

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 40, DE 2003.**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 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 N°

Art. 1º O parágrafo 7º do artigo 40 da Constituição Federal, modificado pelo artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, terá a seguinte redação:

“Art. 40.
.....

§ 7º Lei disporá sobre os critérios de concessão do benefício de pensão por morte, cujo redutor será de até trinta por cento em relação ao valor dos proventos do servidor falecido, observado o disposto nos §§ 2º e 3º, e atendido o disposto no artigo 194, III, para estabelecer redutores proporcionais aos rendimentos do servidor segurado, exceto em caso de remunerações ou proventos não excedentes do limite de isenção do imposto previsto no art. 153, III, da Constituição Federal, cujas pensões não se sujeitarão a redutor.”

Art. 2º O artigo 4º da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, terá a seguinte redação:

“Art. 4º A lei não prejudicará a integralidade dos benefícios dos pensionistas no exercício do direito à data da publicação desta emenda e tampouco imporá redutor às pensões dos dependentes de servidores públicos titulares de cargos efetivos que, até a data dessa publicação, tenham cumprido os requisitos para obtenção do benefício, nos termos do artigo 3º, caput”.

Art. 3º O parágrafo 3º do artigo 8º da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, terá seguinte redação:

“Art. 8º

.....
“§ 3º Até que lei discipline os critérios de concessão do benefício previsto no § 7º do art. 40 da Constituição Federal, será aplicado, para efeito de concessão, o limite de setenta por cento do valor dos proventos do servidor falecido, exceto em caso de remunerações ou proventos não excedentes do limite de isenção do imposto previsto no art. 153, III, da Constituição Federal, cujas pensões não se sujeitarão a redutor.”

JUSTIFICATIVA

A proposta de alteração da regra geral de cálculo das pensões dos dependentes de servidores públicos rege-se por um princípio justo, na medida que o instituto da pensão por morte destina-se à manutenção do padrão de vida da família após o sinistro (passamento do servidor): com a morte de um de seus membros (o mantenedor), o grupo familiar experimenta uma redução de despesas, por haver menos um membro a sustentar. Desse modo, o pagamento de pensões a 100% (cem por cento) — que não tem equivalente em outros países do mundo — representaria uma vantagem indevida à família segurada, que melhora proporcionalmente a sua renda após a morte do membro mantenedor. É razoável, portanto, que o montante das pensões sofra uma redução percentual em relação aos vencimentos ou subsídios do cargo ocupado pelo servidor morto, como ocorre na Alemanha (onde surgiu o regime público de previdência social, em 1883), no Reino Unido (que pela primeira vez implementou, a partir de um regime estatal de previdência, um sistema público de seguridade social, no ano de 1942), na França e nos Estados Unidos da América.

O texto original da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, não atende, entretanto, ao melhor direito, por quatro razões fundamentais.

A primeira diz respeito à criticável e vaga concepção do artigo 40, §7º, na nova redação (para dependentes de servidores novos, admitidos a partir da publicação da emenda), assim como a dos artigos 4º e 8º, §3º, da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, (para os pensionistas atuais ou potenciais e os dependentes de servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que ingressarem no serviço público até a data de publicação da emenda). Esses preceitos estabelecem que a lei disporá sobre os critérios de concessão do benefício de pensão por morte, que será de **até** setenta por cento do valor dos proventos do servidor falecido, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do artigo 40. No caso dos dependentes com direito adquirido à pensão (artigo 3º, *caput*, da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003) e dos dependentes de servidores atuais (admitidos no serviço público antes da publicação da emenda) , essa pensão será **de** setenta por cento dos proventos do servidor falecido, **até** que aquela lei seja publicada, disciplinando os critérios de concessão do benefício. O mesmo vale para os servidores novos admitidos após a publicação da emenda, mas *antes* da publicação da indigitada lei. A garantia de pensões à base de setenta por cento dos proventos do servidor falecido não é, portanto, um patrimônio seguro dos dependentes dos servidores atuais (embora o seja para os pensionistas atuais, “*a contrario sensu*”): ao contrário, sobrevindo o sinistro *após* a publicação da referida lei ordinária, sujeitar-se-ão todos às novas regras de pensão, da mesma forma que os dependentes dos servidores novos.

O marco da insegurança vazada no texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, está na preposição “até”: o legislador ordinário poderá, a seu talante, estatuir pensões de 60, 50, 40, 30, 20 ou 10 por cento — ou mesmo de 70 por cento —, o que passa a sujeitá-las, perenemente, aos desígnios políticos dos gestores públicos e às necessidades orçamentárias do Estado. Note-se que a redução percentual incidirá sobre um montante que, na origem, já não equivalerá, necessariamente, aos subsídios ou proventos do servidor falecido: em todos os casos (dependentes de servidores novos e atuais), poderá haver taxação das pensões, a depender de seu valor (artigo 40, §18, na redação da PEC nº 40, de 2003); além disso, no caso dos dependentes de servidores novos, a base de cálculo corresponderá ao benefício-médio do artigo 40, §3º (na redação da PEC nº 40, de 2003), aplicando-se-lhes, ainda, o teto de benefícios do Regime Geral da Previdência Social, desde que a unidade federada tenha instituído regime público de previdência complementar. E, no caso dos dependentes dos servidores atuais, a lei ordinária poderá estabelecer base de cálculo diversa dos proventos do cargo do servidor morto, com efeito vinculante para todos os sinistros ulteriores à sua publicação.

Nessa medida, a redação aberta da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, rende ensejo a que, em nível infraconstitucional, perpetrem-se absurdas inconstitucionalidades. Assim, p. ex., um contexto legal que limitasse as pensões a trinta por cento dos proventos do servidor morto — já incluídos, no cálculo, o aviltamento da base de cálculo (benefício-médio), a redução percentual da lei (de, *e.g.*, cinqüenta por cento) e a própria taxação das pensões — representaria, inelutavelmente, **confisco** vetado pelo artigo 150, IV, da Constituição Federal (uma vez que a taxa de custeio tem natureza de tributo), que é cláusula pétreia constitucional (*cfr.*, *mutatis mutandi*, STF, Pleno, ADIn n. 939-7/DF, rel. Min. Sidney Sanches, medida cautelar, in *RTJ* 150/68-69). Não se atinge tampouco, naquele contexto hipotético, a finalidade do instituto da pensão por morte, que é preservar o padrão de vida da família. Melhor, portanto, estabelecer um *limite seguro* no texto constitucional, que esta emenda modificativa vai buscar no próprio artigo 8º, §3º, da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, invertendo a lógica do cálculo: as pensões sofrerão **redução** de **até** trinta por cento da base de cálculo (garantindo-se, *no mínimo*, pensões equivalentes a setenta por cento da base).

A segunda razão refere-se à redução percentual dos benefícios dos dependentes com direito adquirido à pensão (artigo 3º, *caput*, da PEC nº 40, de 2003), nos termos do artigo 4º daquele mesmo projeto, viola direitos adquiridos na forma do artigo 6º, §2º, da Lei de Introdução ao Código Civil, e fere a garantia constitucional do direito adquirido (artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal), praticando flagrante inconstitucionalidade (artigo 60, §4º, IV, da Constituição Federal), uma vez que se trata de “*normas constitucionais derivadas, nascentes das emendas constitucionais, cujo processo legislativo deve respeitar, entre outras normas, as chamadas limitações expressas materiais, conhecidas como cláusulas pétreas. Entre elas, a previsão do art. 60, §4º, IV, da Constituição Federal* (direitos e garantias individuais), especificamente, o art. 5º, XXXVI (direito adquirido)” (Alexandre de Moraes, *Direitos Humanos Fundamentais*, 3ª ed., São Paulo, Atlas, 2000, p.203).

A terceira relaciona-se com a redação da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, que não observa, com relação às pensões por morte, o disposto no artigo 194, III, da Constituição Federal, que estabelece a *distributividade* na prestação de benefícios e serviços como objetivo constitucional do sistema brasileiro de seguridade social, à conta de princípio. É que, ao delegar ao legislador ordinário a competência para estabelecer o percentual das pensões, o texto não cuidou de obrigar-lo a estabelecer um tratamento diferenciado entre as diversas faixas de rendimento, que concretizaria, no plano infraconstitucional, o princípio da distributividade. Por força deste princípio, aos rendimentos menores devem corresponder redutores proporcionalmente menores, e aos rendimentos maiores, redutores igualmente maiores. De bom alvitre, portanto, que a Constituição Federal o diga, expressamente e desde logo, para que a legislação ordinária não manifeste, depois, a eiva da inconstitucionalidade.

Por fim, é socialmente injusto que, para a faixa dos rendimentos iguais ou inferiores a R\$ 1.058,00 (limite de isenção do imposto de renda, consoante artigo 153, III, da Constituição Federal, combinado com o artigo 1º da Medida Provisória n. 22, de 2002, convertida na Lei nº 10.451, de 2002), as entidades federadas insistam em pagar pensões de até setenta por cento da base. A própria Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, em seu artigo 5º, parágrafo único, isenta essa faixa das contribuições sociais de inativos. Pela mesma razão, e para assegurar às famílias dos servidores mortos uma vida condigna, impende não lhes aplicar o redutor geral de pensões — “*ubi eadem ratio ibi idem jus*”. Aliás, tal alteração é objeto de cogitação pela própria bancada de deputados federais do partido da situação, proponente da reforma.

Nesse encalço, esta emenda modificativa propõe retificar o texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2003, no que tem de impreciso e aditá-lo onde cabe ser socialmente justo, para conferir à Reforma da Previdência, nessa parte, alguma segurança jurídica, como também para garantir aos dependentes dos servidores mortos, novos e atuais, valores adequados de pensões, que lhes garantam sobreviver com dignidade e que atendam à finalidade histórica do instituto da pensão por morte, sem perder de vista o princípio da distributividade que deve informar o sistema brasileiro de seguridade social (artigo 194, III, da Constituição Federal).

Sala da Comissão, de julho de 2003.

**Dep. JOÃO CAMPOS
PSDB/GO**