

**EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL À PROPOSTA
DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 2003.
(Do Senhor Pauderney Avelino e Outros)**

Dê-se à proposta a seguinte redação:

“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 A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único do art. 7º:

‘Art. 7º

I – relação de emprego registrada em carteira de trabalho e previdência social e, na forma de lei complementar, protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, mediante indenização compensatória, dentre outros direitos de mesma finalidade;

.....
§ 2º Presume-se inadimplente, relativamente às correspondentes obrigações tributárias, trabalhistas e fiscais, o empregador, urbano ou rural, que omite o registro do vínculo empregatício em carteira de trabalho e previdência social.

.....
Art. 37.

.....
IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado, que não poderá exceder a 2 (dois) anos improrrogáveis, para atender a necessidade

temporária de excepcional interesse público, sendo vedada qualquer outra forma de execução de atribuições imputadas aos cargos e empregos a que se refere o inciso II e a readmissão de servidor que tenha mantido vínculo dessa natureza em período inferior a 2 (dois) anos, contados da data em que se formalizou o rompimento do vínculo;

.....
§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II, III e IX implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

.....
Art. 39.

.....
§ 1º-A Ressalvado o disposto no § 7º, é vedada a instituição de parcela remuneratória cujo pagamento se vincule à avaliação de desempenho ou à produtividade.

.....
Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, nos termos deste artigo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, vedada a instituição de contribuições que incidam sobre os proventos de aposentados e de pensionistas.

.....
§ 1º

.....
II – compulsoriamente, aos setenta e cinco anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de vinte anos de efetivo exercício no serviço público e dez anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

.....
§ 1º-A Quando proporcionais ao tempo de serviço, os proventos não serão inferiores a 1/3 (um terço) da remuneração sobre a qual forem calculados.

§ 1º-B Para os fins do inciso III do § 1º, computa-se como de exercício no cargo o tempo de contribuição ocorrido em cargo efetivo de cuja transformação provenha o cargo em que se der a aposentadoria.

.....

§ 3º Observado o disposto no § 8º, os proventos da aposentadoria serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e corresponderão à totalidade da remuneração, excluindo-se do cálculo parcelas remuneratórias cuja percepção esteja atrelada ao efetivo exercício das atribuições daquele cargo.

.....

§ 7º Observado o disposto nos §§ 3º e 8º, a lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que corresponderá:

I – aos vencimentos do servidor falecido, quando o óbito ocorrer em decorrência do exercício das atribuições do cargo, por força de moléstia profissional ou como resultado de acidente em serviço;

II – aos proventos do servidor falecido, nas seguintes hipóteses:

- a) quando aposentado;
- b) se houver atendido os requisitos para obtenção de aposentadoria;
- c) se o óbito decorrer de doença para a qual se preveja aposentadoria por invalidez com proventos integrais;

III – nos demais casos, à proporção dos vencimentos correspondente à relação entre o tempo de contribuição realizado pelo servidor e o exigido para concessão de aposentadoria, vedando-se o estabelecimento de valor inferior a 1/3 (um terço) da remuneração total percebida na atividade.

.....

Art. 195.

.....

§ 11. Os créditos decorrentes da inscrição em dívida ativa das contribuições de que trata o *caput* poderão

ser objeto de cessão, na forma da lei.

.....
Art. 202.

§ 3º Ressalvado o disposto no § 3º-A, é vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas.

§ 3º-A As empresas públicas, as sociedades de economia mista e as empresas mantidas sob seu controle poderão contribuir para as entidades de que trata o § 3º na qualidade de patrocinadoras, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre as empresas públicas, as sociedades de economia mista e controladas e as entidades fechadas de previdência privada que patrocinem.'

Art. 2º A desvinculação dos recursos de que trata o art. 194 da Constituição Federal por força da aplicação do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias será compensada por transferência de recursos provenientes do orçamento fiscal para o orçamento da seguridade social no exercício financeiro subsequente.

Art. 3º As aposentadorias e pensões de servidores em exercício na data de publicação desta Emenda Constitucional e daqueles nomeados em decorrência da aprovação em concurso público cujo edital já houver sido publicado àquela data serão concedidas de acordo com as normas estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, salvo quando forem mais favoráveis as condições previstas nos §§ 1º-A e 7º, III, do art. 40 da Constituição.

Art. 4º É assegurada a continuidade do

pagamento e a extensão aos proventos de servidores aposentados e às pensões de parcela remuneratória incompatível com o disposto no § 1º-A do art. 39 da Constituição instituída antes da data de promulgação desta Emenda Constitucional, no valor correspondente ao máximo admitido pela respectiva legislação.

Art. 5º Nos cinco exercícios financeiros subseqüentes à data de promulgação desta Emenda Constitucional, as empresas que ampliarem o número de empregados em relação ao que mantinham no final do exercício anterior farão jus a que as contribuições sociais devidas pelo empregador vinculadas ao pessoal admitido sejam recolhidas doze meses após a ocorrência do respectivo fato gerador.

Parágrafo único. A redução da força de trabalho mantida pela empresa acarreta no imediato vencimento da parcela de contribuição deferida na forma do *caput*.

Art. 6º O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais), devendo, a partir da data de publicação desta Emenda Constitucional, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 1º É facultado ao segurado do regime de que trata o *caput* contribuir sobre valor correspondente a até R\$ 4.800,00 (quatro mil e oitocentos reais), hipótese em que esse valor substituirá o previsto no *caput* como limite para concessão de benefício no âmbito do regime geral de previdência social.

§ 2º O valor mencionado no § 1º será reajustado na mesma data e pelos mesmos índices aplicados ao limite estabelecido no *caput*.

Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se os §§ 2º, 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal.”

JUSTIFICAÇÃO

A maior preocupação das entidades representativas de servidores públicos não provém da necessidade de se reformar a previdência, com a qual, em linhas gerais, concordam, mas com os métodos que estão sendo empregados no processo de reforma. Ao partido do primeiro signatário do presente substitutivo, cumpre, no exercício de fiscal das atividades do atual governo, esclarecer aos nossos atuais dirigentes políticos que o comportamento até agora por eles apresentado não condiz com a existência de uma representação parlamentar democraticamente eleita em nosso país.

É bom que se esclareça de pronto esse aspecto para que não se ceda à tentação de encarar a presente proposição como a defesa inconseqüente de alguma espécie de “corporativismo”, ainda que seus termos se tenham originado de contatos com entidades sindicais que atuam no serviço público e mereçam o inteiro respaldo dessas importantes organizações associativas. Muito ao contrário de se pretender criar problemas para o partido que se encontra no governo, exercendo contra ele o oposicionismo feroz que um dia seus integrantes lançaram em desfavor de seus adversários, o que se deseja é chamá-lo à razão, permitindo que discuta com a necessária isenção uma questão que atravessa sua história e vinha permitindo, até há bem pouco tempo, a própria sobrevivência da agremiação.

De fato, a emenda aqui justificada, se

examinada com olhos isentos, servirá, talvez, inclusive sob o ponto de vista técnico, como um ponto de partida melhor e mais sensato do que a iniciativa governista, no que diz respeito à missão de pautar a reforma previdenciária. São adotados prismas e parâmetros que darão ao regime de aposentadorias e pensões dos servidores e ao administrado pelo INSS feições consistentes, capazes de permitir às pessoas que planejem seu repouso sem os atuais sobressaltos. Parte-se do pressuposto que o maior tesouro de um sistema de previdência é sua credibilidade, que restará reduzida a frangalhos caso se insista na promoção de alterações na expectativa de direito mantida por pessoas que acabam de sair de um rompimento acentuado nessas mesmas perspectivas.

Assim, os aperfeiçoamentos que se pretende ver introduzidos no regime previdenciário dos servidores alcançam exclusivamente situações cuja delimitação ainda não tenha sequer sido iniciada à data de promulgação da emenda. Levando ao extremo, de modo correto e educativo, a proteção às expectativas criadas em torno da relação entre servidores e administração pública, o texto mantém inclusive a situação de quem, acreditando no conjunto de direitos e deveres hoje existentes, inscreveu-se em concurso público para acessar os cargos oferecidos, em meio a árdua disputa, no mais das vezes com enormes sacrifícios pessoais. É a postura que, em linhas gerais, foi adotada na reforma previdenciária proposta pelo governo passado e a única que verdadeiramente se coaduna com o Estado de Direito.

Outro paradigma de caráter geral que se defende no substitutivo proposto diz respeito ao sistema de previdência complementar que a atual administração federal pretende introduzir na gestão do regime previdenciário dos servidores públicos. Anunciam-se gastos excedentes com a implantação da medida, sob a promessa – vaga e dificílima de cumprir – de que em troca serão produzidos incrementos consideráveis na poupança interna.

A verdade é que a experiência internacional no assunto contraria essa previsão e a brasileira recomenda a

adoção de decisão oposta, à luz dos montepios e das capemis que tão vergonhosamente pilharam seus participantes no passado recente. Tendo em vista o contexto em que tramita a reforma proposta pelo governo do Partido dos Trabalhadores, principalmente diante da notícia de que teria havido a participação decisiva de uma consultoria privada especializada em matéria previdenciária na elaboração do texto, ainda mais se recomenda a cautela, e, nesse ponto, sob esses argumentos, justifica-se inclusive a revisão dos rumos seguidos pelo governo anterior, apoiado pelo partido que agora encaminha esta proposta, ainda que não se tenha registrado, naquela oportunidade, a mesma espécie de desconfiança que hoje contamina o processo.

Em razão disso, o substitutivo global que ora se apresenta caracteriza-se por extirpar do ordenamento constitucional toda e qualquer referência à previdência complementar no âmbito da administração pública. E se torna extremamente relevante que se assinalem esse e o outro propósito antes referido, de plano e de pronto, para que não se assista, de forma impune, a procedimentos que desviem de seu rumo a condução que se pretende atribuir à matéria.

O alerta é necessário porque não se duvida da hipótese de que venham determinadas idéias contidas na presente proposta a ser absorvidas pelos que encaminham a reforma petista, com o intuito de aprofundar ainda mais as mazelas que se pretende impor aos servidores públicos e obter mais e mais fontes de financiamento para a execução de políticas públicas de valor no mínimo duvidoso. Espera-se que uma tal ausência de ética venha a ser evitada pelos subscritores da outra reforma, porque todas as alterações aqui contidas voltam-se não a financiar a previdência complementar, mas a extinguí-la de vez do universo da administração pública. Visam não a agravar as consequências da reforma em relação aos atuais servidores, mas a protegê-los contra essa tentativa repugnante de tratá-los pior do que os consumidores de um eletrodoméstico.

A comparação decorre de que existe, no

mundo civilizado e no ordenamento jurídico, uma proibição a que o comerciante anuncie um produto sob determinadas condições e depois o negocie sob cláusulas distintas. O Estado, obrigado por sua própria natureza a coibir esse tipo de conduta, não pode incidir em comportamento provido da mesma falta de coerência. Como se vê, utilizar as modificações aventadas nesta proposição no contexto da reforma em relação à qual se pretende produzir um diálogo mais aprofundado e um texto menos abrasivo significaria uma usurpação indevida e de todo inaceitável, porque aqui se defendem mudanças não para extinguir o regime previdenciário dos servidores, mas para preservá-lo.

Em relação aos demais aspectos do substitutivo, convém destacar as seguintes alterações contidas em seu bojo:

a) disciplina-se a desvinculação de recursos da seguridade social para aplicação em finalidade distinta, providência contábil que vem causando sérios prejuízos à saúde financeira do regime geral de previdência e que necessita, no mínimo, de uma execução transparente;

b) é previsto, mediante alterações no art. 7º da Carta, mecanismo que permitirá à União informações gerenciais capazes de colocar ao alcance dos administradores as medidas adequadas para substancial redução da informalidade do mercado de trabalho, na medida em que a clandestinidade do vínculo empregatício resta vigorosamente combatida;

c) são estabelecidos critérios mais rígidos para concessão de benefícios no regime previdenciário dos servidores e para o cálculo dos respectivos valores, com o propósito, é bom mais uma vez frisar, de permitir a preservação do sistema, sob moldes atuariais mais adequados, mas sem romper as expectativas geradas para os atuais servidores, o que evitará medida que poderá e deverá, se levada a efeito da forma como pretendem os integrantes do governo, corresponder a uma imensa fragilização do ordenamento jurídico;

d) é oferecida ao segurado do regime geral

de previdência a possibilidade de contribuir acima do teto de benefícios atualmente estabelecido, de forma facultativa, se desejar ampliar também a aposentadoria a ser concedida pela autarquia previdenciária;

e) abre-se a possibilidade de se recuperar, de modo imediato, parte dos créditos inscritos na dívida ativa previdenciária;

f) é previsto mecanismo que incentiva, pelo diferimento de contribuições sociais, a ampliação do mercado de trabalho;

g) são coibidas as atuais práticas de terceirização indiscriminada na administração pública, de modo a restabelecer a base contributiva adequada no âmbito do regime próprio dos servidores;

h) atribui-se nova redação ao § 7º do art. 40 da Constituição Federal, para que restem claras as obrigações da administração pública na hipótese de acidente profissional ou de óbito decorrente das atribuições do cargo ocupado pelo servidor falecido;

i) dando clareza ao espírito da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, elimina-se o pagamento de adicional de produtividade ou de gratificação vinculada ao desempenho, preservando-se, na matéria, os critérios do § 7º do art. 39 da Carta, instituído naquela emenda como os únicos capazes de permitir o recurso ao instrumento.

De modo geral e como um grande resumo de tudo o que se expôs, é indispensável que a proposta aqui defendida seja encarada com enorme seriedade. Da administração petista, não se espera que venha a exorcizar a proposição ora apresentada, mas que tome em consideração, no encaminhamento de sua emenda constitucional, as considerações aqui efetuadas. É possível que as intenções de um e de outro projeto jamais se conciliem, mas é necessário abandonar de lado pontos de vista pessoais, para que todos nos unamos em prol do interesse maior, consubstanciado na busca por um regime previdenciário mais eficaz e viável.

Vivemos, no presente, momentos de

incomparável relevância para o futuro da Nação. O partido que comanda o governo não pode se inebriar do poder que com toda legitimidade conseguiu nas urnas para impor a um numeroso grupo de aliados históricos perdas nunca antes sequer cogitadas pelos servidores públicos. O regime democrático exige dos que governam sobriedade de postura, que não condiz com a imolação pública e inclemente de toda uma categoria de corajosos brasileiros.

De parte do primeiro signatário desta emenda, cobrem os representantes da outra tendência de reforma a permanente disposição para o diálogo. O interesse da Nação, hoje, por coincidência, agregado ao dos servidores públicos, é o único bem pelo qual vale a pena lutar, e o único verdadeiramente inafastável. Não devemos levar em conta dogmas nem idéias preconcebidas na discussão de um tema de tanta relevância.

Por todos esses motivos, aguarda-se o apoio dos nobres Pares para o encaminhamento da proposta e a aprovação do ilustres colegas durante a tramitação da matéria a que o substitutivo se refere.

Pauderney Avelino