



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A APRECIAR E PROFERIR PARECER À
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40-A, DE 2003, QUE
“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” (REFORMA DA
PREVIDÊNCIA)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 40-A, 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*
Autor: Poder Executivo
Relator: Deputado JOSÉ PIMENTEL

VOTO EM SEPARADO DA DEPUTADA JANDIRA FEGHALI

I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição que tem como escopo alterações no sistema previdenciário, em especial no regime próprio dos servidores civis. Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, III, “b”), a PEC foi inicialmente analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, onde recebeu parecer pela admissibilidade, com duas emendas saneadoras.

Sete proposições foram apensadas à PEC 40/03 por tratarem de matéria análoga:

- PEC 179-A/99, do deputado Mendes Ribeiro e outros: “*Dá nova redação ao inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda à Constituição nº 20/98, estabelecendo a idade de setenta e cinco anos para a aposentadoria compulsória no serviço público.*” Apensada a esta proposição encontra-se a PEC 288/00, do deputado Synval Guazzelli;



Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ

- PEC 37/99, do deputado Miro Teixeira: *“Modifica o art. 14 da Emenda Constitucional nº 20”*, para fixar o teto do Regime Geral de Previdência Social em 20 vezes o salário mínimo;
- PEC 198/00, da deputada Jandira Feghali: *“Estabelece limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social”*, fixando o referido teto em 10 vezes o salário mínimo;
- PEC 323/01, do deputado Simão Sessim: *“Dá nova redação ao art. 53 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal”*, para estender os direitos ali previstos para os ex-combatentes aos ex-pracinhas que ficaram à disposição para incorporação à Força Expedicionária, bem como aos que participaram das Forças de Paz, no exterior;
- PEC 550/02, do deputado Simão Sessim: *“Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigo que garante o direito à aposentadoria de servidores na situação que menciona”*, a fim de permitir a percepção de mais de uma aposentadoria concedidas pelo regime de que trata o art. 40 da Constituição, àqueles que, à época da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, já acumulavam proventos com remuneração de cargo, função ou emprego público;
- PEC 507/02, do deputado Ricardo Berzoini: *“Altera o inciso I do art. 201 e revoga o parágrafo 10 da Constituição Federal”*, para reintroduzir os riscos de acidentes do trabalho no conjunto dos eventos cobertos pelo Regime Geral de Previdência Social (que haviam sido excluídos pela Emenda Constitucional nº 20/98), a fim de instituir seguro exclusivamente público para atender a esses riscos.

Cumprando agora, que esta Comissão Especial se pronuncie acerca do mérito da Proposta de Emenda à Constituição - PEC em epígrafe. No prazo regimental foram apresentadas 457 emendas, sendo que as de número 350, 386, 421, 425 e 428 foram consideradas insubsistentes por não terem alcançado o número mínimo de 171 assinaturas. Do total de emendas apresentadas 68 tratam da contribuição de inativos e

C:\desenv\aplic\silegram\legado\Aplic\Src\Conversor Doc Pdf\Temp\Temp58.DOC



Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ

pensionistas; 67 de regras de transição; 44 sobre pensões; 32 sobre o cálculo do benefício; 29 sobre previdência complementar, 24 sobre o valor do subteto; 23 se referem ao Regime Geral de Previdência Social; 22 sobre o regime dos militares; 21 sobre a paridade; 20 em relação ao teto dos benefícios, 16 sobre o reajuste dos benefícios, 15 se referem ao custeio do sistema; 13 sobre a aposentadoria dos professores; 10 sobre aposentadoria compulsória; 7 emendas globais; 7 em relação a assistência social e 39 emendas que tratam de maneira ampla de mais de um tema.

A Comissão Especial foi instalada no dia 11 de junho de 2003 e realizou 5 audiências públicas (25 de junho e 02, 03, 09 e 10 de julho), além de 4 reuniões externas de audiência pública em porto Alegre e Campo Grande (07 de julho) e Rio de Janeiro e São Paulo (14 de julho). O parecer do ilustre relator, deputado José Pimentel, foi apresentado no dia 17 de julho tendo considerado, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 40-A, de 2003, na forma de substitutivo. Acolheu parcialmente a PEC 5507/2002, e rejeitou as Propostas de Emenda à Constituição n.º 179-A/99, 288/00, 37/99, 198/00, 323/01 e 550/02, todas apensadas à proposta original. Acolheu também parcialmente as emendas apresentadas nesta Comissão Especial de n.ºs 02, 03, 04, 05, 09, 10, 11, 13, 14, 17, 22, 23, 27, 28, 31, 35, 36, 39, 43, 45, 46, 47, 50, 52, 54, 59, 60, 61, 63, 68, 69, 74, 75, 78, 79, 81, 82, 83, 86, 88, 98, 99, 102, 103, 110, 114, 116, 119, 124, 132, 135, 136, 137, 140, 144, 146, 149, 151, 152, 153, 154, 156, 158, 159, 160, 166, 167, 169, 170, 171, 174, 181, 182, 194, 197, 198, 201, 205, 209, 210, 213, 214, 217, 219, 220, 221, 231, 255, 259, 261, 263, 265, 266, 272, 274, 275, 276, 277, 279, 281, 282, 285, 288, 289, 291, 293, 297, 300, 304, 308, 312, 317, 323, 326, 333, 335, 352, 354, 362, 365, 371, 375, 383, 384, 385, 387, 398, 399, 400, 404, 406, 414, 417, 419, 420, 422, 426, 427, 430, 434, 435, 439, 440, 441, 442, 445, 448, 450, 452, 454, 455, 456 e 457, e rejeitando as demais.

É o relatório.

II - VOTO

Em toda a história da humanidade as políticas de previdência e os sistemas de proteção social surgiram a partir de lutas entre capital e trabalho. Variadas eram as concepções e os modelos foram sendo estabelecidos de acordo com o conteúdo



Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ

de classe do Estado, forma de governo, características da conjuntura, grau de organização e de demandas da sociedade. No Brasil tivemos uma longa história de avanços culminada com a promulgação da Constituição de 1988. É, desde esta época, que o Partido Comunista do Brasil, vem se posicionando claramente em defesa de uma previdência social pública fundamentada nos princípios constitucionais. Neste sentido, o regime próprio dos servidores deve ser primeiramente tratado no âmbito conceitual, qual seja, a reconstrução do Estado Nacional.

O servidor público não é um servidor dos governos, senão do povo através da sua vinculação ao Estado. A carreira pública enseja especificidades bastante diferenciadas do setor privado. A não cumulatividade de funções na grande maioria das carreiras, a exclusividade, a inexistência de direitos como FGTS, o teto salarial e seus ajustes ou congelamentos salariais definidos unilateralmente pelo governo. A existência ou não de planos de cargos e salários de iniciativa exclusiva do executivo, como também a exigência de qualificação crescente e ingresso por concurso público. Não é sem razão que a previdência do setor público está tratada no capítulo constitucional que discorre sobre organização do Estado e não no capítulo da seguridade social e o Estado deve, em boa parte, responder financeiramente pelos seus servidores, uma vez que são instrumentos de efetivação das políticas públicas a serem revertidas para a coletividade.

Longe de coadunar com privilégios, que são indefensáveis, reafirmamos que os direitos inscritos em nossa Carta Magna, distantes das distorções, têm relação direta com a cidadania, com a valorização do trabalho e com o fruto social do exercício profissional. Não são direitos de uma categoria, mas sim uma conquista da democracia. Este é o entendimento do PCdoB desde a tramitação da PEC 33/95, a primeira reforma da previdência após a promulgação da Constituição Federal, mas não a última.

Em março de 1999, o Executivo encaminhou três projetos de lei complementar que tratariam da regulamentação dos sistemas de previdência complementar no Brasil, sendo que dois deles, PLP 08 e PLP 10, já convertidos em lei. O primeiro estabelece critérios para o financiamento de planos de entidades de regime de previdência complementar cujos patrocinadores estão vinculados ao poder público e o último, mais geral, dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar. O terceiro deles, PLP 09, pretendia estender aos servidores públicos o acesso ao regime de



Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ

previdência complementar que, segundo a mensagem que acompanhou a proposição, estaria restrita a uma parcela dos trabalhadores do setor privado. Na votação em Plenário, ainda inconclusa, a posição do PCdoB foi contrária a matéria, como expresso no encaminhamento da matéria, por mim realizado:

"Essa temática é da maior complexidade e de um impacto social muito grande. Centenas de milhares de servidores públicos neste país, milhões deles, se considerarmos Estados e Municípios, deixarão de receber, pela proposta do governo Fernando Henrique Cardoso, o valor integral de suas aposentadorias ao optarem pelo serviço público. Isso é grave. Na verdade, há quebra do preceito constitucional que até agora garantiu, mediante contribuição sobre o salário integral, a recuperação do valor das aposentadorias. No final da vida funcional, quando o servidor ainda tem condições de desfrutar uma certa qualidade de vida, quebra-se a integralidade!

...

O projeto de lei que vem do Governo permite que a previdência complementar dos servidores fique nas mãos dos fundos de pensão privados. Na verdade, estabeleceu-se o conceito de privatização da previdência complementar e de parte da previdência do servidor público deste País.

...

Conceitualmente, o PCdoB votará contra qualquer projeto que siga na essência esses parâmetros. Do ponto de vista do Partido Comunista do Brasil, não faremos acordo de mérito quanto a este projeto que beneficia o sistema financeiro e prejudica os servidores, dando-lhes risco de 100% e risco zero aos patrocinadores. Não concordamos com o projeto e votaremos contrariamente, lamentando a pressa do Governo."

Encontramo-nos, agora, analisando mais uma reforma da previdência que, voltando ao espírito do PLP 09, concentra as modificações do texto constitucional no Regime Próprio dos Servidores Públicos. A única proposta para o Regime Geral de



Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ

Previdência Social encontra-se no artigo 5.º do substitutivo, fixando o limite máximo para os benefícios do RGPS em R\$ 2.400,00 sendo que a esse valor são acrescidos reajustes para manter o seu valor real. A opção pela rejeição da PEC 198/00, de minha autoria, que previa o valor expresso em salários mínimos levará, como vem ocorrendo desde que a EC 20 o fixou no texto, a uma situação em que sempre que ao salário mínimo for concedido um reajuste superior ao da inflação, o teto cairá relativamente ao mínimo. Como o governo prometeu dobrar em valores reais o salário mínimo, ao fim do governo o teto não será mais equivalente a 10 salários mínimo, mas estará reduzido à metade. Da forma como está, reverter essa situação significa a cada momento aprovarmos uma nova emenda constitucional.

Quanto ao foco da reforma é entendimento do PCdoB que das alterações deveriam necessariamente constar dispositivos que possibilitassem a inclusão dos mais de 40 milhões de brasileiros que encontram-se totalmente excluídos do sistema previdenciário. Neste sentido o parecer, em sua página 86, ressalta que "*constitui um compromisso do governo Lula o fortalecimento do Regime Geral de Previdência Social, o que será alcançado no curto e médio prazo, mediante a adoção de medidas que **recomendamos** (grifo nosso) sejam consideradas em legislação infraconstitucional.*" Tal recomendação não se constitui, absolutamente, em qualquer possibilidade real de efetivação, uma vez que a figura do segurado especial deve constar do texto constitucional e não ser relevado à legislação ordinária.

Observando-se a emenda substitutiva, vê-se que as mudanças de maior profundidade referem-se ao regime dos servidores públicos. Anunciou-se concessões que, em grande parte, não se concretizaram no relatório apresentado. Um exemplo é a falta de garantias para a integralidade e a paridade diminuída no texto, para os atuais servidores. A lei poderá restringir as parcelas remuneratórias que comporão as aposentadorias, mitigando a integralidade e quebrando a paridade se forem adotados novos planos de carreira, transformação ou reclassificação de cargos.

Para os novos servidores, sai o direito à integralidade mas não se constituem novas regras; sai a paridade e o reajuste das aposentadorias ficará à mercê de leis emanadas pela União, Estados e Municípios, mesmo o das inferiores ao teto do regime geral de previdência social. Não há qualquer garantia. E, até mesmo a integralidade da



Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ

aposentadoria por acidente de trabalho, doença profissional, moléstia contagiosa e incurável foi flexibilizada e dependerá de legislação infraconstitucional.

A Constituição de 88 previa a integralidade e a paridade. A Emenda Constitucional n.º 20 admitiu que o Poder Público constituísse fundos de pensão para limitar aposentadorias e pensões ao teto do RGPS, mas exclusivamente para os servidores que pretendessem aposentadorias em valores superiores ao teto do regime geral de previdência social; havia integralidade e paridade para os benefícios inferiores. A PEC 40, na sua versão original, acabava com a integralidade e a paridade. O benefício seria calculado a partir da média de todas as contribuições ocorridas durante a vida laboral dos servidores. Além de inexecutável, porque não há registros públicos dessas contribuições em período anterior a 1994, tal cálculo significava uma grande perda para todos aqueles que, a qualquer momento, contribuíram para o INSS, mesmo que na condição de servidor público. Limitava, ainda, os benefícios ao teto do RGPS, submetendo a complementação das aposentadorias aos fundos privados de previdência determinados pela reforma do governo anterior – os fundos devem ser fechados, constituídos exclusivamente para servidores, mas não são fundos públicos. O substitutivo retoma, de maneira piorada a redação da EC n.º 20, mantendo a previsão dos fundos privados de pensão para limitar as aposentadorias e pensões ao teto do RGPS, mas suprime do texto as regras que estabelecem como será calculada a aposentadoria; ficam na Constituição apenas carências e requisitos ampliados.

Mesmo não constando no texto do substitutivo, a limitação da aposentadoria para os novos servidores foi reafirmada efusivamente, pelo relator, pelo ministro, pelas autoridades da Fazenda. Novamente, não é o governo quem cede. O texto representa a opção por desconstitucionalizar o direito e construir o modelo pelo caminho mais fácil da legislação ordinária e das medidas provisórias. A definição dos direitos ficará ao sabor da lei, que exige um quorum inferior para a sua aprovação, estará sempre ao sabor dos vetos presidenciais e que, sem parâmetros constitucionais, responderá em primeira ordem às limitações da lei de responsabilidade fiscal e de outros interesses. Essa falta de garantias debilitará o poder do setor público de competir com o mercado privado de trabalho, principalmente nos segmentos mais especializados, não contribui para o



Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ

fortalecimento do Estado nacional nem para a consecução de um projeto de desenvolvimento econômico e social.

Essa indefinição do direito, que também atinge os atuais servidores, pode ampliar o público alvo dos fundos de pensão. Quando a lei estabelecer os limites da integralidade e o servidor perceber a tendência e os riscos do fim da paridade, estaremos forçando a sua adesão aos fundos de pensão. É a atenção a um grande interesse do mercado - que se tornou possível porque o substitutivo altera os conceitos de integralidade e paridade do atual servidor. Sob esse aspecto é uma situação piorada frente a EC n.º 20 e a versão do PLP n.º 9, quando, garantida a situação dos atuais servidores, os fundos de pensão estavam reservados somente aos novos contratados.

O texto reduz também o direito à pensão, já que a lei deverá reduzir em pelo menos 30% a parcela excedente a R\$ 1.058. O texto não limita a redução que a lei poderá impor ao direito. Na verdade, não há qualquer proteção, mesmo para as menores pensões, pois quanto valerá 1.058 reais daqui a 10 anos, já que o texto não prevê reajustes para esse valor? Em contrapartida, o substitutivo não deixa dúvidas quanto à ampliação dos requisitos e das carências, da instituição da contribuição de inativos, da diminuição das pensões e da criação de um redutor de aposentadorias para aqueles que não conseguirem cumprir as novas carências.

Como não poderia deixar de ser, ficou assegurado o direito dos atuais aposentados e dos servidores que já cumpriram as atuais condições para elegibilidade dos benefícios. Foram corrigidas imperfeições do texto original, como a submissão do Judiciário, do Ministério Público e da Advocacia Pública aos limites do Executivo. Foi restabelecida a cobertura estritamente pública para o seguro acidente de trabalho. Mas questões importantes, capazes de coibir as altas aposentadorias e as acumulações, como a instituição do teto remuneratório e dos subtetos por poder e por esfera podem se revelar sem eficácia. Na emenda substitutiva, ao estabelecer um subteto de 75% dos vencimentos do STF para os estados, optou-se por um valor que implica em reduzir vencimentos de juízes e desembargadores, mesmo para aqueles que não possuem acumulações ou vantagens pessoais.

Ao afrontar o princípio da irredutibilidade, anunciam-se contestações judiciais, que podem implicar na não aplicabilidade do texto, mantendo-se a situação



Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ

atual de inexistência de um teto, o que somente interessa à manutenção de privilégios. A proposta de 90,25% anunciada anteriormente não cometia esse desatino e construía um subteto para os estados com maior possibilidade de limitar todas as remunerações e acumulações pagas pelo poder público sem possibilidade de invocação de direito adquirido, viabilizando assim, o anseio da sociedade de coibir esses privilégios.

Repetindo o movimento iniciado com a EC n.º 20, essa Proposta de Emenda à Constituição suprime os direitos dos trabalhadores ou os restringem drasticamente, reservando para a Constituição a ampliação de requisitos e carências. O texto do substitutivo acaba com aspectos importantes do regime de previdência dos servidores, tanto dos atuais quanto dos que serão contratados a partir da promulgação da emenda. Desta forma, dá continuidade à política do governo anterior cumprindo à risca o receituário dos organismos internacionais. A importância de retirar da Constituição direitos individuais e sociais é realçada no Relatório do Banco Mundial “Brasil questões críticas da previdência social”, de 2000. Dele avalia-se que o “primeiro avanço da primeira rodada de reformas [a Emenda Constitucional n.º 20, de 1998] foi – na medida em que removeu a fórmula de benefícios da Constituição – tornar mais fáceis as reformas mais profundas”¹. Numa perspectiva estritamente fiscalista, essa PEC introduz nos regimes próprios dos servidores as transformações que FHC levou ao regime geral de previdência social.

É preciso ressaltar que carecem de fundamento as colocações que apontam o crescimento do mercado de capitais como um novo projeto de desenvolvimento para o país, como até mesmo reconhece o Banco Mundial, no documento supracitado. Nele afirma-se que “embora a justificação baseada no desenvolvimento da poupança e do mercado de capitais não tenha sido geralmente provada, as condições no Brasil indicam que melhor equilíbrio fiscal e atuarial das pensões no primeiro pilar – especialmente do RJU – criarão o espaço fiscal necessário para promover o crescimento sustentável do terceiro pilar, financiado [o BM propõe regimes fracionados e focalizados de cobertura previdenciária, no primeiro pilar é o Estado que garante os benefícios, o segundo é um regime compulsório capitalizado e o terceiro é o regime facultativo capitalizado, ambos

¹ Relatório n.º 19641-BR, de 19 de junho de 2000, vol. I: Sinopse do relatório; p. XIV;

www.bancomundial.org.br

C:\desenv\aplic\silegram\legado\Aplic\Src\Conversor Doc Pdf\Temp\Temp58.DOC



privados]”². Vê-se que a preocupação do Banco Mundial, que não deveria ser a do nosso governo, é estritamente com o desenvolvimento dos fundos privados de pensão, independentemente de não estar provado que as restrições de direitos dos regimes previdenciários tenham efeito prático no desenvolvimento.

Longe do debate público que até agora acompanha essa reforma, mas mais perto da verdade dos fatos, estão as afirmações constantes do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2004, enviado pelo governo em abril deste ano. Nesse anexo pode ser lido que a reforma da previdência é fundamental para que se alcance a meta fiscal: *“A redução das despesas especialmente algumas despesas obrigatórias de maior vulto também deverá contribuir para a meta fiscal. Dentre as medidas para melhorar o quadro fiscal, destaca-se a reforma da previdência social”*.

A afirmação de que a reforma está vinculada ao ajuste fiscal é importante para que se perceba que os resultados fiscais que derivam dos cortes no regime próprio de previdência e da cobrança de inativos (aposentados e pensionistas) não se destinam a financiar outros gastos sociais, mas fundamentalmente ao ajuste fiscal; passarão a ser vinculados às despesas financeiras do Estado. Essa lógica fiscalista não pretende cortar direitos dos servidores para ampliar outras obrigações do Estado, derivadas da expansão da seguridade ou da cobertura previdenciária – como aliás foi visto no substitutivo. A redução das despesas obrigatórias é a desconstituição de direitos assegurados pelo Estado. Perderão os servidores públicos e toda a sociedade, pela precarização dos serviços públicos prestados.

A reforma da previdência não diz respeito a direitos corporativos dos servidores públicos. Os rumos agora definidos levam bases para a construção do Estado nacional. Sob esse aspecto a negativa à inclusão social e a permanência no rumo do desmonte dos serviços públicos não pode prosperar, mesmo porque o poder público é a única porta de acesso da população desassistida aos serviços de saúde, educação, justiça, entre outros. A materialidade dos direitos sociais e a construção de um aparelho estatal que dê suporte ao planejamento e à execução de um programa de desenvolvimento dependem também dos dispositivos que estão em discussão e votação. É possível afirmar que a apresentação dessa PEC e o conteúdo do substitutivo

² Banco Mundial; oc.; p. XXII



Câmara dos Deputados
Gabinete da Deputada Jandira Feghali – PCdoB/RJ

apresentado ainda estão muito distantes das mudanças, mesmo porque os limites do possível e do razoável são também determinados pela ação política e pela ampliação do grau de consciência dos mais diversos agentes sociais.

Consideramos que o texto, ora sob apreciação desta Comissão Especial, não contribui para a universalidade do sistema, restringe o papel do Estado, quebra o conceito de Seguridade Social e, ainda, permite o repasse de recursos para o mercado financeiro. As alterações sinalizam com clareza para uma política de desconstitucionalização de direitos e ampliação de obrigações. O texto do substitutivo é coerente com a concepção de um Estado Mínimo numa clara contradição com as propostas que objetivam o fortalecimento do Estado como indutor do desenvolvimento.

ISSO POSTO, declaramos a manutenção de nossa posição em defesa da integralidade e paridade para os atuais e futuros servidores, com ampliação das carências; pela aprovação das emendas que visam estabelecer no texto constitucional medidas que promovam a inclusão, fixação do teto do valor dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social em salários mínimos, contra a taxação de inativos e pensionistas e, também, contra a instituição de fundos de pensão da administração pública.

É o voto.

Sala da Comissão, em 22 de julho de 2003.

Deputada Jandira Feghali
PCdoB/RJ