

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE  
EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 2003.**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 2003**

**(Do Poder Executivo)**

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

**EMENDA MODIFICATIVA Nº**

Art. 1º O parágrafo 14 do art. 40 da Constituição Federal passa a ter a seguinte redação:

“Art. 40.....

.....

*§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observadas as iniciativas privativas em cada caso, poderão instituir regime de previdência complementar para seus servidores, na forma de lei ordinária própria, atendendo, no que couber, ao disposto no art. 202, e observadas as normas gerais dispostas em lei complementar que regulará, nos termos do artigo 24, §1º, os regimes públicos de previdência complementar.”*

**JUSTIFICATIVA**

O parágrafo 15 do art. 40 da Constituição Federal prevê, atualmente, que “*observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo*”. A modificação dos parágrafos 14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal pela Proposta de Emenda à Constituição n. 40, de 2003, introduz no texto constitucional situação de anomia, pois sugere caber a cada

entidade federada a competência para regular seu próprio regime de previdência complementar, sem qualquer compromisso com normas gerais que disciplinem, de modo uniforme, o tratamento jurídico dos direitos adquiridos e em formação, os princípios jurídicos e atuariais dos fundos públicos de previdência complementar e o regime de validade dos respectivos contratos de adesão.

Para a disciplina de aspectos tão relevantes como esses, é curial a regulação por *lei complementar*, com quórum qualificado (maioria absoluta - art. 69 da Constituição Federal), que deve ser introduzida como *condição constitucional* para a instituição dos regimes de previdência pública complementar.

Com a redação proposta, a norma do art. 40, §14, da Constituição Federal mantém seu *status* de norma constitucional de eficácia limitada, que não opera efeitos senão depois de editada a lei complementar regulamentadora (como se dá, hoje, com a redação do art. 40, §15). Aliás, mais do que isso, é também *norma programática não-exeqüível*, na célebre dicotomia do constitucionalista português Jorge Miranda: para poder instituir, juridicamente, o regime de previdência pública complementar, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão destinar-lhe recursos orçamentários e providenciar adequada infraestrutura financeira, administrativa, material e operacional para o sistema. Para esse fim, será providencial a demora inerente à aprovação de lei complementar reguladora, que veiculará as normas gerais da matéria.

Observe-se, a propósito, que as Leis Complementares n<sup>os</sup> 109 e 108, de 29 de maio de 2001, regulam, respectivamente, o art. 202, *caput* (regime de previdência privada de caráter complementar ao regime geral de previdência social), e os seus parágrafos 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup> e 6<sup>o</sup> (patrocínio da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ou de suas autarquias, fundações e entes da Administração Indireta, às entidades fechadas de previdência privada). Não servem, portanto, à finalidade da lei complementar hoje prevista no art. 40, §15, da Constituição Federal, que se presta à regulação dos fundos *públicos* de previdência complementar, geridos por pessoas jurídicas de direito público. Aliás, se as citadas leis complementares regulassem o parágrafo 15 do art. 40 da Constituição, sequer seria necessário modificá-lo: posta a lei complementar, bastaria aos entes federados instituir seus regimes complementares, sem necessidade de reforma constitucional.

Não foi, todavia, o que ocorreu.

Com efeito, as Leis Complementares n<sup>os</sup> 108 e 109 cuidam de previdência complementar privada (no caso da primeira, com patrocínio do Poder Público e/ou de suas empresas). Não é disso que trata o art. 40, §14, da Constituição Federal (atual ou na redação da PEC 40/03): cuida-se, ali, de regime *público* de previdência complementar, *instituído* pelo Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (não podendo fazê-lo as autarquias, as fundações, as sociedades de economia mista, as empresas públicas ou as concessionárias de serviço pública, que não detêm competência legislativa). De fato, são semanticamente diversas as expressões “*patrocinar*” e “*instituir*”: patrocinar é favorecer, custear; instituir é *criar, estabelecer, fundar*. No caso da Lei Complementar n<sup>o</sup> 108, de 2001, o regime de previdência complementar é *instituído* pela entidade de previdência privada, com especificidade ou não, e a ele aderem o Poder Público, como patrocinador, e os servidores, como participantes contribuintes-beneficiários (cfr., p. ex., o art. 4<sup>o</sup>, *caput*, da Lei Complementar n<sup>o</sup> 108, de 2001). No caso dos fundos públicos de previdência complementar, o regime deve ser *instituído* (e não meramente *patrocinado*) pelos entes da Administração Direta.

Em acepção técnica, a lei complementar referida no texto terá natureza de *lei nacional*, que vinculará todos os entes federados, traçando as regras gerais do sistema e preordenando a legislação que, ulteriormente, a União (mediante lei federal “*stricto sensu*”), os Estados, o Distrito Federal e os Municípios editarão para a disciplina dos regimes de previdência complementar pública em suas respectivas competências.

Sala da Comissão, em        de julho de 2003.

DEPUTADO IBRAHIM ABI-ACKEL