apensadas ao projeto de lei em tela as três proposições relacionadas em seguida.

O **PL nº 3.884, de 2008**, acrescenta parágrafo único ao art. 54, modifica o inciso III do art. 96, e acrescenta o parágrafo único ao art. 96 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para estender a renúncia às aposentadorias, prevendo a utilização do tempo de contribuição em qualquer regime previdenciário.

O **PL nº 4.264, de 2008**, acrescenta parágrafo único ao art. 54 da Lei nº 8.213/91, sendo silente quanto à necessidade da restituição dos valores recebidos.

O **PL nº 7.092/2010**, assegura tanto ao aposentado do RGPS, quanto ao aposentado de outro regime, o direito de renunciar ao benefício.

A Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF aprovou o **PL nº 3.884, de 2008**, por considera-lo mais completo, rejeitando os demais.

O relator designado para o exame da matéria em tela nesta Comissão votou pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 2.682, de 2007, e dos demais a ele apensados: PLs nºs 3.884, de 2008, do 4.264, de 2008, e 7.092, de 2010.

## **II – VOTO**

Os projetos de lei referidos acima têm em comum o propósito de permitir ao segurado do regime geral de previdência social a renúncia do benefício da aposentadoria por tempo de contribuição, especial, bem como possibilitar-lhe nova aposentadoria com fundamento em nova contagem de tempo de contribuição, situação também denominada de “desaposentação”.

Os segurados aposentados amparados pelo Regime Geral de Previdência quando permanecem em atividade ou quando retornam à atividade profissional continuam contribuindo para a previdência,

sujeitando-se às mesmas regras contributivas dos demais segurados ainda na ativa, sem que suas contribuições a partir da aposentadoria lhes tragam qualquer benefício pecuniário.

No passado, não tão distante, as contribuições previdenciárias dos segurados já aposentados que tenham retornado à ativa eram destinadas à formação de um pecúlio, pago aos dependentes após o seu falecimento. Hoje em dia, as contribuições previdenciárias dos segurados aposentados que retornam à atividade não lhes dão direito a nenhum benefício, seja pessoal ou para seus dependentes.

Do ponto de vista prático, pretende-se, com toda justiça, possibilitar aos aposentados do regime Geral de Previdência Social o direito de renunciar às aposentadorias por tempo de contribuição e especial, podendo o respectivo tempo de contribuição ser utilizado para concessão de aposentadoria de maior valor, sendo que o ato de renúncia não importará em restituição de qualquer espécie para a Previdência Social por parte do Segurado. Isto é importante porque há uma pretensão do INSS de exigir a restituição dos valores recebidos pelo segurado que obteve na Justiça sua desaposentadoria, enquanto esteve aposentado, o que se afigura inadmissível.

A iniciativa de lei corrige equívoco recorrente dos órgãos da Previdência Social que, favorecidos pela ausência de previsão legal, indeferem o direito de renúncia à aposentadoria. Não há, em Lei, nenhuma proibição nesse sentido, e o princípio constitucional é o de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. É sabido por todos de que o Egrégio Tribunal de Contas da União tem, reiteradamente, proclamado o direito de o funcionário público renunciar à aposentadoria já concedida para obter outra mais proveitosa em cargo público diverso.

Esse entendimento não só é manifestado em decisões do Tribunal de Contas da União, como também no Judiciário, em várias instâncias, inclusive no Superior Tribunal de Justiça.

A questão do direito de renúncia à aposentadoria vem,

há tempo, suscitando polêmica, sem ter ainda logrado um equacionamento considerado satisfatório.

O Judiciário tem reconhecido esse direito em relação à aposentadoria previdenciária, contudo, o Instituto Nacional de Seguridade Social insiste em indeferir essa pretensão, compelindo os interessados a recorrerem à Justiça para obter o reconhecimento do direito. A renúncia é ato unilateral que independe de aceitação de terceiros, e, especialmente, em se tratando de manifestação de vontade declinada por pessoa na sua plena capacidade civil, referentemente a direito patrimonial disponível.

Falar-se em direito adquirido ou em ato jurídico perfeito, como tem sido alegado por aquele Instituto, é interpretar erroneamente a questão. Nesse caso, a garantia do direito adquirido e da existência de ato jurídico perfeito, como entendido naquele Instituto, só pode operar resultado contra o Poder Público, sendo garantia do detentor do direito, o cidadão.

Necessário expor, que a possibilidade de desaposentar não é particularidade do Regime Geral de Previdência Social, uma vez que tal hipótese é abrangida nos regimes próprios de previdência social, desde que tenha havido após a aposentadoria, a continuidade laboral e a devida contribuição previdenciária para o mesmo ou outro regime previdenciário.

Nesse sentido, assim se posiciona Fábio Zambitte Ibrahim<sup>1</sup>:

*“A desaposentação pode existir em qualquer regime previdenciário, desde que tenha como objetivo a melhoria do status econômico do associado. O objetivo dela é liberar o tempo de contribuição utilizado para a aquisição da aposentadoria, de modo que este fique livre e desimpedido para a averbação em outro regime ou para novo benefício no mesmo sistema previdenciário, quando o segurado tem tempo de contribuição posterior à aposentação, em virtude da continuidade laborativa”.*

E mais diz Zambitte Ibrahim:

---

<sup>1</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. Direito Previdenciário – 9ª ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

“Quando a desaposentação ocorre dentro do mesmo regime, em especial do Regime Geral de Previdência Social RGPS, não acredito que haja maiores problemas, pois o segurado, ao retornar ao trabalho, volta a contribuir, **propiciando um ingresso de receita imprevisto no sistema** e, portanto, justificador de um recálculo de sua aposentadoria, que é, ao final, a razão de ser da desaposentação.” (grifo nosso)

E mais adiante Zambitte observa:

*“Apresentar negativa à desaposentação com base no equilíbrio financeiro atuarial é criar obra de ficção, pois este sequer existe. É típico de nossa cultura, ao pretender denegar alguma demanda, apresentar interpretação restritíssima de determinado atributo necessário, como o fiscal de trânsito que avalia detalhes irrelevantes do veículo, com base em instruções esquecidas, no intuito de prejudicar determinado condutor.”*

Se a legislação assegura a renúncia de tempo de serviço de natureza estatutária para fins de aposentadoria previdenciária, negar ao aposentado da Previdência, em face da reciprocidade entre tais sistemas, constitui rematada ofensa em situação merecedora de tratamento isonômico.

No que concerne à compatibilização e adequação orçamentária e financeira das iniciativas aqui examinadas, me permito, de plano, dissertar sobre a evolução histórica e a diversidade da ampla base de financiamento da Previdência Social, adicionando aqui, posição de Sérgio Pinto Martins<sup>2</sup> sobre o tema:

*“Na Constituição de 1934 a instituição de previdência se daria mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado. Consagrava-se então a tríplice forma de custeio. Na Constituição de 1946 a contribuição para a Previdência Social seria da União, do empregador e do empregado, conforme art. 157, inciso XVI.*

*Na Constituição de 1967 a base de financiamento permanecia com a União, o empregador e o empregado. Em 1969, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 01, foram mantidas as mesmas fontes de financiamento, no entanto, incluiu-se como benefício além das situações previstas na Constituição*

---

<sup>2</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da Seguridade Social. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

de 1967, o seguro-desemprego.

*Com a Constituição Federal de 1988, a base de financiamento passa de três para quatro. O termo correto deveria ser, então, não diversidade de base de financiamento, mas sim, diversidade de fonte de custeio. Prevê nossa atual Lei Maior que as fontes de custeio devem se dar por meio da empresa, dos trabalhadores, dos entes públicos, dos concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior.”*

Cleber Verde, ao discutir o referido princípio da diversidade da base do financiamento da previdência social,<sup>3</sup> traz a lume o disposto no *caput* do Art. 195 da Constituição segundo o qual, a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Mais que isto, o citado artigo da Constituição prescreve em seus incisos as fontes de financiamento da previdência, quais sejam, as contribuições sociais:

- i) do empregador, das empresas incidentes sobre a folha de pagamento, a receita ou faturamento e o lucro;
- ii) sobre a remuneração paga pelas empresas aos trabalhadores;
- iii) sobre a receita de concursos de prognósticos; e
- iv) do importador de bens ou serviços do exterior.

Não bastassem tão produtivas fontes de recursos, a previdência geral é ainda financiada pela contribuição de segurados individuais, dos clubes de futebol profissional, do empregador doméstico, do produtor rural e por parte da arrecadação do SIMPLES NACIONAL (Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições).

Vale destacar que o § 4º do art. 195 da Constituição ainda prevê a possibilidade de serem instituídas novas fontes de custeio

---

<sup>3</sup>Londucci, Simara; VERDE, Cleber; MAGALHÃES, Abel. NOVA APOSENTADORIA. Desaposentação: a chave para uma aposentadoria melhor. São Paulo: baraúna, 2008.

para a seguridade social, como foi o caso da CPMF, para assegurar a manutenção ou a extensão dos benefícios previdenciários.

Assim, destacamos a importância da diversidade das fontes de custeio da previdência, baseada no princípio da capacidade contributiva, entendendo que a base de financiamento da previdência deve mesmo ser bastante ampla, distribuída entre o maior número de pessoas com capacidade de contribuir, visando assegurar os direitos relativos à previdência e à assistência social.

Em resumo, não há porque admitir a tese de que a introdução da figura da “desaposentadoria” possa colocar em risco o equilíbrio atuarial da previdência, em face do seu impacto financeiro para as contas públicas.

Por segundo, este enfoque constitucional, s.m.j., já denota o equívoco formatado para o caso concreto pelo ilustre Relator em relação a descumprimento da legislação infraconstitucional. Ora, se é o ápice do ordenamento, a Carta Magna, segundo interpretação soberana do Pretório Excelso, quem indica como fonte de custeio as contribuições cobradas daqueles em atividade, em harmônico apreço inclusive ao reconhecido *sistema de solidariedade* da Previdência, não sobeja razão jurídica para que a norma infraconstitucional se sobreponha ao Texto Maior e exija detalhamento, para casos como o vertente, com memória de cálculo, de eventual despesa futura e correspondente compensação !

A propósito, e em amparo ao raciocínio aqui exercitado, a dicção da Lei de Responsabilidade Fiscal enclausura rubricas de despesas que não serão objeto de limitação de empenho, por constituírem obrigações constitucionais ou legais da União (**§ 2º do art. 9º da LC 101/200**), dentre as quais se pinçam os *benefícios do Regime Geral de Previdência Social*).

Por coerência, frente à interpretação sistêmica, vale idêntica motivação para concluir-se pela não aplicação, no caso concreto, da exigência apontada para despesas de natureza diversa pela Lei de

## Responsabilidade Fiscal.

Ainda que essa não fosse a interpretação constitucional cabível à espécie, o que se admite à guisa de exercício lógico-exegético, a imposição de apresentação da estimativa resulta sanada pelo aporte da relatoria (fonte do Ministério da Previdência Social) que informa eventual aumento de despesa no futuro (e a longo prazo). A propósito, como a matéria já aportou no Judiciário, foi o próprio governo quem divulgou o tal impacto fiscal que o Tesouro teria de suportar frente aos efeitos do provável reconhecimento judicial do instituto da *desaposentação*. O Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2013 (**PL 03/2012 CN**), neste momento em tramite na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, refere, no seu **anexo V, item 3.2.3**, cálculo coincidente com o trazido pelo Relator e prevê a diluição futura, em mais de um exercício financeiro, do possível impacto, em atenção ao **art. 4, § 3º da LC 101/2000**, conforme cópia anexa.

Contudo, reitera-se a desnecessidade desta interpretação ancilar, ante a força do art. 195, § 5º, pelo qual, segundo entendimento sedimentado no STF, não se aplica a benefícios criados pela própria Carta Magna e o seu custeio se dará à conta das contribuições cobradas dos servidores em atividade.

Dúvidas não se afiguram quanto à justiça, à nobreza de objetivos e ao acerto meritório das proposições sob análise. Tanto que a CSSF – competente para aferir-lhes o mérito – aprovou fecundo parecer favorável à aprovação do PL n.º 3.884, de 2008, de conteúdo mais completo que os demais, bem no sentido doutrinário que inspira o Trabalhismo Brasileiro.

Infere-se, pelo nobilíssimo espírito público que sabemos norteia o Relator – qualidade reproduzida nos demais membros desta CFT – tenha S. Exa. quedando-se como que penalizado pela impossibilidade aparente de ultrapassar a barreira da adequação orçamentária e financeira. Temos esperança de que este enfoque

constitucional sobre a matéria forneça *alternativa* segura para considerá-las adequadas e compatíveis quanto ao aspecto orçamentário e financeiro.

Estas são, nobres pares, as razões que me levam a divergir do voto inicialmente trazido pelo Relator, e votar pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do PL n.º 2.682, de 2007, do PL n.º 3.384, de 2008, do PL n.º 4.264, de 2008, e do PL n.º 7.092, de 2010, não cabendo a esta Comissão o exame de mérito da matéria em tela, nos termos do despacho da Mesa.

Sala da Comissão, em            de            de 2013.

**DEPUTADO JOÃO DADO**