

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 227, DE 2004

Modifica os arts. 37, 40, 144, 194, 195 e 201 da Constituição Federal, dispondo sobre a Previdência Social, e dá outras providências.

Autor: **SENADO FEDERAL**

Relator: Deputado **MAURÍCIO RANDS**

I. RELATÓRIO

Originária do Senado Federal, a presente proposta de emenda constitucional, recebida nesta Casa sob o n. 227/2004, visa introduzir alterações no Regime de Previdência Próprio dos Servidores e no Regime Geral de Previdência Social. Fruto do debate travado ao ensejo da aprovação da Emenda Constitucional n. 41, de 19.12.2003, a proposição sugere alterações em ambos os regimes previdenciários com o objetivo de amenizar algumas das consequências da transição do anterior regime para o novo que se pretende mais equilibrado e sustentável no longo prazo. As modificações sugeridas, como na tramitação da PEC 40, que resultou na EC-41/2003, foram amplamente discutidas na sociedade e no Senado Federal de modo a tentar viabilizar o que poderíamos chamar um ‘consenso progressivo’ sobre a matéria. Embora algumas questões de conteúdo ainda suscitem dúvidas e divergências, o eixo principal da nova proposição pode ser visto como um aperfeiçoamento das regras de transição para o novo regime.

Ao propor nova redação para o art. 37, XI, da CF/88, o qual havia sido objeto de intensas polêmicas durante a tramitação da PEC 40, a presente PEC 227 orienta-se no sentido de uma nova sistemática no regime de limites retributivos do erário público. Para a União, em qualquer dos seus poderes e no Ministério Público, o limite definido é o do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Nos Estados e no Distrito Federal permanece a sistemática da EC-41/2003 quanto ao estabelecimento de

regra específica para cada um dos poderes. Todavia, os limites propostos passam a ser potencialmente diferentes. Para o Judiciário, o subsídio dos Desembargadores, limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, incluídos os Procuradores e Advogados dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os Defensores Públicos. Para o Poder Executivo, o subsídio do Governador ou o do respectivo valor de referência, estabelecendo-se por lei o limite do subsídio do Desembargador. Para o Poder Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais, facultando-se o estabelecimento por lei do mesmo limite do subsídio dos Desembargadores. Nos Municípios, por sua vez, o limite proposto é o do subsídio do Prefeito ou o respectivo valor de referência, também facultando-se por lei o estabelecimento do limite do subsídio dos Desembargadores. Arrematando a tendência à permissão de um teto único para os Estados e o Distrito Federal, equivalente ao subsídio dos Desembargadores, a PEC 227 acrescenta o § 11 ao art. 37 da CF/88.

A redação proposta para o § 4º do art. 40 acrescenta os servidores portadores de deficiência entre as exceções à regra de vedação de adoção de critérios diferenciados de aposentação.

Acrescenta-se o § 21 ao mesmo art. 40 prevendo a criação de um colegiado paritário para a unidade gestora do regime previdenciário previsto no § 20, com recenseamento a cada cinco anos e disponibilização de informações ao público.

Acrescenta-se ainda ao art. 40 mais um parágrafo (§ 22), elevando para R\$ 4.800,00 o limite de isenção da contribuição dos servidores inativos e pensionistas portadores de doenças incapacitantes.

O § 10 acrescentado ao art. 144 da CF/88 (que dispõe sobre a segurança pública) prevê lei específica do respectivo ente federado para aposentadorias e pensões dos servidores policiais.

As alterações sugeridas para o art. 194 da CF/88 tratam do recenseamento quinquenal e da disponibilização de informações ao público, agora para o RGPS.

No § 9º do art. 195 da CF/88 é acrescentado o critério do porte da empresa ou da condição estrutural ou circunstancial do mercado de trabalho entre aqueles que justificam a previsão de alíquotas diferenciadas de contribuição social do empregador.

O § 1º do art. 201 da CF/88 ganha nova redação para acrescentar os seguradores portadores de deficiência física entre os que podem ser contemplados com critérios diferenciados de aposentadoria.

Mais um parágrafo é acrescentado ao art. 201 da CF/88 (§ 13) para dispor que os trabalhadores sem vínculo empregatício e os que exercem trabalho doméstico no âmbito da própria família devem contar com sistema especial de inclusão com alíquotas e carências inferiores aos dos demais segurados.

O art. 2º da presente proposição manda aplicar as regras do art. 37, XI e § 11, com a redação da presente proposição, às retribuições dos agentes públicos ali descritos desde a data da vigência da EC-41/03, em retroação benéfica que não viola qualquer garantia individual.

O Art. 3º estabelece prazo para iniciação de projetos de lei relativos a tetos estaduais, para sua apreciação no Legislativo, proíbe eventual redução do subsídio do Governador até a proposição do projeto de lei previsto no art. 37, XI, c, bem como fixa prazo de noventa dias para promulgação da emenda prevista no § 11 do art. 37.

O art. 4º manda aplicar a regra da paridade aos proventos e pensões iniciados na forma do *caput* do art. 6º da EC-41/03.

O art. 5º, a seu turno, estende a aposentadoria integral com critério de reajuste pela paridade a todos os servidores que, tendo ingressado no serviço público até a promulgação da presente emenda, preencham cumulativamente os seguintes requisitos: (i) 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos, se mulher; (ii) 25 anos de serviço público, 15 anos na carreira, e 5 anos no cargo em que se der a aposentação; e, (iii) idade mínima reduzida em relação aos 60/55 anos previstos no art. 40, § 1º, III, a, da CF/88, na proporção de um ano por cada ano que exceda os 35/30 anos de contribuição.

É o relatório.

II. VOTO DO RELATOR

1. O Juízo de Admissibilidade

1.1. Os Requisitos Extrínsecos de Admissibilidade

O § 2º do art. 60 da CF/88 determina que a proposta de emenda constitucional será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, sendo aprovada se obtiver três quintos dos votos dos respectivos membros. Esta PEC 227 foi proposta por vinte e oito senadores – satisfazendo assim a exigência do terço prevista no Inciso I do art. 60 da CF/88 – e foi aprovada pelo Senado Federal. Trata-se de emenda constitucional que não está sendo apresentada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou de sítio e que, portanto, atende à exigência do § 1º do art. 60 da CF/88. Fica demonstrada, deste modo, a satisfação de todos os requisitos extrínsecos para sua tramitação.

1.2. Os Requisitos Intrínsecos de Admissibilidade: Limitações Materiais ao Poder de Reforma

Além de harmonizar-se com as exigências formais, a proposta de emenda constitucional deve satisfazer ainda outros requisitos constitucionais para sua admissibilidade. Tal como se depreende do § 4º do art. 60, o seu conteúdo deverá respeitar as chamadas cláusulas pétreas, ou seja, não pode tender à abolição da forma federativa de estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos poderes, nem de quaisquer direitos e garantias individuais dos cidadãos. Por sua vez, a teor do § 5º do mesmo art. 60, ‘a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.’

Os arts. 32, III, b, e 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, atribuem competência à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação para exercer o juízo de admissibilidade da proposta de emenda constitucional, ou seja, para realizar um controle prévio interno de constitucionalidade. Superados os requisitos extrínsecos, relacionados com as condições de tramitação, passamos a seguir a analisar o conteúdo da proposição para completar o juízo de admissibilidade em relação às exigências dos §§ 4º e 5º do art. 60, CF, ou seja, às limitações materiais ao poder de reforma.

2. A Exigência do § 5º do art. 60, CF/88

A presente PEC 227/2004 foi aprovada no Senado Federal com o objetivo de fazer algumas modificações na Emenda Constitucional no. 41/2003, que dispôs sobre a Reforma da Previdência. Como salientado pelo relator naquela Casa, Senador Tião Viana, sua proposição resultou da conjugação de duas vontades políticas. De um lado, a compreensão de que o sistema previdenciário brasileiro, sobretudo o regime dos servidores públicos, reclama aperfeiçoamentos que corrijam desequilíbrios estruturais tanto de ordem financeira quanto de justiça distributiva. De outro, a avaliação de que algumas regras poderiam ser modificadas para atenuar o esforço contributivo de servidores em situações especiais como os da fase de transição ou portadores de doenças incapacitantes, bem como para flexibilizar as regras relacionadas com os tetos remuneratórios previstos no inciso XI do art 37 da CF/88.

Parte de seu conteúdo, poder-se-ia argumentar, teria relação de coincidência, ainda que parcial, com algumas das emendas que foram apresentadas à PEC 40/2003 (que resultou na EC-41/2003) e que acabaram sendo rejeitadas ou tidas como prejudicadas. Por isto, a presente PEC 227 versaria sobre matéria que teria sido rejeitada quando do exame da PEC 40. E assim, por força do § 5º do art. 60 da CF/88, não poderia ser objeto de nova proposição na mesma sessão legislativa – a que se encerrou em dezembro de 2003, na qual foi iniciada pelo Senado Federal a presente PEC 227.

Ocorre que o preceito constitucional veda a reproposição de matéria constante de uma PEC, não de uma emenda a ela oferecida. Seja tal emenda supressiva, aglutinativa, substitutiva, modificativa ou aditiva. E qual foi o destino da PEC 40? Ela foi aprovada, convertida em emenda constitucional. Não tendo sido rejeitada ou prejudicada, a matéria dela constante não está submetida à proibição de reforma a que se refere o § 5º do art. 60 da CF/88. A conclusão vale mesmo para a hipótese em que a PEC 40 ainda não tivesse recebido deliberação definitiva quando da iniciação da PEC 227. Pelo óbvio motivo de que, não tendo sido objeto de deliberação, a matéria dela constante não poderia ser considerada rejeitada ou prejudicada.

O problema já foi enfrentado pelo pleno do Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 22503/ DF, em que foi relator designado o Ministro Maurício Corrêa (DJ 06-06-1997, pp-24872, EMENT VOL-01872-03, pp - 00385 RTJ, Vol-00169-01 PP-00181), cuja ementa expõe idêntica exegese à que ora desenvolvemos:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE MATÉRIA INTERNA CORPORIS QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO; CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. MÉRITO: REAPRESENTAÇÃO, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA, DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO, QUE MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE NORMAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (PEC Nº 33-A, DE 1995). I - Preliminar. 1. Impugnação de ato do Presidente da Câmara dos Deputados que submeteu a discussão e votação emenda aglutinativa, com alegação de que, além de ofender ao par. único do art. 43 e ao § 3º do art. 118, estava prejudicada nos termos do inc. VI do art. 163, e que deveria ter sido declarada prejudicada, a teor do que dispõe o n. 1 do inc. I do art. 17, todos do Regimento Interno, lesando o direito dos impetrantes de terem assegurados os princípios da legalidade e moralidade durante o processo de elaboração legislativa. A alegação, contrariada pelas informações, de impedimento do relator - matéria de fato - e de que a emenda aglutinativa inova e aproveita matérias prejudicada e rejeitada, para reputá-la inadmissível de apreciação, é questão interna corporis do Poder Legislativo, não sujeita à reapreciação pelo Poder Judiciário. Mandado de segurança não conhecido nesta parte. 2. Entretanto, ainda que a inicial não se refira ao § 5º do art. 60 da Constituição, ela menciona dispositivo regimental com a mesma regra; assim interpretada, chega-se à conclusão que nela

há ínsita uma questão constitucional, esta sim, sujeita ao controle jurisdicional. Mandado de segurança conhecido quanto à alegação de impossibilidade de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada poder ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. II - Mérito. 1. Não ocorre contrariedade ao § 5º do art. 60 da Constituição na medida em que o Presidente da Câmara dos Deputados, autoridade coatora, aplica dispositivo regimental adequado e declara prejudicada a proposição que tiver substitutivo aprovado, e não rejeitado, ressalvados os destaques (art. 163, V). 2. É de ver-se, pois, que tendo a Câmara dos Deputados apenas rejeitado o substitutivo, e não o projeto que veio por mensagem do Poder Executivo, não se cuida de aplicar a norma do art. 60, § 5º, da Constituição. Por isso mesmo, afastada a rejeição do substitutivo, nada impede que se prossiga na votação do projeto originário. O que não pode ser votado na mesma sessão legislativa é a emenda rejeitada ou havida por prejudicada, e não o substitutivo que é uma subespécie do projeto originariamente proposto. 3. Mandado de segurança conhecido em parte, e nesta parte indeferido. [grifos acrescidos]

Por estes fundamentos, não colhe o argumento de suposta infringência do § 5º do art. 60 da CF/88, visto que a PEC 40 não foi rejeitada ou tida como prejudicada. E, portanto, não se cogita de reapresentação na mesma sessão legislativa de proposta rejeitada ou prejudicada. Fica demonstrada assim a inaplicabilidade da referida limitação material ao poder de reforma do constituinte derivado.

3. A Constitucionalidade da Redação Proposta para o § 18 do art. 40 da CF/88: Ausência de Violação à Garantia Fundamental do Direito Adquirido

A redação proposta pelo art. 1º da presente PEC 227 ratifica a contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas, elevando para os beneficiários portadores de doença incapacitante a faixa de isenção prevista no § 18 do art. 40, com a redação da EC-41/2004. Propõe-se agora que a contribuição social somente incida sobre as parcelas que superem o dobro do limite de benefícios do RGPS previsto no art. 201, CF/88, ou seja, R\$ 4.800,00.

Como o dispositivo da PEC 227 ratifica a contribuição do inativo, ainda que para elevar a faixa de isenção dos doentes incapacitados, poder-se-ia ressuscitar a discussão sobre a suposta inconstitucionalidade da contribuição do inativo. A tese foi exaustivamente analisada no parecer que proferimos sobre a PEC 40. Ali ficou demonstrado que não se podia cogitar de desrespeito à garantia do direito adquirido e, portanto, a qualquer cláusula pétrea. Por várias razões: (i) porque inexiste direito adquirido à não incidência de tributo, sendo certo que a natureza jurídica da contribuição previdenciária é a de espécie do gênero tributo; (ii) o regime jurídico da imunidade da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas (ex vi do art. 40, §12, na redação anterior à EC 41/2004, c/c o art. 195, II, da CF/88) não era cláusula pétrea; (iii) inexiste direito adquirido a regime jurídico, *in casu*, ao regime jurídico de imunidade da contribuição social que vigorava até a EC-41/2004; e, (iv) a retributividade da espécie tributária, própria do tributo vinculado contribuição social, não é estrita e imediata (como na taxa), mas sim mediata; e, pois, a instituição da contribuição em foco tem causa suficiente: a participação solidária do beneficiário no seu custeio e o interesse em sua sustentabilidade.

Por ampla maioria esta CCJR pronunciou-se pela constitucionalidade da reforma constitucional neste particular, reconhecendo a inexistência de qualquer direito adquirido de servidor aposentado ou pensionista à imunidade da contribuição social previdenciária. Por estes mesmos fundamentos, também não é inconstitucional o §22 proposto pela presente PEC 227 para ser acrescido ao art. 40 da CF/88.

4. Admissibilidade dos demais Dispositivos

Escrutinados cada um dos preceitos integrantes da presente proposta de emenda constitucional, concluímos que nenhum deles extrapola os limites de reforma definidos pelo art. 60 da Constituição Federal. Estão ausentes quaisquer obstáculos às respectivas admissibilidades. Mencionem-se as principais inovações de conteúdo propostas através da presente PEC 227/2004, tais como: (i) a possibilidade de norma interna dos Estados e do Distrito Federal estabelecendo como teto remuneratório único o subsídio do desembargador limitado a 90,25% do subsídio dos ministros do STF (art. 37, § 11); (ii) a garantia da integralidade e paridade para os servidores que satisfaçam os requisitos do art. 5º da presente PEC 227/2004; (iii) a extensão do regime de paridade para os servidores que se aposentarem na forma do art. 6º da EC-41/2004 e que tenham ingressado no serviço público

até a sua publicação (art. 4º); (iv) a faculdade de adoção de critérios diferenciados para os portadores de deficiência (v); a previsão de órgão colegiado paritário para acompanhamento das unidades gestoras, seja no RGPS, seja nos regimes próprios de previdência dos servidores; (vi) a previsão de lei específica para aposentadorias dos servidores policiais. Essas e as demais matérias que integram a presente PEC podem ensejar conflitos de opiniões quanto ao mérito. Todavia, quanto à possível contradição com as cláusulas pétreas definidas no art. 60, § 4º, da CF/88, fica claro que nenhuma das modificações sugeridas é tendente a abolir a federação, a separação dos poderes, as garantias individuais fundamentais, ou o voto direto, secreto, universal e periódico.

5. A Questão dos Limites das Espécies de Remuneração, Proventos, e Pensões

O Constituinte de 1988 expressou a clara disposição de que os agentes públicos¹ e seus sucessores beneficiários de pensões tivessem um limite de valor para o total das espécies de remuneração e outras retribuições a eles pagas pelo erário.² Com o propósito de que os limites constitucionais acabassem com abusos resultantes da cumulação de vantagens, a CF/88, em sua redação original do art. 37, XI, assim dispunha:

A lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministro do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.

¹ Como resume o Prof. José Afonso da Silva (in Curso de Direito Constitucional), o titular do órgão público é genericamente chamado de *agente público*, do qual são espécies o *agente político* (titular de cargo integrante da estrutura fundamental de governo) e o *agente administrativo* (servidor público e militar)

² A expressão *espécies remuneratórias* é gênero do qual são espécies o *subsídio* (parcela única que não admite acréscimos fixada para os agentes políticos de modo obrigatório e para determinados servidores públicos de modo facultativo), o *vencimento* (retribuição pelo exercício do cargo correspondente ao símbolo ou padrão), os *vencimentos* (vencimento acrescido das vantagens pecuniárias fixas) e a *remuneração stricto sensu*

A interpretação jurisprudencial do preceito consolidou-se no sentido de admitir percepções acima daqueles limites, a título de vantagens pessoais que foram consideradas como direitos pessoais nominalmente identificáveis. Dando-se conta da largueza do dispositivo original, o Poder Constituinte Derivado exercido através da Emenda Constitucional n. 19, de 5.6.1998, conferiu-lhe redação mais restritiva e estabeleceu o teto único equivalente ao subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal³. Introduziu o conceito de subsídio para, numa única rubrica, abarcar o total das parcelas remuneratórias devidas aos agentes políticos do estado. Ratificando a vontade moralizadora de eliminar os subterfúgios então praticados para que se continuassem os pagamentos acima dos limites pretendidos pelo legislador, a EC – 19/1998 também inovou com expressões garantidoras da força limitadora dos chamados ‘tetos remuneratórios’. Foi assim que, na definição das modalidades de pagamentos a serem limitados ao teto, a nova redação incluiu as seguintes: remuneração, subsídio, proventos e pensões. Mais ainda, para deixar claro que o conceito de limite abrange o total das espécies remuneratórias pagas aos agentes públicos, a EC-19/1998 foi explícita ao dispor que tais parcelas ficariam submetidas ao teto ‘percebidas cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza’.

Ocorre que a mesma EC-19/98, alterando o art. 48, XI, dispôs que o subsídio dos ministros do STF teria que ser fixado por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. À falta de consenso, referido subsídio nunca foi estabelecido por lei, permanecendo sem fixação de valor o teto de retribuição previsto na EC-19/1998. A interpretação jurisprudencial inclinou-se no sentido de que, enquanto não viesse a lei de iniciativa conjunta, as vantagens pessoais permaneceriam autorizadas quando ultrapassassem os tetos e sub-tetos fixados por outros diplomas normativos (constituições estaduais e leis).

³ Com a EC-19/1998, o art. 37, XI, passou a ter a seguinte redação: *a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.*

Por sua vez, a EC-41, de 19.12.2003, ratificando a vontade constituinte limitadora, imprimiu a seguinte redação ao inciso em tela:

A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Ficou estabelecido, destarte, um teto único para a União – o subsídio dos ministros do STF. Para os Estados, ficou prevista a tripartição dos tetos: o subsídio do Governador para o Executivo, o do Deputado Estadual para o Legislativo, e o do Desembargador para o Judiciário, membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos (por sua vez com limite a 90,25% do subsídio do Ministro do STF). Para os Municípios ficou previsto o limite máximo do subsídio do Prefeito.

O Senado, exercendo seus poderes de revisão constitucional, aprovou nova modificação ao art. 37, I, da CF/88, e encaminhou-a a esta Câmara dos Deputados. A proposição ora em exame mantém o teto da União como sendo o subsídio dos Ministros do STF. Para os Estados, continua com o sistema de repartição dos tetos para cada um dos poderes. Para os Municípios, reproduz a limitação remuneratória como sendo o subsídio do Prefeito ou o respectivo valor de referência. Inova, todavia, ao facultar que Estados, Distrito Federal e Municípios, através das respectivas constituições, lei orgânica, e leis ordinárias, fixem como limite único o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça que, por sua vez,

estão limitados a 90,25% do subsídio dos Ministros do STF. Nem se diga que a fixação dos chamados sub-tetos para Estados e Municípios representaria violação à cláusula pétreia do regime federativo. Esta já havia sido uma opção do constituinte originário, que ao dispor sobre limites de remuneração no art. 37, XI, previu diferentes parâmetros para cada um dos poderes dos Estados (a remuneração recebida em espécie a qualquer título por membros da Assembléia Legislativa, Secretários de Estado e Desembargadores), bem como dispôs sobre o limite retributivo nos Municípios com base no subsídio do Prefeito. Ademais, a disposição em essência reproduzida na presente proposição também não atenta contra o princípio federativo porque o equilíbrio entre os entes federados é um equilíbrio que sofre mutações, é dinâmico. A criação de uma norma geral através da reforma constitucional sinalizando os limites remuneratórios a serem obedecidos nos Estados e Municípios não é tendente a abolir a federação.

Todavia, alguns problemas exsurgem da forma proposta, com possíveis desvirtuamentos que ameaçam a eficácia da estipulação definitiva de limites de pagamentos dos Poderes Públicos aos seus agentes. Trata-se de ambigüidades e imperfeições que poderiam acarretar interpretações capazes de legitimar percepções acima dos tetos e sub-tetos idealizados, com cumulações e exceções afrontadoras dos Princípios da Moralidade e Eficiência insculpidos no *caput* do art. 37 da CF/88.

Um primeiro problema diz respeito à descrição das parcelas que devem integrar o cômputo dos limites a que está submetido cada agente público. Tanto a EC-19/98 quanto a EC-41/03, como visto, incluíram neste cômputo todas as espécies de remuneração e outras modalidades de retribuição, mencionando explicitamente, as remunerações, os subsídios, os proventos e as pensões. Na proposição ora em exame, entretanto, a redação do art. 37, XI, deixou de fora da enumeração a expressão *pensões*. A consequência é que a redação pode dar margem à exegese de que um agente público poderia receber um subsídio ou outra espécie de remuneração cumulativamente com uma pensão também paga pelo erário. Esta pensão não seria computada no valor a ser cotejado com o limite constitucional. Via de consequência, a idéia moralizadora do teto deixaria de se aplicar à hipotética situação.

Um segundo problema na redação proposta para o art. 37, XI, refere-se à ausência da expressão *de qualquer natureza*, quando o dispositivo manda incluir as vantagens pessoais no cômputo dos valores a serem limitados ao

teto. A expressão já constava da redação do referido inciso na EC-19/98 e foi mantida na EC-41/03. Sua supressão, mormente porque a intenção do constituinte derivado estava expressa nas duas redações anteriores, pode levar a uma interpretação que também descharacterizaria a intenção moralizadora que vem sendo perseguida desde a promulgação da CF/88. Determinadas verbas remuneratórias destituídas do caráter de vantagem pessoal poderiam ser excluídas do cômputo do teto.

Um terceiro problema é o da possível ilimitação do subsídio dos Prefeitos e, portanto, do teto idealizado para os Municípios. A presente PEC ostenta uma idéia geral de permitir que Estados e Municípios fixem um limite remuneratório único nas respectivas esferas, o qual não deve ultrapassar o subsídio mensal dos Desembargadores. Todavia, na redação proposta para os Municípios, o objetivo não ficou assegurado. É que a limitação ao subsídio do Desembargador terminou abrangendo apenas o valor de referência do Prefeito. Somente este valor de referência está contemplado na expressão que proíbe a fixação em valor superior ao subsídio do Desembargador. Pode um Município deixar de estabelecer um valor de referência para o Prefeito e manter apenas a previsão de um subsídio a ser-lhe mensalmente pago. Neste caso, a redação proposta deixa o referido subsídio de fora da limitação ao subsídio do Desembargador. Note-se que a parte final da redação da alínea *e* do inciso XI proposto apenas *faculta* a edição de uma lei de limite único. Se o Poder Executivo do Município deixar de exercer a iniciativa, o limite de remuneração em seu âmbito poderá continuar sendo o subsídio do Prefeito, que, por sua vez, não estará necessariamente limitado ao subsídio do Desembargador.

Um quarto problema, refere-se ao teto proposto para o Poder Legislativo dos Estados e do Distrito Federal, tal como previsto na alínea *d* da redação sugerida para o art. 37, XI da CF. O texto proposto começa por mandar observar, na regra de limites, o art. 27, § 2º da CF/88. Ou seja, a regra que limita o subsídio do Deputado Estadual a 75% daquele atribuído ao Deputado Federal. Todavia, na redação sugerida para o teto do Poder Legislativo dos Estados e do Distrito Federal (alínea *d* do art. 37, XI), fala-se em *faculdade* de estabelecimento mediante lei de limite equivalente ao subsídio dos Desembargadores. Igualmente, na redação sugerida para o § 11, fica *facultado* aos Estados e ao Distrito Federal fixar em seu âmbito o limite único do subsídio dos Desembargadores, o que naturalmente também abrange o Poder Legislativo. Embora diferentemente das regras propostas para os Poderes Executivo e Judiciário dos Estados e do Distrito Federal, onde o limite do subsídio dos Desembargadores (restrito a 90,25%

do subsídio dos Ministros do STF) é obrigatório, a regra proposta para o Poder Legislativo faculta a estipulação do limite equivalente ao subsídio dos Desembargadores. E aí surge uma contradição com a referência ao art. 27, § 2º, da CF/88, que restringe o subsídio dos Deputados Estaduais ao máximo de 75% do subsídio dos Deputados Federais.

As ambigüidades e supressões acima apontadas na estipulação dos limites remuneratórios, como acima analisado, sugerem a conveniência da revisão a ser empreendida nesta Casa. Tratando-se de escolhas redacionais que não violam diretamente uma das cláusulas pétreas previstas no art. 60, §4º da CF/88, esta CCJR em seu juízo de admissibilidade constitucional da emenda, deve-se limitar a indicar o problema diagnosticado e remetê-lo para apreciação mais detalhada da Comissão Especial que venha a ser instalada em caso de aprovação da constitucionalidade da matéria. Poder-se-iam apresentar emendas aditivas para restabelecer as expressões *pensões e de qualquer natureza*, que constavam das redações dadas pelas EC-19/98 e 41/03. Quanto à questão do teto dos Municípios, poderia ser apresentada uma emenda modificativa nos seguintes termos: *e) dos Poderes do Município exceder o subsídio mensal do Prefeito, que não poderá ser superior ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, ou, na forma da lei, respectivo valor de referência, não inferior a esse subsídio, nem superior ao subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.* Com o mesmo objetivo, e para guardar sistematicidade, poderia ser oferecida emenda ao texto proposto para o § 11 do art. 37, de modo a incluir os Municípios na faculdade conferida para estabelecimento de limite único em seu âmbito equivalente ao subsídio dos Desembargadores.

6. Conclusão

Diante de todo o expedito, concluímos pela admissibilidade da presente PEC, eis que configurados todos os pressupostos estabelecidos no art. 60 da CF/88, seja quanto à iniciativa, aos limites temporais (ausência de vigência de estado de sítio, de defesa, ou de intervenção federal), ou quanto à ausência de contradição com as cláusulas pétreas alinhadas no § 4º do art. 60. Atendidos os requisitos extrínsecos de admissibilidade e respeitados os limites materiais do poder de reforma constitucional, o voto é pela admissibilidade da proposição, encaminhando à Comissão Especial as sugestões de conteúdo acima expedidas.

Sala das Comissões, em 04 de fevereiro de 2004

Deputado MAURÍCIO RANDS
Relator