

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 30 DE ABRIL 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.

EMENDA Nº , DE 2003

Suprima-se o art 5º.

JUSTIFICAÇÃO

O artigo prevê a cobrança da contribuição previdenciária dos atuais aposentados e pensionistas do serviço público. Todos perderão onze por cento da parcela do benefício superior ao limite de isenção do imposto de renda (atualmente 1.058 reais).

Não é a primeira vez que a tecnoburocracia palaciana tenta impor a velhos e viúvas o pagamento dessa contribuição. Desde o famigerado governo Collor de Mello, de triste memória, cada novo Presidente que assume traz pânico e sobressalto para a maioria dos servidores públicos. Chegou-se a pensar que desta vez fosse diferente. Ledo engano. A proposta de emenda constitucional ora submetida ao Congresso é a mais perversa de todas já apresentadas à Casa cuidando da matéria. Além de estabelecer uma cobrança que seus mensageiros antes condenavam, chega ao absurdo de dar um cheque em branco ao Estado para reduzir quase que ilimitadamente o valor das pensões.

No passado, a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação impugnou esse tipo de iniciativa (na PEC nº 33/95, por exemplo). O precedente já obstaría o prosseguimento da proposta em apreço, como determina art. 163, II, do Regimento Interno. O fato de ser esta outra Legislatura é irrelevante, pois a Constituição não mudou nesse ponto de lá para cá. As cláusulas pétreas são as mesmas daquela época. Também não procede a invocação do § 5º do art. 60 da Lei Magna, posto ser o Regimento Interno quem

indica as matérias que devem ser consideradas como prejudicadas. A Constituição não trata disso.

Os atuais aposentados estão imunes ao pagamento pretendido, sob pena de se atropelar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, previstos como direitos constitucionais básicos (CF, art. 5º, XXXVI) e tutelados como cláusula pétrea pelo art. 60, § 4º, IV, da Lei Suprema. Se quando se aposentaram estavam isentos dele, não pode o legislador ordinário obrigá-los a isso depois, inclusive por implicar perda salarial e queda do padrão de vida. O próprio relator da CCJR reconheceu a inconstitucionalidade da PEC nessa parte ao propor a emenda “saneadora” nº 1. No esforço para prevenir-se contra resultados adversos no STF, segundo o qual a cobrança em pauta é incompatível com o nosso regime de previdência contributiva (*Adin nº 2.010-2/DF*), Sua Excelência chegou ao absurdo de alterar o comando do *caput* do art. 40 da Constituição, que atribui esse caráter ao modelo previdenciário vigente, sequer mencionado pelo texto original. Noutras palavras, em vez de corrigir a inconstitucionalidade da proposta - ou rejeitá-la, como seria correto - faz-se o inverso: muda-se a Constituição, para que esta se adapte ao projeto!

Além de inusitada, a solução escancara ainda mais a debilidade do argumento oficial, que reduz a contribuição previdenciária a mera questão tributária. É um exemplo típico da emenda pior que o soneto, pois se assim fosse seria desnecessário mudar o regime, como propôs o zeloso relator. Tal mudança, contudo - frise-se, não encobre o vício. Expõe-o ainda mais e mostra o total descompromisso do Governo e de seus mensageiros com os valores mínimos que sustentam o Estado Democrático de Direito plasmado pelo constituinte originário, na medida em que joga para as calendas noções rudimentares de segurança jurídica, cláusula pétrea, direito adquirido, ato jurídico perfeito, isonomia e inúmeros outros princípios constitucionais e regimentais violados pelo artificialismo da emenda adotada. Além de inédito no nosso processo de reforma constitucional, o expediente é no mínimo perigoso, pois abre espaço para que até mesmo a coisa julgada venha a ser desfeita amanhã por conveniência dos governantes de plantão.

No tocante à incompatibilidade da contribuição com o sistema contributivo, é oportuno recordar este trecho com que o atual Ministro-Chefe da Casa Civil, em parceria com outras figuras de escol de seu partido, impugnou há pouco tempo a PEC nº 136/99, contendo dispositivo idêntico ao que ele agora patrocina:

*“Trata-se, sem dúvida, de grave incoerência: não é possível assegurar ao aposentado ou aos pensionistas 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 no serviço público, mesmo de remuneração com aposentadorias, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas de acumulação lícita na atividade. Além de incoerente, é despiciendo e poderá gerar interpretações das mais absurdas, o que é mais um argumento para sua supressão”* (grifos no original).

A doutrina é pródiga no combate à cobrança da contribuição de que trata o artigo. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, nacionalmente reconhecido como um dos mais brilhantes juristas pátrios, rechaça qualquer possibilidade de exação, “pois os sujeitos em causa já estão em situações jurídicas conclusas, pelo que encontram-se, para além de qualquer dúvida ou entrevidúvida, acobertados pelas garantias constitucionais do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. (...) **Nem mesmo uma nova emenda constitucional expressamente reportada a aposentados e pensionistas teria o condão de alcançar os que atualmente se encontram nestas situações.** É que emenda

constitucional não pode atingir atos jurídicos perfeitos e direitos adquiridos, pois estes estão protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, de acordo com o qual não será sequer objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir “os direitos e garantias individuais”. O ato jurídico perfeito e o direito adquirido neles estão expressamente incluídos (cf. art. 5º, XXXVI)”. O jurista exorciza assim qualquer dúvida que possa remanescer sobre o assunto: “pouco importa que o art. 5º, XXXVI, se tenha falado em lei, já que ninguém negará que o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, indubitavelmente, são direitos e garantias individuais. Aliás - conclui o mestre - para além da linguagem do art. 5º, XXXVI, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito persistiriam de todo modo protegidos, porquanto o § 2º deste mesmo artigo estatui que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime ou dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais de que a República Federativa do Brasil seja parte” (in Curso de Direito Administrativo; 15ª ed., Malheiros, S. Paulo, 2003, págs. 269/271).

A doutrina do professor paulista é reforçada por CARLOS AYRES DE BRITTO, recentemente indicado para o Supremo Tribunal Federal, em artigo que subscreve em parceria com VALMIR PONTES FILHO:

“Há direito adquirido, sim, contras as emendas constitucionais. O que não há é direito adquirido contra a Constituição, tal como originariamente posta, porque a Constituição originariamente posta é o começo lógico de toda a normatividade jurídico-positiva de um Estado soberano (KELSEN). Logo, não tem compromisso com a ordem jurídica anterior, justamente por ser inaugural de uma nova ordem cujo primeiro efeito é suplantar a própria Constituição primitiva. (...) Não é bem isso o que sucede com as emendas à Constituição, que já se encontram a meio caminho do Direito Positivo. Seu

*órgão de elaboração é destituído da característica de instância exclusivamente normante, exatamente porque já derivado da primária manifestação de vontade normativa daquele que elabora a Constituição” (in RDA; 202/75-80, out/dez 1995; **Direito Adquirido contra as emendas constitucionais**).*

Na lição dos autores, o direito adquirido é uma forma de manifestação do princípio constitucional da segurança jurídica, inseparável da própria noção do Estado Democrático de Direito. Eis o que dizem:

“Assim dispõe a Constituição, no prefalado inciso XXXVI do art. 5º, como uma das formas de particular manifestação do princípio da segurança jurídica. Princípio, esse, de logo entalhado no “caput” do mesmo artigo, no capítulo versante sobre direitos e garantias marcadamente individuais, e, por isso mesmo, subtraído ao poder legiferante do Congresso Nacional, ainda que agindo este como poder reformador. E a vedação que se contém o inciso IV do § 4º do art. 60, nestes esclarecedores termos:

“Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

IV – os direitos e garantias individuais.”

Ora bem, se o princípio constitucional da segurança abarca o direito que se adquire por simples disposição legal, quanto mais o direito que se adquire por disposição nuclearmente constitucional... Ou, por outra, se a

Constituição recusasse aos direitos por ela mesma conferidos a cota de segurança que decididamente emprestou aos direitos obtidos por lei, estaria a hierarquizar os direitos adquiridos em constitucionais e legais, para privilegiar estes últimos.

*Em diferentes palavras, a Constituição estaria a se proclamar lei menor, em tema de direitos adquiridos, reservando o designativo de lei maior para a lei ordinária ou complementar, em igual matéria”. Na visão dos dois juristas, “tais direitos, uma vez adquiridos, seja qual for a respectiva natureza (**direito social**, político, **funcional**, etc.), não podem mais ser lesionados por efeito de reforma constitucional” (id., ib.) - grifamos.*

De outra parte, na avaliação do próprio partido cujo governo patrocina a PEC, além de todos esses inconvenientes, a medida constitui verdadeiro confisco, igualmente vedado pela Constituição da República. Em Ação Direta de Inconstitucionalidade que propôs contra uma das frustradas tentativas do governo anterior, o Partido dos Trabalhadores sustenta, com inteira razão:

“A instituição de contribuição a ser cobrada dos inativos, na mesma proporção e bases de cálculos dos ativos, implica em verdadeiro confisco e redução dos proventos atualmente percebidos, o que merece pronta e eficaz repulsa frente à incompatibilidade com a ordem constitucional. Ainda que se considere o entendimento, reiterado por este Egrégio Tribunal, de que a irredutibilidade de vencimentos prevista no art. 37, XV da Constituição Federal não se dirige a descontos assistenciais ou a contribuições sociais, não se trata, aqui, de vencimentos, mas de proventos, subitamente reduzidos em face da cobrança, inconstitucional, de contribuições destinadas ao custeio da seguridade social de quem não é sujeito passivo desta espécie de contribuição. A esse respeito, informa José Cretella Jr. que

‘A irredutibilidade do valor dos benefícios é outro dos pilares orientadores do Poder Público na organização da seguridade social. Assim, uma vez concedido, deverá o benefício manter-se inalterado, ou seja, conservando o poder aquisitivo inicial’ (Comentários à Constituição de 1988 – vol. VIII, pág. 4302, 2ª Edição, 1993 - Edit. Forense Universitária).

Impor aos aposentados e pensionistas parcela do ônus de custeio do Plano de Seguridade Social significa inegável mecanismo de redução do valor dos benefícios, em favor do sistema do qual é, na verdade beneficiário, sendo inaceitável tal artifício oneroso.” -

Alega o Governo que a medida visa corrigir distorções e garantir a saúde financeira do sistema previdenciário. Ainda que sincero e válido o argumento, tais objetivos terão que ser buscados dentro dos limites constitucionais postos pelo constituinte originário. A cupidez financeira do Estado ou do mercado não pode banalizar ou subverter os valores constitucionais que ele legitimamente relevou. Conforme já decidiu o pleno do STF, na *Adin* retrocitada, “**RAZÕES DE ESTADO NÃO PODEM SER INVOCADAS PARA LEGITIMAR O DESRESPEITO À SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**” (assim no original). **Na ementa da mesma decisão:**

“A invocação das razões de Estado - além de deslegitimar-se como fundamento idôneo de justificação de medidas legislativas - representa, por efeito das gravíssimas consequências provocadas por seu eventual acolhimento, uma ameaça inadmissível às liberdades públicas, à supremacia da ordem constitucional e aos valores democráticos que a informam, culminando por introduzir, no sistema de direito positivo, um preocupante fator de ruptura e de desestabilização político-jurídica.

Nada compensa a ruptura da ordem constitucional. Nada recompõe os gravíssimos efeitos que derivam do gesto de infidelidade ao texto da Lei Fundamental.

A defesa da Constituição não se expõe, nem deve submeter-se, a qualquer juízo de oportunidade ou de

conveniência, muito menos a avaliações discricionárias fundadas em razões de pragmatismo governamental. A relação do Poder e de seus agentes, com a Constituição, há de ser, necessariamente, uma relação de respeito.”

A emenda preserva os valores constitucionais vigentes, respaldando-se, acima de tudo, no juramento que fizemos de honrar e defender a Constituição.

Sala da Comissão, em de de 2003

Deputado **José Thomaz Nonô**

