

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO ANTONIO CARLOS BISCAIA

I – RELATÓRIO

O Excelentíssimo Sr. Presidente da República, por meio da Mensagem nº 156, de 30 de abril de 2003, submete ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 40, de 2003, que altera o sistema da Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. A proposta modifica os artigos 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal e o artigo 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

A referida PEC concentra-se em promover mudanças no regime previdenciário dos servidores públicos, estabelecendo, tanto quanto possível, regras convergentes entre os regimes previdenciários atualmente existentes, aplicando aos servidores públicos, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado.

A mensagem ressalta que, “a presente proposta não se constitui em uma medida contra os servidores públicos, pois estes não foram e não são responsáveis pela situação crítica em que se encontra o sistema previdenciário. Pelo contrário, foram vítimas da ausência de planejamento

estratégico e décadas de inexistência de uma política de recursos humanos capaz de assegurar as condições ideais para atenderem aos anseios da sociedade.”

Reitera, outrossim, o propósito de valorizar os servidores públicos, estabelecendo um regime previdenciário que garanta o pagamento dos benefícios no presente e no futuro, assegurando um adequado atendimento à população.

A reforma proposta visa, portanto, a garantir a sustentabilidade da previdência pública estabelecendo um tratamento equânime entre os trabalhadores dos setores público e privado, garantindo-lhes isonomia não só nos seus deveres, mas também nos seus direitos. Para tanto, propõe a construção de um regime previdenciário básico, público, universal e compulsório para todos, limitado ao valor de R\$ 2.400,00, tanto para o setor público quanto para o setor privado.

O art. 5º da PEC institui a tributação dos servidores aposentados e dos pensionistas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, isentando a parcela dos proventos ou pensões até o limite de isenção do imposto de renda (art. 153, III), hoje estipulado em R\$ 1.058,00. A medida, válida tanto para os que já estão aposentados, quanto para aqueles que cumprirão os requisitos após a promulgação da referida Emenda, é justificada pela necessidade de corrigir políticas inadequadas adotadas no passado. Tais distorções devem-se, segundo a mensagem, ao fato de que nem sempre existiu correlação entre as contribuições e os proventos em percepção. Seja porque muitos contribuíram com prestações módicas para o RGPS, ou porque as regras de contribuição do regime próprio previam contribuições também muito pequenas.

Outra importante alteração proposta é a fixação do teto remuneratório do setor público. O Inciso XI do art. 37 da CF/88 já previa este limite como sendo o subsídio dos Ministros do STF. Todavia, por força do art. 48, XI, da CF/88, com a redação da EC-19/98, este subsídio teria que ser fixado por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos

Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Agora, em virtude do art. 10 da presente PEC, este limite passa de imediato a ser o valor da remuneração atribuída por lei aos Ministros do STF a título de vencimento, representação e adicional por tempo de serviço. A idéia é resolver o problema criado a partir da interpretação de que, enquanto a lei de iniciativa conjunta não viesse, as vantagens pessoais estariam de fora do limite. Para Estados e Municípios, foi estabelecido como sub-teto os subsídios do Governador e do Prefeito, respectivamente. Tal dispositivo foi alterado pelo eminente Relator que apresentou emenda saneadora.

A PEC sugere, além das já mencionadas, outras alterações no regime próprio de previdência dos servidores públicos, que, em seu conjunto, objetivam a construção de um novo modelo previdenciário para o país.

É o relatório.

II – VOTO

Na forma dos artigos 32,III, *b* e 202 do Regimento Interno compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação opinar sobre a **admissibilidade** de proposta de emenda à Constituição.

No caso em tela, a proposição decorre de Mensagem do Presidente da República, consoante dispõe o art. 60, II, da Lei Maior, que lhe atribui iniciativa para propor tais emendas.

Ressalte-se que, não poderá a Constituição ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (art. 60, § 1º da CF), circunstâncias que, por ora, não ocorrem.

Há que se considerar, outrossim, que não será objeto de deliberação a proposta de emenda **tendente a abolir** (art. 60, § 4º da CF) a **forma federativa de Estado** (inciso I), o **voto direto, secreto, universal e periódico** (inciso II), a **separação dos Poderes** (inciso III) ou os **direitos e garantias individuais** (inciso IV), as denominadas **cláusulas pétreas**.

Assim, quanto à **admissibilidade** da proposta em exame, fica ressaltada nossa posição em relação a três aspectos: a contribuição social dos servidores inativos, prevista no art. 5º da PEC-40; o sub-teto, estabelecido pelo artigo 1º, que dá nova redação ao inciso XI do artigo 37, e pelo artigo 10 da proposta em epígrafe; e a alteração proposta para o inciso XV do artigo 48.

Com o respeito devido à manifestação do Deputado Maurício Rands, expressa em seu relatório, reservamo-nos o direito à divergência, ante à convicção quanto à inconstitucionalidade da cobrança da contribuição social dos servidores inativos.

Ratificamos nosso posicionamento adotado por ocasião do exame da Proposta de Emenda à Constituição nº 136/1999, no voto em separado da bancada do Partido dos Trabalhadores, em 2 de dezembro de 1999, do qual transcrevemos o seguinte:

“ Dentre esses dispositivos, constavam aqueles que, na proposição original, visavam permitir que o custeio dos benefícios do regime previdenciário referido no art. 40 da CF fosse ‘feito mediante contribuições dos servidores públicos ativos e inativos, bem como dos pensionistas e do respectivo ente estatal’. A Emenda nº 6 da CCJR, saneadora, então adotada, suprimia a

expressão “e inativos, bem como dos pensionistas” do § 1º do art. 40 da CF, então em discussão neste Colegiado.

Reconheceu a CCJR que as expressões então suprimidas mostravam inconformidade com o princípio constitucional da vedação à ofensa ao princípio do direito adquirido, consubstanciado no art. 5º, inciso XXXVI, tendo o Parecer aprovado por esta Comissão considerado que ‘o poder de emenda não terá o condão de tornar insubsistente, mercê do tecnicismo redacional, casos ou situações amparados por regra substantiva que a Assembléia Nacional Constituinte erigiu como imutável, a chamada cláusula pétrea, que estende sua proteção à esfera dos direitos e garantias individuais’. Com esse entendimento, foram suprimidas todas as expressões, constantes da proposição original, que afastavam ou prejudicavam a invocação dos direitos adquiridos, substituindo-os por expressa previsão de que seria assegurada a observância desses direitos. É o que esta Comissão resolveu ao adotar a Emenda nº 2, de maio de 1995.

*Além disso, a deliberação do Plenário, ao aprovar destaque contrário à previsão da cobrança de contribuição de inativos e pensionistas, consubstanciada no § 1º do art. 40 proposto pela PEC nº 33/95, foi no sentido de que tal **cobrança é inconstitucional**, não podendo ser estabelecida por meio do poder constituinte derivado. Em voto em separado oferecido a este colegiado, o Deputado Nilson Gibson sustentava a tese então vencedora de que*

*‘pensionistas e aposentados, consoante pacífico da doutrina e da jurisprudência, já tiveram suas contas encerradas com a Administração, na situação de credores, **exclusivamente**.*

.....

A PEC viola, pois, no particular, o art. 60, § 4º, IV, da Constituição, que elege como cláusula pétrea os direitos e garantias individuais.’ “

Destaque-se, ainda, do referido voto:

*“..... não é possível assegurar ao aposentado ou ao pensionista regime de previdência de caráter contributivo, **a menos que se queira dar-lhes direito a nova aposentadoria ou pensão**, ou seja, direitos derivados daqueles que já exercem, adquiridos **em função** da nova contribuição. Isso porque, como é óbvio , aposentados e pensionistas, **já integram** o regime de previdência, como beneficiários – e a própria CF veda o percebimento cumulativo de aposentadorias, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas de acumulação lícita na atividade.”*

Quanto ao segundo ponto mencionado, a fixação do sub-teto estadual, entendemos que, ao propor como limite nos Estados o subsídio dos Governadores, a PEC ofende o princípio da separação e harmonia entre os Poderes. Nesse sentido também é o entendimento do nobre relator, que apresentou uma emenda saneadora para adequação constitucional do inciso XI do artigo 37.

E, finalmente, expressamos nossa discordância à redação dada pela proposta ao inciso XV do artigo 48 da CF.

A PEC, acertadamente, retira do texto constitucional a exigibilidade de lei conjunta dos Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal, para fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Ocorre que a alteração proposta para o citado dispositivo refere-se à fixação dos subsídios da magistratura federal e do Ministério Público, permitindo, deste modo, a interpretação de que incluiria a fixação dos subsídios do Ministério Público dos Estados nas atribuições do Congresso Nacional, incorrendo novamente em invasão de competência. Nesse sentido, propomos, uma emenda saneadora para delimitar o alcance do dispositivo à magistratura federal e ao Ministério Público da União.

Assim, visando à adequação constitucional da PEC 40, anexamos a este voto emendas que afastam possíveis violações ao direito

adquirido e ao equilíbrio das relações entre os Poderes, pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Pelo exposto, voto pela **admissibilidade** da PEC nº 40, de 2003, nos termos das emendas apresentadas, em anexo, a este voto.

Sala da Comissão, de junho de 2003.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado: MAURÍCIO RANDS

EMENDA SANEADORA Nº 1

Suprima-se o art. 5º e seu parágrafo único da PEC 40/2003.

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado Antonio Carlos Biscaia

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado: MAURÍCIO RANDS

EMENDA SANEADORA Nº 2

Altere-se a redação dada pelo art. 1º da PEC 40/2003 ao inciso VX do art. 48 da Constituição Federal, na forma seguinte:

Art. 1º -

.....

“ Art. 48 -

XV – fixação dos subsídios dos membros da magistratura federal e do Ministério Público da União, observado o que dispõem os art. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.” (NR)

Sala da Comissão, em de de 2003.

Deputado Antonio Carlos Biscaia