

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 2003

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO WILSON SANTOS

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, submetida ao Congresso Nacional pelo Excelentíssimo Sr. Presidente da República, por meio da Mensagem nº 156, de 30 de abril de 2003, altera o sistema da Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências, modificando 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.

Dita Proposta visa instituir radicais e profundas mudanças no sistema constitucional brasileiro, relativamente ao regime de

previdência dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sujeitos ao regime de cargo efetivo.

Para tanto, a PEC propõe a aplicação aos servidores públicos de novas regras de cálculo dos benefícios previdenciários, que considerará a média dos valores das remunerações utilizadas como base para as contribuições recolhidas ao regime próprio do servidor e ao Regime Geral, devidamente atualizados, a ser aplicada aos atuais servidores e futuros servidores, fixando, caso adotado regime de previdência complementar pelo ente federativo, como teto de benefícios o valor fixado como limite para os benefícios do Regime Geral de que trata o art. 201 da Constituição. Fixa ainda “redutor” no valor das pensões, na data da sua concessão, da ordem de no mínimo 30%, a ser regulamentado em lei. Determina a aplicação imediata da idade mínima fixada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, para os atuais servidores, permitindo a aposentadoria com base nas idades fixadas pelo art. 8º da EC nº 20 mediante redução de 5% nos proventos por ano de antecipação. Institui abono de permanência a ser pago aos servidores que adquiram direito à aposentadoria até que atinjam a idade para a aposentadoria compulsória, bem como contribuição a ser cobrada dos aposentados e pensionistas, em bases diferenciadas, incidindo, para os atuais aposentados e pensionistas e servidores que já tenham direito adquirido à aposentadoria sobre a parcela de rendimentos superior à parcela de isenção fixada para o Imposto de Renda Pessoa Física, e, para os futuros aposentados, baseada no limite máximo de benefícios do Regime Geral. Fixa o referido limite máximo em R\$ 2,4 mil, a ser reajustado na mesma data e índices dos demais benefícios desse Regime. Finalmente, fixa como teto de remuneração no serviço público, na esfera da União, a remuneração de Ministro do Supremo Tribunal Federal, e, nos Estados, do Governador, e nos Municípios, o Prefeito, determinando a aplicação, de plano, às remunerações percebidas em

desacordo com tais valores, da regra transitória contida no art. 17 do ADCT da Carta de 1988, vedada a invocação de direito adquirido. Afasta, ainda, a exigência de lei de iniciativa conjunta para a fixação do subsídio a ser considerado como teto nacional (subsídio dos Ministros do STF).

Perante esta Comissão, o Ilustre Relator, Deputado Maurício Rands, ofereceu emendas saneadoras, de uma parte fixando, como teto estadual para o Poder Judiciário, 75% da remuneração dos Ministros do STF, e, no Poder Legislativo, a remuneração dos Deputados Estaduais, mantendo, no Poder Executivo, a remuneração do Governador, e, nos Municípios, a do Prefeito, para essa finalidade; de outra, alterou S. Excelência o “caput” do art. 40, introduzindo como sustentação para a contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas a natureza “solidária” do regime previdenciário dos servidores públicos.

Nos termos do art. 32, III, “b” do Regimento Interno, compete a esta Comissão manifestar-se acerca da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição - PEC em epígrafe.

É o relatório.

II – VOTO

A apreciação da proposta em comento decorre do envio de Mensagem do Presidente da República, consoante dispõe o art. 60, II, da Lei Maior, que lhe atribui iniciativa para propor tais emendas.

Segundo o art. 60, § 1º da Constituição, a mesma não pode ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (art. 60, § 1º da CF). Não se verifica a ocorrência destas situações.

Nos termos do art. 60, § 4º, não será objeto de deliberação a proposta de emenda que atinja as chamadas cláusulas pétreas, que são as que **tendam 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), assim também consideradas as demais decorrentes desses princípios, notadamente as contidas no art. 150 da Carta Magna, conforme reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, e.g. Adin 939, **Relator Ministro Sydney Sanches, D.J. 17.12.1993, pp. 28.066.**

A fim de que se possa concluir pela admissibilidade da matéria em comento, forçoso é analisar a ocorrência de ofensa a essas cláusulas, e o modo de supera-las, mediante emendas modificativas ou supressivas saneadoras.

1. Ofensa ao princípio do direito adquirido

Segundo Uadi Lammego Bulos, em trabalho intitulado “Cláusulas pétreas e direito adquirido”, a tese de que inexistente direito adquirido a regime jurídico de instituto de direito tem sido objeto de deturpação, a fim de permitir o trânsito de propostas que ofendem as cláusulas pétreas da Constituição.

Todavia, a compreensão do instituto do direito adquirido exige que se considere o seu conceito. Segundo o Jurista, "diz-se direito adquirido aquele que já se integrou ao patrimônio e à personalidade de seu titular, de modo que nem norma, nem fato posterior possam alterar situação jurídica já consolidada sob sua égide. Trata-se de "todo direito que é consequência de um fato idôneo para gerá-lo em razão de norma vigente antes da entrada em vigor de uma nova norma relativa ao mesmo assunto e que, nos termos do novo preceito sob o império do qual o fato aconteceu, tenha ele (o direito originado do fato acontecido) entrado, imediatamente, a fazer parte do patrimônio de quem o adquiriu".

Portanto, o instituto do direito adquirido funciona como elemento estabilizador para proteger direitos sedimentados na vida diária dos homens e dos povos, almejando o ideário da segurança jurídica. Esta, por seu turno, depende de um conjunto de normas aptas a garantir aquilo que se denomina câmbio de expectativas, ou seja, o complexo de condições que visam a proteger o cidadão do arbítrio, gerando uma atmosfera de certeza nas relações. Assim, o cidadão, através de sua observância, poderá saber as consequências de suas próprias ações, tendo em vista os efeitos que a ordem jurídica atribui ao seu comportamento. A Lei, e a norma constitucional derivada, devem operar *para o futuro*, em prol da segurança jurídica, e nunca *para o passado*: "realmente, nem mesmo o direito pode molestar o passado das pessoas. O que ele pode é prover para o presente e o futuro delas, jamais violando o que já se constituiu sob o amparo da ordem jurídica. Por isso, não há direito adquirido contra a constituição, mas direito adquirido com a constituição e em razão dela. Afirma ainda o Jurista:

"É necessário que se esclareça a posição do Supremo Tribunal Federal quando, em diversas assentadas,

assinalou que não há direito adquirido a regime jurídico de instituto ou instituição de direito. Não se trata de decisão política, como se poderia pensar a um primeiro momento, nem, tampouco, de retaliação à garantia constitucional do direito adquirido (art.5º, XXXVI) ou desrespeito a instituto insuprimível (art.60, § 4º, IV). O que subjaz a esse raciocínio é a nítida diferença entre direito adquirido, direito consumado, expectativa de direito e simples faculdade legal.”

O direito adquirido, portanto, está plenamente protegido, como cláusula pétrea, do poder reformador.

A PEC nº 40 contraria tais princípios em vários dispositivos. A começar pela polêmica fixação do novo “teto” de subsídios a ser aplicado aos Poderes nos Estados, na forma da Emenda Saneadora oferecida pelo Relator, em que a remuneração dos magistrados estaduais não poderá superar a 75% da remuneração do Ministro do Supremo Tribunal Federal.

É notório que o art. 93, V da CF, ao fixar regra para o escalonamento das remunerações dos membros da Magistratura Nacional, determinou que a remuneração dos Ministros dos Tribunais Superiores é de 95% da remuneração dos ministros do STF, e que os subsídios dos demais magistrados devem observar escalonamento, em nível federal e estadual, de no máximo dez por cento, e de no mínimo cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio dos membros Ministros dos Tribunais Superiores. Vale dizer – sob pena de concluir-se haver palavras inúteis na Constituição – que a remuneração dos Desembargadores não pode ser inferior a 90% da remuneração dos Ministros do STJ, nem superior a 95% desta. Ora, 95% de 95% corresponde a 90,25% da remuneração dos Ministros do

STF, e 90% de 95% corresponde a 85,5% desse valor. Qualquer valor fixado em percentual inferior estará incidindo em ofensa a direito adquirido ao montante remuneratório fixado *conforme* a Constituição. Tal situação poderia, ainda, ser questionada sob o prisma, também, da ofensa à cláusula pétrea da separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III), ao incidir sobre limite de remuneração de cargos da magistratura estadual, ou mesmo da ofensa ao regime federativo (60, § 4º, I), ao dispor sobre limites de remuneração em nível estadual e municipal, inferiores ao limite federal, obrigatoriamente. No entanto, é suficiente, para afastar a possibilidade retro mencionada, que se considere a fixação de regra compatível com a Constituição, no seu art. 93, V, posto que, quanto aos demais aspectos, trata-se de matéria que pode ser harmonizada, em sua aplicação, com o que já está disciplinado pela EC nº 20, de 1998.

Por outro lado, a irredutibilidade dos subsídios é a um só tempo garantia imodificável da Constituição (art.60, § 4º, IV); e autêntico direito adquirido daqueles que já a incorporaram, em definitivo, aos seus respectivos patrimônios individuais (art.5º, XXXVI). Não pode, portanto, ser fixada “em abstrato”, desconhecendo-se seus efeitos, razão pela qual é também espúria a redação dada ao art. 11 da Proposta de Emenda, que visa “restabelecer” a eficácia do art. 17 do ADCT – esse emanado do Constituinte originário – contrariando a cláusula pétrea em comento.

É importante recordar que, durante a votação a PEC nº 33, de 1995, esta Comissão rejeitou, nos termos do voto do então Relator, Deputado Rodrigues Palma, a vedação a invocação de direito adquirido contra aquela Proposta de Emenda, nos termos da Emenda nº 2 (DCN, Seção I, p. 18350) em que se concluía que

“A nova tessitura somente poderá alcançar, destarte, casos vindouros, situações ainda não constituídas e consolidadas, sob pena de institucionalizar-se o arbítrio e violar um dos pilares mais firmes do estado de direito e do regime democrático vigente no país.

O Poder de emenda não terá o condão de tornar insubsistente, mercê de 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, um e outro indisponíveis ao poder constituinte derivado.”

No que toca às contribuições de custeio à Previdência Social, contidas no art. 5º da PEC 40, ela também fere direito adquirido, pois sob pretexto de instituir contribuição “solidária”, conforme emenda saneadora apresentada pelo Nobre Relator, produz a redução no valor de benefícios, violando o art. 194, IV da CF, que contempla o princípio da irredutibilidade de benefícios. Tal princípio, não fosse contemplado pelo referido artigo, que integra o Capítulo II – Da Seguridade Social, do Título VIII – Da Ordem Social, também é assegurado pelo art. 37, XV da CF, que refere-se à irredutibilidade de subsídios e vencimentos “ressalvado o disposto ... nos art. 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I”. Note-se que não se menciona, ali, irredutibilidade de *proventos* ou *benefícios*, ressalvados os mesmos dispositivos, pois esses têm tratamento específico no art. 194, IV da CF, prevalecendo a norma específica sobre a norma geral.

Ainda que se admita a possibilidade de tal contribuição, ela somente poderá operar efeitos em relação a benefícios futuros, e não quanto a benefícios já em fase de gozo, por contrariar diretamente o princípio da irredutibilidade de benefícios, também configurador de direito adquirido.

Assim, ofensiva à cláusula pétrea do direito adquirido, bem como da irredutibilidade, os art. 5º e 10 da PEC nº 40, quanto aos seus efeitos futuros.

Também é merecedora de crítica, sob o mesmo prisma, a cláusula do art. 8º, que altera a regra de cálculo dos benefícios dos servidores atuais, incidindo em norma de *efeitos retroativos*, posto que altera sistemática de cálculo dos valores dos proventos relativa a tempo *passado* de contribuição.

Ora, o sistema de contagem recíproca de tempo de contribuição equipara, para efeitos de benefício, na forma do atual art. 201, § 9º, o tempo de contribuição em ambos os regimes – próprio e Geral; o direito à aposentadoria, respeitada as regras de cálculo fixadas no art. 40 da CF, dizem respeito a esse tempo, ou seja, a aposentadoria é direito que se adquire por tempo de contribuição e idade, *calculada com base na remuneração integral (art. 40, § 1º, I e III, “a”, sendo o benefício calculado proporcionalmente a esse tempo nas hipóteses constitucionalmente previstas (art. 40, § 1º, I, II e III, “b”)*. Assim, quem ingressou no serviço público até a data da promulgação da futura emenda, *integralizou* parcela de seu benefício proporcionalmente ao tempo de contribuição ocorrido até aquele momento. A PEC, porém, fixa regra *retroativa*, determinando a aplicação de tempo de contribuição pretérito, *em ofensa ao princípio da segurança jurídica*, e gerando situação que prejudica, principalmente, aqueles que, às vésperas de sua aposentadoria, terão o seu benefício calculado com base em média de

remunerações passadas, ou de remunerações que serviram de base de cálculo a contribuições, sem que possam reconstituir tais histórias de vida ou refazer suas trajetórias profissionais.

Por isso, é também questionável a constitucionalidade do art. 8º da PEC, ao atingir tais situações operando retroativamente e ferindo o direito já adquirido à contagem do tempo para fins de benefício integral, embora pendente o gozo do direito à aposentadoria de condição última.

2. Ofensa ao princípio da isonomia

A CF, em seu art. 5º, “caput”, veda, de maneira geral, a diferenciação entre cidadãos, servidores ou não, assegurando a todos a igualdade perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza.

Nessas condições, o princípio da isonomia, que é cláusula pétrea, exige interpretação de seu alcance, quando presentes diferenciações entre cidadãos em situação igual, a fim de que sejam tratados igualmente os iguais, e desigualmente os desiguais, na exata medida de sua desigualdade.

A PEC nº 40 ofende tal dispositivo ao prever tratamento diferenciado em diversas situações em que, pelas razões que a sustentam, o tratamento deveria ser idêntico.

Assim é quando, ao determinar a aplicação aos militares apenas das regras do § 7º do art. 40, omite a aplicação, aos mesmos, para o futuro, das regras relativas a cálculo dos benefícios fixadas no art. 40 para os servidores civis. Inexiste, à toda prova, razão suficiente

para determinar a aplicação plena do art. 40 a Magistrados, Membros do Ministério Público e demais carreiras exclusivas de Estado, algumas expressamente prevista na Constituição, e omitir a aplicação dessas regras aos militares, quando as razões de ordem fiscal e financeira expostas na Exposição de Motivos demonstram que tanto os benefícios previdenciários dos civis quanto os dos militares podem ser igualmente considerados igualmente relevantes para a composição das despesas previdenciárias, notadamente na União e nos Estados.

Portanto, a redação dada ao art. 42 e ao art. 142 são, a um primeiro exame, inconstitucionais, cabendo, todavia, ressaltar o fato de que se inconstitucionalidade há, ela poderá ser superada por meio de legislação ordinária que assegure a integralidade do princípio, cabendo aplicação de interpretação conforme a Constituição, em sua aplicação, para impedir-se legislação infraconstitucional que preserve diferenciações.

Ainda do ponto de vista da ofensa ao princípio da isonomia, é inconstitucional a redação proposta para o art. 40, § 7º, ao fixar regra segundo a qual a concessão do benefício de pensão por morte, a ser disciplinada em lei, deverá observar o valor máximo de setenta por cento dos proventos do servidor falecido.

Basta verificarmos que inexistente, na Lei nº 8.213, de 1991, qualquer regra que limite o valor do benefício de pensão por morte, correspondendo este à integralidade do valor do provento do segurado falecido. Diz o art. 75 dessa Lei:

“Art. 75. O valor mensal da pensão por morte será de cem por cento da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse

aposentado por invalidez na data do seu falecimento, observado o disposto no art. 33 desta Lei.”

A redação do § 7º do art. 40 é contraditória, ainda, com o próprio art. 40, § 12, que manda aplicar aos servidores os mesmos critérios aplicados aos segurados do Regime Geral. É de se perguntar, então, que critérios seriam esses, se um segurado do RGPS, ao deixar pensão para sua viúva e filhos, deixará a pensão integral, enquanto a família de um servidor, em qualquer faixa de renda, perceberá **no máximo** setenta por cento do valor do provento, podendo, por hipótese, vir a receber muito menos.

É inquestionável estar-se diante de situação de “dois pesos e duas medidas” para situações em tudo equivalentes, e ainda mais quando se tratar de famílias situadas na mesma faixa de rendimentos.

A superação dessa inconstitucionalidade exige, pelo menos, a equiparação daqueles situados na mesma faixa de benefícios, ou seja, que percebam até o teto de benefícios do RGPS, sob pena de perpetuar-se na Constituição regra incompatível com o Estado de Direito.

No mesmo sentido é a inconstitucionalidade da diferenciação entre os servidores públicos e os segurados do Regime Geral, no tocante à contribuição de inativos e pensionistas. À luz do art. 195, II, é assegurada isenção de contribuição sobre aposentadoria e pensões concedidas pelo Regime Geral. A Emenda nº 20, ao instituir tal regra, foi sábia, pois a mesma Emenda somente autorizou, no art. 40, a cobrança de contribuição dos servidores ativos, como decidiu o STF na Adin nº 2.010, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil. Restou, assim, preservada a isonomia.

A PEC nº 40, ao retornar ao tema, e nos termos da Emenda Saneadora do Ilustre Relator, reintroduz a discussão da cobrança, apenas dos servidores públicos aposentados e pensionistas, dessa contribuição, mas sem observar, sequer, o tratamento isonômico, ou seja, prevendo diferentes graus de diferenciação.

Em primeiro lugar, ao fixar tratamento distinto entre os atuais aposentados e aqueles que já poderiam estar nessa condição, por deterem direito adquirido, e os futuros aposentados, que terão assegurada isenção sobre a parcela acima de R\$ 2.400, enquanto aqueles somente estarão isentos até a faixa de isenção do Imposto de Renda.

Ofende-se o princípio da isonomia tanto em relação ao “caput” do art. 5º, como também por conta do que define o art. 150, II da CF, que veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente. Segundo preleciona Ylves José de Miranda Guimarães, “como corolário da natureza tributária das contribuições em tela, deflui ficarem sujeitas a todos os princípios e normas constitucionais aplicáveis aos tributos, quer expressos, quer implícitos. Assim, afora o princípio de legalidade, com a ressalva acima feita, o que lhes dá um tratamento exclusivo, no tocante a sua natureza de tributo vinculado, estão as contribuições também sujeitas ao princípio de igualdade tributária...” (in Curso de Direito Tributário, diversos autores, Ed. Saraiva, 1982, pág. 588).

Inarredável o argumento de que, dos pontos de vista jurídico e constitucional, os contribuintes do regime do art. 40 estão em “situação equivalente” aos contribuintes do regime do art. 201. Não é razoável opor dúvida ao fato de que qualquer contribuinte que perceba R\$ 5.000, a qualquer título ou denominação jurídica dos rendimentos,

títulos ou direitos, esteja em situação equivalente, para fins de natureza tributária. Contudo, ao fixar faixa de isenção, institui-se, de modo transversal, uma “progressividade” a partir da isenção para determinada faixa de renda, que implica em alíquotas “zero” para quem receba provento até um ou outro valor, conforme a situação, e alíquotas progressivas, acima desses valores, criando miríade de diferenciações que são, além de desarrazoadas, inconstitucionais, por mitigação do direito à igualdade e, portanto, inconstitucionais.

3. Ofensa às limitações ao poder de tributar - instituição de tributo com efeito de confisco

A PEC nº 40 é, também, inconstitucional quanto ao disposto no art. 5º, à medida que institui, sem base atuarial e sem resguardar o princípio da correspondência entre contribuição e direito dela decorrente, contribuição a ser cobrada dos aposentados e pensionistas.

Embora busque o Ilustre Relator contornar tal situação, doravante, com a explicitação da natureza “solidária” do regime – previsão que não é feita quanto ao “caput” do art. 201 da CF - no que toca às contribuições de custeio à Previdência Social, contidas no art. 5º da PEC 40 ela fere, como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal, a proibição de se utilizar tributos com efeito confiscatório (art.150, IV).

A necessidade de correlação entre aumentos na contribuição previdenciária dos servidores e majoração ou incremento dos benefícios e serviços da Seguridade Social que lhes é garantida já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 790-4/DF, ressaltando-se o seguinte trecho do voto do Relator, Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio:

“A premissa de toda contribuição social é a necessidade de custeio da seguridade. Isto decorre das regras constantes dos artigos 194 e 195 do Diploma da República.

...

À regra segundo a qual nenhum benefício da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, corresponde a relativa à exigibilidade de causa suficiente para a majoração, sob pena de esta última discrepar do móvel que lhe é próprio, ligado ao equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios, implicando, aí sim, um adicional sobre a renda do trabalhador.”

Ademais, a norma contida no art. 5º da PEC nº 40 configura um “acerto de contas” entre os servidores já aposentados e o ente estatal, o que evidencia que o fundamento da majoração não está na pretensão de equilíbrio atuarial da Previdência Pública e de auto sustentabilidade do sistema de custeio mas, isto sim, na composição de uma reserva emergencial de recursos, para permitir a redução dos gastos atuais com os proventos de aposentadoria e pensão. No entanto, tal situação configura verdadeiro confisco, vedado pelo inciso IV do artigo 150, *verbis*:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

...

IV – utilizar tributo com efeito de confisco;

...”

Como leciona o Prof. Gilberto Guerzoni Filho,

“a despesa com inativos e pensionistas é, como a sua própria denominação orçamentária a nível federal já denuncia, encargo previdenciário da União, é responsabilidade, em última instância, sempre dos tesouros públicos.

Assim, afirmar-se que as contribuições dos servidores públicos são insuficientes para arcar com os despesas de sua previdência é o mesmo que dizer que a remuneração dos servidores ativos provoca déficit porque o que eles pagam de imposto não é suficiente para pagar os seus salários, ou que o que os fornecedores da Administração pagam de imposto não é o bastante para pagar o que eles recebem dela.

Pode-se, certamente, até dizer que a sociedade está pagando mais do que devia pela aposentadoria dos servidores públicos ou pela construção de uma escola ou de uma ponte. Mas, dizer, em termos absolutos, que não é justo que toda a sociedade pague pela aposentadoria dos servidores públicos é o mesmo que dizer que não é justo que toda a sociedade pague a remuneração dos ativos, ou que ela pague a conta de luz do Ministério da Fazenda, ou, mesmo, a gasolina do carro oficial do Presidente da República.”

Do ponto de vista da doutrina tributária, a contribuição previdenciária tem o caráter de tributo vinculado, como ensinam GERALDO ATALIBA (in Hipótese de Incidência Tributária, 2º ed., 1975,

pág. 202), ALFREDO AUGUSTO BECKER (in Teoria Geral do Direito Tributário, S. Paulo, Ed. Saraiva, pág. 330), ROQUE ANTÔNIO CARRAZA (in Curso de Direito Constitucional Tributário, 3º ed., 1991, pág. 304), IVES GANDRA MARTINS (in Sistema Tributário na Constituição de 1988, 3º ed., 1991, pág. 125) e PAULO DE BARROS CARVALHO (in Curso de Direito Tributário, 5º ed., 1991, pág. 38). A contribuição para o custeio da seguridade social do servidor tem características de uma taxa paga em contrapartida a uma dada prestação que lhe é posta à disposição. Como ensina IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, "as contribuições especiais não podem ser cobradas, por sua vinculação, além dos custos necessários aos serviços e finalidades a que se destinam." De outra maneira, se a contribuição é cobrada em desvinculação com o futuro benefício, reveste-se, na verdade (a despeito de seu nome juris) de tributo desvinculado, à semelhança do imposto de renda. E como tal, sua validade fica condicionada ao crivo dos pertinentes requisitos constitucionais. Segundo SACHA CALMON NAVARRO COELHO a contribuição social do segurado da previdência "é sinalagmática, é paga justamente para que o pagante possa aposentar-se. Alcançada a aposentadoria, cessa a obrigatoriedade de contribuir." (Correio Braziliense, 03/02/99).

A Prof. Mizabel Derzi também salienta o caráter comutativo da relação, contribuinte fisco:

"... nos tributos vinculados, não havendo atuação do Estado, ou na contribuição, não se comprovando a vantagem decorrente da atuação do Estado relativamente ao obrigado, não há o que pagar, não surge o dever, não surge a obrigação". (Revista de Direito Tributário. V. 48, p. 226)

Portanto, não há como exigir acréscimo temporário de contribuição se nenhum acréscimo temporário correspondente haverá no benefício, por expressa ofensa à regra geral de retributividade.

Tentar instituir, doravante, tal contribuição, é, portanto, uma forma de confisco, e evidenciada a inexistência de correlação entre o pretendido aumento, a determinar a ausência de “causa suficiente” à majoração de alíquotas mediante instituição da contribuição referida no art. 5º, cabe reconhecer a inexigibilidade, neste aspecto, da referida contribuição. Com efeito, não havendo a correspondente majoração, criação ou extensão de benefício previdenciário aos servidores, bem assim levando-se em conta os argumentos publicamente revelados pelas autoridades governamentais como fundamentos da necessidade da presente PEC, externados na sua Exposição de Motivos, percebe-se a nítida intenção de absorção de parcela do patrimônio dos servidores, mediante imposição de contribuição de caráter tributário sem a correspondente contraprestação.

Assim, quanto à **admissibilidade** da proposta em exame, fica ressaltada nossa posição em relação aos aspectos assinalados, que são:

- a) art. 40, § 7º;
- b) art. 37, inciso XI e art. 10.
- c) art. 5º
- d) art. 8º
- e) art. 11.

Para superação das inconstitucionalidades referidas, apresentamos com parte deste Voto emendas saneadoras, cuja aprovação entendemos indispensável para a preservação da Carta de 1988, em face de suas cláusulas pétreas. Nosso voto,

portanto, é pela admissibilidade da PEC, ressalvados os pontos retro referidos.

Sala da Comissão,

DEPUTADO WILSON SANTOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 40, DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Autor: **PODER EXECUTIVO**

EMENDA SANEADORA N. 01

Altere-se a redação da PEC 40/2003 para o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, bem como o seu art. 10, aplicando-se como limite, nos Estados e no Distrito Federal, no âmbito dos respectivos poderes, o subsídio mensal do Governador, dos Deputados Estaduais e dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferior, na forma a seguir:

Art 37

.....

....

.....

....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Estados e no Distrito Federal, no âmbito dos respectivos poderes, o subsídio mensal do Governador, dos Deputados Estaduais e dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, observado o art. 93, V e aplicável, este, aos Membros do Ministério Público, e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferior." (NR)

Art. 10 Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado nesse inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da entrada em vigor desta emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Estados

e no Distrito Federal, no âmbito dos respectivos poderes, a remuneração mensal ou subsídio do Governador, dos Deputados Estaduais e dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, observado o art. 93, V e aplicável, este, aos Membros do Ministério Público, e, nos Municípios, o do Prefeito, se inferior." (NR)

Sala da Comissão,

Deputado WILSON SANTOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 40, DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Autor: **PODER EXECUTIVO**

EMENDA SANEADORA N. 02

Dê-se, ao seu art. 8º, a seguinte redação:

“Art. 8º. Aplica-se aos servidores regulamente investidos em cargo público efetivo até a data da promulgação desta Emenda as normas estabelecidas no art. 40 da Constituição Federal e no art. 3º e 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, observadas as respectivas datas de ingresso, relativamente ao tempo de serviço ou de contribuição cumprido até a data da promulgação desta Emenda.”

Sala da Comissão,

Deputado WILSON SANTOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 40, DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Autor: **PODER EXECUTIVO**

EMENDA SANEADORA N. 03

Suprima-se o art. 5º da PEC nº 40/2003.

Sala da Comissão,

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 40, DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Autor: **PODER EXECUTIVO**

EMENDA SANEADORA N. 04

Dê-se, ao seu art. 40, § 7º, alterado pelo art. 1º da PEC nº 40, a seguinte redação:

“Art. 40.

§ 7º. Lei disporá sobre os critérios de concessão do benefício de pensão por morte, que corresponderá à cem por cento dos proventos do servidor falecido ou daqueles a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento, se igual ou inferior ao teto de benefícios do regime geral de que trata o art. 201, ou a esse limite somado a setenta por cento da diferença resultante desse critério, nos demais casos.”

Sala da Comissão,

Deputado WILSON SANTOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 40, DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Autor: **PODER EXECUTIVO**

EMENDA SANEADORA N. 05

Dê-se, ao seu art. 11 da PEC nº 40, a seguinte redação:

“Art. 11. Aplica-se o disposto no art. 10 aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Parágrafo único. Os valores que estiverem sendo percebidos em desacordo com o disposto no art. 10, “caput” serão transformados em vantagem nominal e irrevogável, a absorvida por reajustes ou acréscimos posteriores, concedidos aos respectivos titulares, a qualquer título.”

Sala da Comissão,

Deputado WILSON SANTOS

