

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 270-A, DE 2008, QUE ACRESCENTA O § 22 AO ARTIGO 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (PEC 270-A/08 – PROVENTOS INTEGRAIS NA INVALIDEZ)

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 270-A, DE 2008

Acrescenta o § 22 ao art. 40 da Constituição Federal de 1988.

**Autores: Deputada ANDREIA ZITO e outros.
Relator: Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ.**

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, cuja primeira signatária é a Deputada Andreia Zito, tem como objetivo acrescentar parágrafo ao art. 40 da Constituição Federal, com a finalidade de assegurar aos servidores admitidos no serviço público até 16 de dezembro de 1998, quando aposentados por invalidez permanente, proventos integrais e paridade plena, afastando a aplicação dos §§ 3º e 8º do art. 40 da Constituição.

As razões que motivaram a apresentação da proposição, constantes de sua Justificação, são as seguintes:

“A existência da aposentadoria por invalidez permanente com proventos integrais plenos e paridade, culturalmente, era reconhecida, a título de direito, desde a Lei nº 1.711, de 1952, o antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis Federais, ratificada com o advento da Lei nº 8.112, de 1990, que cuida do Regime Jurídico Único do Servidor Público Civil Federal, resistindo à promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998;

mas, derrotada com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, publicada no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 2003. Portanto, mais do que racional, se pensar em trazer a baila, a título de proposição de Emenda Constitucional, a matéria ora comentada.

Importantíssimo observar que, no momento em que o servidor é acometido de doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei, como também, nos casos de acidente em serviço, essas situações são assim deferidas por responsabilidade de Juntas Médicas Oficiais e só são efetivadas após o tempo que poderá chegar a vinte e quatro meses de licença para o tratamento da própria saúde, onde já se encontra mais do que patenteado que ao se definir por essa aposentadoria, que não é opcional e sim compulsória, esse ato acontece num momento em que o servidor mais dispense recursos financeiros em prol da aquisição dos medicamentos e internações necessários ao tratamento de sua doença grave, contagiosa ou incurável, dentre outros gastos.

Por conseguinte, esta proposta de Emenda Constitucional tem como sugestão o aprimoramento da Reforma inicialmente aprovada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e posteriormente aperfeiçoada pelas Emendas Constitucionais nºs 41, de 2003, e 47, de 2005, que desconsideraram completamente aqueles servidores que já tinham tempo acima dos requisitos exigidos por algumas regras impostas, mas que não atendiam aos requisitos de tempo mínimo de contribuição necessário e idade e que, sendo acometidos de alguma doença grave, tiveram ou terão os seus proventos reduzidos, em virtude da proporcionalidade a eles imposta e sem a garantia da paridade. Trata-se dos servidores que ingressaram no serviço público em data anterior à Emenda Constitucional nº 20, ou seja, até 15 de dezembro de 1998 e que, por medida de justiça, deveriam ter sido contemplados com as garantias ora propostas.”

Distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 202, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a proposição recebeu manifestação pela sua admissibilidade, nos termos do Substitutivo ofertado por aquele Colegiado.

O Substitutivo apresentado no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania visou corrigir imperfeição de natureza técnica, já que a proposta original tinha como escopo acrescentar dispositivo de caráter provisório ao texto permanente da Constituição, mantendo o teor da proposição original, mas inserindo-o no corpo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Aberto o prazo regimental, previsto no § 3º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foram apresentadas seis emendas, resumidas a seguir:

Emenda n.º 1 - Pretende regular a não incidência da contribuição previdenciária para os proventos de aposentadoria dos servidores que se encaixarem numa das seguintes situações: já se encontravam na inatividade quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003; se aposentaram por invalidez permanente; foram aposentados compulsoriamente por ter atingido os setenta anos de idade.

Emenda n.º 2 - Pretende alterar o texto constante do art. 40 da Constituição, dando uma nova feição à aposentadoria por invalidez. Ao invés de duas modalidades de aposentadoria por invalidez permanente, institui apenas uma, com direito a proventos integrais e paridade plena, independente da data de ingresso do servidor no serviço público. A Emenda apresenta um equívoco de redação, pois a referência correta é ao § 1º e não ao § 3º do art. 40, que não possui incisos e trata de outro tema.

Emenda n.º 3 - Pretende estender regra de transição (paridade plena), constante da E. C. nº 41, de 2003, para a parte permanente da Constituição, que contempla o cálculo pela média e o reajuste de benefícios por índice específico. O texto é acrescido conflituosamente ao § 3º do art. 40, que cuida da "média" e não de integralidade ou de paridade plena.

Emenda n.º 4 - Pretende garantir que a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, não se sobreponha a direitos já obtidos pelo tempo de contribuição e de idade.

Emenda n.º 5 - Almeja alterar a parte permanente da Constituição, criando a possibilidade de deferimento de uma pensão integral (a regra vigente, em qualquer caso é a do acréscimo de 70% da remuneração que ultrapassar o valor do benefício pensional do Regime Geral) para os pensionistas de servidores que falecerem em decorrência do exercício de suas atribuições funcionais.

Emenda nº 6 - Pretende assegurar aos aposentados por invalidez permanente paridade nos mesmos moldes já assegurados aos aposentados voluntariamente por tempo de contribuição e idade, observando o limite temporal criado pela nova regra de transição .

No tocante à participação da sociedade civil e de autoridades públicas na discussão da matéria, cabe registrar que a Comissão Especial realizou as seguintes audiências públicas para debates e recebimento de sugestões:

- 26/08/2009: Audiência Pública com a participação dos seguintes convidados: Sr. Fábio Leal Cardoso – Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho; Sr. Sérgio Ronaldo da Silva – secretário de Imprensa da Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal; Sr. Edson Guilherme Haubert – Presidente do Movimento dos Servidores Aposentados e Pensionistas; Sr. Jorge Cezar Costa –Presidente do Conselho Executivo da Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; sr. Marcos Verlainé – Assessor Parlamentar do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar; Sr. Nelson Osório de Miranda – Diretor Financeiro da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas; e Sr^a Verônica Monteiro da Rocha – Representante da Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social. De todas as manifestações, restou claro a concordância unânime dos convidados quanto ao apoio de suas instituições à aprovação da PEC 270-A/2008, bem como das emendas a ela apresentadas, com exceção da emenda de nº 1, cuja matéria já está sendo discutida no âmbito da PEC nº 555, de 2006.

- 16/09/2009: Audiência Pública com a participação do Ministro da Previdência Social, Sr. José Barroso Pimentel, que fez uma exposição de toda a sistemática atual do Regime Geral da Previdência Social e do Regime Próprio dos Servidores Públicos, com estatísticas e gráficos sobre o quantitativo de servidores ativos e inativos e sobre as perspectivas de financiamento da Previdência Social nos próximos anos, considerando, inclusive, uma estimativa de cerca de R\$ 1,16 bi, para o ano de 2009, do acréscimo de despesas necessário para financiar a mudança proposta quanto às aposentadorias por invalidez permanente com proventos proporcionais pela PEC 270-A, de 2008.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe agora a esta Comissão Especial, nos termos do disposto no art. 34, § 2º, combinado com o estabelecido no art. 202, § 2º, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o exame do mérito da proposição principal, bem como o exame da admissibilidade e do mérito das emendas apresentadas.

A sistemática de aposentadorias e de pensões do setor público não foi instituída de forma abrangente desde o início. Com efeito, o sistema de aposentadorias e pensões dos agentes públicos brasileiros resulta de um longo período de mudanças constitucionais, perfazendo cerca de 114 (cento e quatorze) anos de história constitucional, consideradas a Constituição Federal de 1891 e a Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Este contexto de longa evolução constitucional, que engloba mais de um século, por si só sinaliza para o cuidado que deve ter o legislador ao promover alterações na sistemática de aposentadorias e pensões dos agentes públicos, em face de situações jurídicas consolidadas ou em processo de consolidação, devendo sempre ser preservados os direitos adquiridos e as expectativas de direito com significativo percentual de consolidação temporal.

Dessa forma, mudanças constitucionais de amplitude universal devem contemplar regras de transição que tutelem os direitos adquiridos e expectativas de direito em processo de consolidação.

EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SETOR PÚBLICO

A primeira espécie instituída de aposentadoria de servidores públicos foi a da aposentadoria por invalidez, nos termos do art. 75 da Constituição Federal de 1891:

Art. 75. A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

A Constituição Federal de 1934, em seu art. 170, § 3º, introduz a aposentadoria compulsória, que é impositiva aos 68 (sessenta e oito) anos de idade. A aposentadoria por invalidez ganha contornos jurídicos mais precisos e a garantia de proventos integrais (art. 170, § 6º, da C.F. de 1934).

A Constituição Federal de 1937 preserva as diretrizes constantes da Carta de 1934 (art. 156 da C.F. de 1937).

A Constituição Federal de 1946, em seu art. 191, § 1º, estabelece a aposentadoria por tempo de serviço, aos 35 (trinta e cinco) anos de exercício do cargo público. A aposentadoria compulsória, no texto constitucional de 1946, tem seu limite de idade elevado para 70 (setenta) anos (art. 191, inciso II, da C.F. de 1946). Por sua vez, as regras relacionadas com a invalidez são preservadas.

A Constituição Federal de 1967, em seu art. 100, § 1º, estabelece a aposentadoria aos 30 (trinta) anos de serviço para as mulheres.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, à Constituição Federal de 1967, institui a aposentadoria especial para professores (art. 101, inciso III, combinado com o disposto no art. 165, inciso XX, da C.F. de 1967).

A Constituição Federal de 1988 consolida a longa trajetória referente à construção de um sistema específico de aposentadorias de servidores públicos, preservando as anteriores conquistas previdenciárias dessa categoria de trabalhadores. Como inovações, o texto constitucional de 1988 contempla as seguintes situações:

- Instituição de aposentadoria voluntária com proventos proporcionais (art. 40, inciso III, alíneas “c” e “d” do texto original da C.F. de 1988).
- Estabelecimento, pela primeira vez, da paridade plena entre servidores ativos e inativos (art. 40, § 4º, da redação original da C.F. de 1988).

O sistema previdenciário do setor público, consolidado no texto constitucional de 1988, sofreu 4 (quatro) alterações constitucionais promovidas, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais nºs 3, de 1993, 20, de 1998, 41, de 2003, e 47, de 2005.

A Emenda Constitucional nº 3, de 1993, limitou-se a introduzir determinação normativa relacionada com o custeio do sistema previdenciário do setor público, estabelecendo que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeados com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores.

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, por sua vez, iniciou um processo de desconstrução da anterior sistemática previdenciária e de formulação de um novo sistema para o setor público, promovendo, entre outras, as seguintes e significativas modificações:

- Estabeleceu o caráter contributivo do regime de previdência, o que substituiu o fator tempo de serviço por tempo de contribuição;
- Introduziu requisitos obrigatórios para concessão de aposentadoria voluntária, com destaque para idades mínimas e tempos mínimos de contribuição;
- Proibiu a contagem de tempo de contribuição fictício;
- Estabeleceu previsão de criação de regime de previdência complementar;
- Eliminou a aposentadoria voluntária proporcional aos 30 (anos) e 25 (anos) de serviço, respectivamente, para homens e mulheres;
- Preservou a integralidade e a paridade plenas dos proventos e das pensões;
- Preservou a sistemática de inativação por invalidez;
- Estabeleceu regras de transição relacionadas com as alterações promovidas, preservando direitos adquiridos (arts. 3º da Emenda) e protegendo legítimas expectativas de direito (arts. 8º e 9º da Emenda).

A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, radicalizou a reforma da previdência do setor público, alterando, com profundidade, a sistemática previdenciária sedimentada em mais de um século de história constitucional e redefinindo um novo sistema previdenciário para o setor público, com mudanças significativas quanto à forma do seu custeio e aos valores dos benefícios a serem concedidos.

Os principais pontos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, foram os seguintes:

- Instituição da cobrança dos servidores inativos e dos pensionistas;
- Extinção da integralidade e da paridade plenas para proventos e pensões;
- Cálculo dos benefícios pela média das remunerações;
- Estabelecimento de limite máximo para as pensões, que deixam de corresponder à totalidade dos proventos;
- Alteração da sistemática de inativação por invalidez, não só pela substituição, na redação do dispositivo regulador da matéria, da expressão “especificada em lei” pela expressão “na forma da lei”, como pela fórmula de cálculo dos proventos pela média;
- Estabelecimento de regras de transição relacionadas com parte das alterações promovidas (a Emenda não estipulou regras de transição para a aposentadoria por invalidez permanente, compulsória ou voluntária por idade, limitando-se, nesse campo, a tratar da aposentadoria voluntária por tempo de contribuição e idade), preservando direitos adquiridos e protegendo parcialmente legítimas expectativas de direito. Foi instituída para os antigos servidores, ainda não aposentados, uma paridade mitigada (parágrafo único do art. 6º da Emenda, posteriormente revogado pelo art. 5º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

A Emenda Constitucional nº 47, de 2005, conhecida como PEC Paralela, pode ser tida como proposição atenuadora das drásticas medidas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003. Com efeito, a Emenda Constitucional nº 47, de 2005, cujos efeitos retroagiram à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, funciona como regra de transição mais branda entre o sistema instituído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e o criado pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

A Emenda Constitucional nº 47, de 2005, promoveu as seguintes alterações no campo da previdência do setor público:

- Dobrou o limite para fins de incidência de contribuição sobre proventos e pensões, quando o beneficiário for portador de doença incapacitante;

- Restituiu a paridade plena para os servidores admitidos até a data da publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, assegurando-lhes a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição e idade com base na totalidade da remuneração do cargo efetivo e a paridade plena;

- Estabeleceu nova regra de transição para aposentadoria voluntária por tempo de contribuição e idade dos servidores que tenham ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 (art. 3º da Emenda), assegurando-lhes a integralidade dos proventos com base na totalidade da remuneração do cargo efetivo e a paridade plena.

Este é o quadro geral do sistema previdenciário do setor público, construído ao longo da história da República, e que reflete as mais importantes mudanças ocorridas na esfera previdenciária da Administração Pública desde 1891.

CRÍTICA À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 2003

Com relação à aposentadoria por invalidez permanente, objeto central da Proposta de Emenda à Constituição nº 270-A, de 2008, deve ser registrado que a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, promoveu uma drástica mudança nas regras previdenciárias do setor público para esta modalidade de aposentadoria, sem fixar qualquer regra de transição correspondente.

Assim, a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, estipulou regra de transição que afastou o cálculo de proventos pela média apenas para as futuras aposentadorias voluntárias por idade e tempo de contribuição de servidores admitidos até a data de sua publicação, lançando, desde o início, os futuros aposentados por invalidez permanente, bem como aqueles aposentados, voluntariamente ou compulsoriamente, por idade no campo dos proventos calculados pela média, mesmo que admitidos no serviço público até a data de publicação da referida Emenda.

Essa situação, claramente contrária ao princípio constitucional da igualdade, afigura-se extremamente injusta e irrazoável, tendo em vista a sua paradoxal configuração. Com efeito, é inaceitável que o indivíduo acometido por situação de invalidez, que mais precisa de cuidados e atenção do Estado, seja tratado com mais rigor limitativo de seus proventos do que o servidor saudável.

Dessa forma, a pretensão normativa veiculada pela Emenda Constitucional nº 270-A, de 2008, merece acolhida pelo Congresso Nacional, pois visa conferir tratamento uniforme para iguais, corrigindo lamentável injustiça decorrente da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que não foi sanada com o advento da Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Em nosso entendimento, regras de transição devem abarcar todos os segmentos que estão sendo afetados pelas mudanças dos normativos constitucionais vigentes. Em termos resumidos: a migração de um sistema de previdência para outro deve contemplar normas transitórias que façam a passagem do antigo sistema para o novo sistema como um todo e não apenas de parte dele.

O que justificaria a plenitude remuneratória, sem incidência da média simples como forma de cálculo, para um antigo servidor aposentado voluntariamente por idade e tempo de contribuição e o deferimento de proventos integrais ou proporcionais, calculados pela média, para um antigo servidor aposentado por invalidez permanente. Se a finalidade essencial dos sistemas previdenciários é a proteção do hipossuficiente, aqui teríamos essa finalidade invertida.

A Procuradora da República Zélia Luiza Pierdoná, em artigo intitulado “Aposentadorias e pensões no regime previdenciário dos servidores públicos depois das ECs nºs 41, de 2003, e 47, de 2005”, faz as seguintes considerações que se aproximam das idéias expostas por este Relator:¹

A nova sistemática de cálculo deverá ser aplicada a todos os tipos de aposentadorias apenas aos servidores que ingressaram no serviço público depois da EC nº 41/03. Àqueles que ingressaram antes da referida emenda Constitucional, a base de cálculo a ser aplicada deverá ser sempre a última remuneração, pois, do contrário, estar-se-á privilegiando a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição, que é exceção à regra em termos de benefício previdenciário, em detrimento daquelas aposentadorias que protegem a incapacidade real (invalidez) ou presumida (idade avançada).

¹ Texto disponível na Internet.

ANÁLISE DO TEXTO CONSTANTE DA PEC Nº 270-A, DE 2008

Em que pese ser a idéia condutora da PEC nº 270-A, de 2008, plenamente meritória e necessária, o seu texto reclama aperfeiçoamentos para conferir efetiva implementação aos propósitos almejados pela referida proposta de emenda à Constituição.

O texto aprovado, em juízo de admissibilidade, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, apresenta o seguinte teor:

Art. 1º Acrescente-se o seguinte artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 96. O disposto nos §§ 3º e 8º do art. 40 da Constituição não se aplica ao servidor titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 e que venha a aposentar-se com fundamento no inciso I do art. 1º do mesmo artigo, o qual poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que a invalidez permanente seja decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei, ficando-lhe, ainda, garantida a revisão de proventos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

O texto transcrito apresenta duas questões que devem ser equacionadas.

A primeira diz respeito à inclusão de menção ao § 17 do art. 40 da Constituição Federal, tendo em vista que este dispositivo também trata do cálculo de proventos pela média e, por consequência, deve ser listado como não aplicável aos servidores que venham a aposentar-se por invalidez permanente, nos termos delimitados pela proposição, pois o que se pretende é a concessão de proventos com integralidade e paridade plenas.

A segunda questão se relaciona com a data limite de ingresso no serviço público para efeito de delimitar o universo de servidores que serão beneficiários da proposição. A PEC, em sua redação original, contempla a data de 16 de dezembro de 1998. Sucede que a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, fixou, em sua regra de transição para a

aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição, a data de sua publicação, 31 de dezembro de 2003, como data limite (art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003).

Assim, se a regra de transição para aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição tem data limite em 31 de dezembro de 2003, não há razão plausível para que a regra de transição para aposentadoria por invalidez permanente tenha data limite em 16 de dezembro de 1998.

Quanto às emendas apresentadas, julgamos que todas são admissíveis constitucionalmente, vez que não se encaixam em nenhuma das vedações constitucionais da Carta Magna, mas, quanto ao mérito, entendemos acolher apenas as emendas nº 2 (parcialmente) e nº 6 e rejeitar as demais, em função das seguintes razões:

- Emenda nº 1: A vedação da contribuição previdenciária de servidores aposentados nos casos especificados integra o cerne da matéria que é objeto da PEC nº 555, de 2006, pelo que entendemos deve ser discutida mais adequadamente naquele âmbito;
- Emenda nº 2: Concordamos integralmente quanto à absoluta falta de justiça para a discriminação existente entre doenças ou outras causas motivadoras de situação de invalidez, que tem determinado a concessão de duas formas distintas de aposentadoria – proventos integrais ou proporcionais. Deveras, o que se afigura relevante é a condição de invalidez permanente e não o fato da doença que a ensejar estar elencada em dispositivo legal ou de ter sido decorrente de acidente em serviço. Quanto à concessão da referida aposentadoria com paridade plena, independente da data de ingresso no serviço público, entendemos dissentir, pois implicaria reintroduzir um sistema previdenciário que foi extinto com a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o que significaria uma nova Reforma da Previdência Social, que extrapola o objeto da presente proposição;

- Emenda nº 3: Discordamos da medida proposta em função da mesma estender regra de transição (paridade plena), constante da E. C. nº 41, de 2003, para a parte permanente da Constituição, que contempla o cálculo pela média e o reajuste de benefícios por índice específico, resultando numa nova Reforma da Previdência. Ademais, o texto é acrescido de forma absolutamente contraditória ao § 3º do art. 40, já que este cuida da "média " e não de integralidade ou de paridade plena. O novo texto é ainda conflitante com o teor constante do § 8º do art. 40 da C.F;
- Emenda nº 4: Discordamos em virtude da inocuidade da proposta, já que a aposentadoria por idade com proventos proporcionais não invalida qualquer direito já obtido pelo servidor, vez que, se este tiver completado os trinta e cinco anos de contribuição previdenciária, a proporcionalidade será de 35/35, ou seja, proventos integrais;
- Emenda nº 5: Discordamos da medida proposta em função da mesma estender regra de transição constante da E. C. nº 41, de 2003, para a parte permanente da Constituição, que contempla o cálculo pela média e o reajuste de benefícios por índice específico, resultando numa nova Reforma da Previdência;
- Emenda nº 6: Concordamos com a proposta, vez que ela preenche lacuna da proposição original, explicitando o teor da paridade concedida nesta regra de transição para as aposentadorias por invalidez permanente de forma semelhante ao texto que fundamenta a paridade constante das regras de transição para as aposentadorias por tempo de contribuição e idade.

Em razão das anteriores considerações, este Relator optou por oferecer Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 270-A, de 2008, no intuito de incorporar os dispositivos das emendas acolhidas e de contribuir para consolidação de proposição que, efetivamente, contemple a necessária correção dos dispositivos constitucionais que regem a aposentadoria por invalidez permanente.

O SUBSTITUTIVO E SUAS DIRETRIZES

A diretriz principal adotada pelo Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 270-A, de 2008, diz respeito a encerrar a discriminação entre as duas formas de aposentadoria por invalidez permanente e ao estabelecimento de regra de transição para esta modalidade de aposentadoria nos mesmos moldes da que foi estabelecida para os servidores admitidos no serviço público até 31 de dezembro de 2003, com fundamento em requisitos de tempo de: contribuição, exercício de serviço público, carreira, cargo efetivo e de idade.

Por óbvias razões, as condições de idade mínima, tempo de contribuição, tempo de serviço público, tempo de cargo efetivo e de carreira, não foram exigidas no caso da aposentadoria por invalidez permanente, dada a sua natureza singular, que passa ainda a ter tratamento único, com direito a proventos integrais independente da causa da situação de invalidez, vez que entendemos ser inequívoco que a relevância está na condição absolutamente desfavorável do servidor, digna de atenção especial do Estado, e não na sua causa motivadora, como aliás, já se verifica no âmbito do Regime Geral de Previdência Social.

No mesmo sentido, o Substitutivo contempla dispositivo que autoriza a modificação de proventos proporcionais para integrais, no caso de servidor aposentado que venha a ser acometido de situação de invalidez permanente, face à notória necessidade de amparo especial do Estado para os servidores assim atingidos.

O Substitutivo adota para a regra de transição ora estabelecida o cálculo da integralidade dos proventos a partir da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, sem a aplicação do cálculo pela “média”, com direito à paridade plena.

Para harmonizar a aplicação isonômica das regras de transição instituídas, o Substitutivo adota como data limite, por razões devidamente justificadas no texto deste parecer, o dia 31 de dezembro de 2003, data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

O Substitutivo assegura, à semelhança da previsão contida no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2003, a paridade plena entre vencimentos, proventos e pensões, conferindo tratamento justo e igualitário para os servidores aposentados por invalidez permanente e seus pensionistas.

Por fim, também por compreensíveis razões, o Substitutivo contempla dispositivo que determina a retroatividade dos efeitos das novas regras transitórias ora estabelecidas à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, vez que não se afigura razoável que os servidores que foram aposentados por invalidez permanente no interregno entre a promulgação daquela e desta Emenda Constitucional sejam colocados no limbo, em flagrante tratamento discriminatório com os seus congêneres.

Os quadros a seguir transcritos demonstram os quantitativos e os percentuais de participação das aposentadorias por invalidez e compulsória por idade no total de inativações registradas na esfera federal pelo Poder Executivo:²

² Dados extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal nº 158, de Junho de 2009, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível na Internet no endereço: www.servidor.gov.br no “link”: publicações.

**Evolução do quantitativo da aposentadorias civis da União, segundo os
Tipos de Aposentadorias - SIAPE**

Ano	Total ano	Média Mensal	Quantitativo e participação percentual sobre total							
			Integrais		Proporcional		Compulsória		Invalidez	
			Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
1991	46.196	3.850								
1992	21.190	1.766								
1993	14.199	1.183								
1994	17.601	1.467								
1995	34.253	2.854								
1996	31.907	2.659	14.326	44,9%	13.847	43,4%	446	1,4%	3.288	10,3%
1997	25.164	2.097	8.635	34,3%	13.023	51,8%	379	1,5%	3.127	12,4%
1998	24.483	2.040	9.916	40,5%	11.597	47,4%	352	1,4%	2.618	10,7%
1999	10.909	909	3.302	30,3%	4.832	44,3%	417	3,8%	2.358	21,6%
2000	9.353	779	2.975	31,8%	3.192	34,1%	563	6,0%	2.623	28,0%
2001	9.452	788	4.700	49,7%	2.230	23,6%	476	5,0%	2.046	21,6%
2002	10.196	850	5.121	50,2%	1.819	17,8%	668	6,6%	2.588	25,4%
2003	17.946	1.496	9.227	51,4%	5.620	31,3%	570	3,2%	2.529	14,1%
2004	7.580	632	3.110	41,0%	1.562	20,6%	642	8,5%	2.266	29,9%
2005	6.483	540	3.013	46,5%	877	13,5%	694	10,7%	1.899	29,3%
2006	7.464	622	4.129	55,3%	674	9,0%	670	9,0%	1.991	26,7%
2007	9.464	789	6.577	69,5%	548	5,8%	607	6,4%	1.732	18,3%
2008	10.654	888	8.365	78,5%	370	3,5%	524	4,9%	1.395	13,1%
2009 ¹	3.721	744	3.298	88,6%	55	1,5%	79	2,1%	289	7,8%

Elaborado: SRH/MP.

Fonte: 1991 a 1998 – Diário Oficial da União e SIAFI.
a partir de 1999 – SRH/MP (SIAPE)

Entre 1991 a 1998 – O levantamento inclui somente as aposentadorias publicadas no Diário Oficial.

- Em 1995, o valor refere-se aos civis estatutários do Poder Executivo e, entre 1991 e 1994, refere-se, além destes, também a uma parcela reduzida de servidores do Legislativo e do Judiciário.

A partir de 1999 – O levantamento inclui somente as aposentadorias do Poder Executivo lançadas no Sistema SIAPE.

Nos valores correspondentes às aposentadorias integrais e proporcionais não estão incluídas as aposentadorias compulsórias e por invalidez

1 – Posição: maio/2009.

**Evolução do Quantitativo de Aposentadorias Civas da União, segundo os Tipos
e Classificações de Aposentadorias – SIAPE**

Ano	Total Geral	Média Mensal	INTEGRAL					PROPORCIONAL				
			Voluntária	Compulsória	Invalidez	Outros ²	Total	Voluntária	Compulsória	Invalidez	Outros ²	Total
1996	31.907	2.659	14.326	96	2.784	-	17.206	13.830	350	504	17	14.701
1997	25.164	2.097	8.635	71	2.517	-	11.223	13.022	308	610	1	13.941
1998	24.483	2.040	9.916	88	2.166	-	12.170	11.582	264	452	15	12.313
1999	10.909	909	3.302	93	1.814	-	5.209	4.824	324	544	8	5.700
2000	9.353	779	2.975	126	2.029	-	5.130	3.174	437	594	18	4.223
2001	9.452	788	4.700	120	1.539	-	6.359	2.220	356	507	10	3.093
2002	10.196	850	5.121	217	1.863	-	7.201	1.803	451	725	16	2.995
2003	17.946	1.496	9.227	140	1.823	-	11.190	5.606	430	706	14	6.756
2004	7.580	632	3.110	179	1.523	-	4.812	1.553	463	743	9	2.768
2005	6.483	540	3.013	178	1.196	-	4.387	873	516	703	4	2.096
2006	7.464	622	4.129	137	1.101	-	5.367	664	533	890	10	2.097
2007	9.464	789	6.577	107	877	-	7.561	546	500	855	2	1.903
2008	10.654	888	8.365	91	716	-	9.172	367	433	679	3	1.482
2009 ¹	3.721	744	3.298	5	139	0	3.442	51	74	150	4	279

Elaborado: SRH/MP.

Fonte: SRH/MP (SIAPE)

O levantamento inclui somente as aposentadorias do Poder Executivo lançadas no Sistema SIAPE.

1 – Posição: maio/2009-08-07

2 – Engloba as aposentadorias por decisão judicial ou complementação de aposentadoria.

**Porcentagem da Evolução do Quantitativo de Aposentadorias Civas da União,
segundo os Tipos e Classificações de Aposentadorias – SIAPE**

Ano	Total Geral	Média Mensal	% - INTEGRAL					% - PROPORCIONAL				
			Voluntária	Compulsória	Invalidez	Outros ²	Total	Voluntária	Compulsória	Invalidez	Outros ²	Total
1996	31.907	2.659	83,3%	0,6%	16,2%	0,0%	100%	94,1%	2,4%	3,4%	0,1%	100%
1997	25.164	2.097	76,9%	0,6%	22,4%	0,0%	100%	93,4%	2,2%	4,4%	0,0%	100%
1998	24.483	2.040	81,5%	0,7%	17,8%	0,0%	100%	94,1%	2,1%	3,7%	0,1%	100%
1999	10.909	909	63,4%	1,8%	34,8%	0,0%	100%	84,6%	5,7%	9,5%	0,1%	100%
2000	9.353	779	58,0%	2,5%	39,6%	0,0%	100%	75,2%	10,3%	14,1%	0,4%	100%
2001	9.452	788	73,9%	1,9%	24,2%	0,0%	100%	71,8%	11,5%	16,4%	0,3%	100%
2002	10.196	850	71,1%	3,0%	25,9%	0,0%	100%	60,2%	15,1%	24,2%	0,5%	100%
2003	17.946	1.496	82,5%	1,3%	16,3%	0,0%	100%	83,0%	6,4%	10,4%	0,2%	100%
2004	7.580	632	64,6%	3,7%	31,7%	0,0%	100%	56,1%	16,7%	26,8%	0,3%	100%
2005	6.483	540	68,7%	4,1%	27,3%	0,0%	100%	41,7%	24,6%	33,5%	0,2%	100%
2006	7.464	622	76,9%	2,6%	20,5%	0,0%	100%	31,7%	25,4%	42,4%	0,5%	100%
2007	9.464	789	87,0%	1,4%	11,6%	0,0%	100%	28,7%	26,3%	44,9%	0,1%	100%
2008	10.654	888	91,2%	1,0%	7,8%	0,0%	100%	24,8%	29,2%	45,8%	0,2%	100%
2009 ¹	3.721	744	95,8%	0,1%	4,0%	0,0%	100%	18,3%	26,5%	53,8%	1,4%	100%

Elaborado: SRH/MP.

Fonte: SRH/MP (SIAPE)

1 – Posição: maio/2009

2 – Engloba as aposentadorias por decisão judicial ou complementação de aposentadoria.

**Evolução do Quantitativo de Aposentadorias Civas da União, segundo as
Classificações de Aposentadorias – SIAPE**

Ano	Média Mensal	Classificação da Aposentadoria									
		Total		Voluntária		Compulsória		Invalidez		Outros ²	
		Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%
1996	2.659	31.907	100%	28.156	88,2%	446	1,4%	3.28/8	10,3%	17	0,1%
1997	2.097	25.164	100%	21.657	86,1%	379	1,5%	3.127	12,4%	1	0,0%
1998	2.040	24.483	100%	21.498	87,8%	352	1,4%	2.618	10,7%	15	0,1%
1999	909	10.909	100%	8.126	74,5%	417	3,8%	2.358	21,6%	8	0,1%
2000	779	9.353	100%	6.149	65,7%	563	6,0%	2.623	28,0%	18	0,2%
2001	788	9.452	100%	6.920	73,2%	476	5,0%	2.046	21,6%	10	0,1%
2002	850	10.196	100%	6.924	67,9%	668	6,6%	2.588	25,4%	16	0,2%
2003	1.496	17.946	100%	14.833	82,7%	570	3,2%	2.529	14,1%	14	0,1%
2004	632	7.580	100%	4.663	61,5%	642	8,5%	2.266	29,9%	9	0,1%
2005	540	6.483	100%	3.886	59,9%	694	10,7%	1.899	29,3%	4	0,1%
2006	622	7.464	100%	4.793	64,2%	670	9,0%	1.991	26,7%	10	0,1%
2007	789	9.464	100%	7.123	75,3%	607	6,4%	1.732	18,3%	2	0,0%
2008	888	10.654	100%	8.732	82,0%	524	4,9%	1.395	13,1%	3	0,0%
2009 ¹	744	3.721	100%	3.349	90,0%	79	2,1%	289	7,8%	4	0,1%

Elaborado: SRH/MP.

Fonte: SRH/MP (SIAPE)

O levantamento inclui somente as aposentadorias do Poder Executivo lançadas no Sistema SIAPE.

1 – Posição: maio/2009

2 – Engloba as aposentadorias por decisão judicial ou complementação de aposentadoria.

Apenas para concluir, se considerarmos o ano de 2008, de um quantitativo de 583.367 servidores públicos federais em atividade, tivemos o montante de 10.654 aposentadorias, das quais apenas 1.395 foram por invalidez permanente, o que corresponde a 13,1% do total de aposentadorias e de 0,24% da força total de trabalho.

Esses números demonstram a viabilidade das modificações defendidas em função de sua baixa expressividade no universo global de servidores, tendo em conta os custos potenciais decorrentes.

Dessa forma, diante de todo o exposto, nosso voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 270-A, de 2008, pela admissibilidade de todas as emendas apresentadas, pela aprovação parcial da emenda nº 2, pela aprovação integral da emenda nº 6 e pela rejeição das emendas nºs 1, 3, 4 e 5, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em 28 de outubro de 2009.

ARNALDO FARIA DE SÁ
Deputado Federal – São Paulo
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 270-A, DE 2008, QUE ACRESCENTA O § 22 AO ARTIGO 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 270-A, DE 2008

Altera a redação do art. 40 da Constituição Federal, unificando os tipos de aposentadoria por invalidez permanente, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigo que estabelece regra de transição complementar à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para essa modalidade de aposentadoria.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 40 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 40
 § 1º
 I – por invalidez permanente;

.....
 § 22. O servidor aposentado com proventos proporcionais, se acometido de situação de invalidez permanente, passará a perceber proventos integrais, calculados na forma do dispositivo constitucional que amparou a sua concessão original, com efeitos financeiros a partir da data de emissão do respectivo laudo médico pericial.”

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“Art. 96. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003 e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.”

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, salvo quanto às disposições contidas no art. 2º, que observarão efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Parágrafo único. Para cumprimento da retroatividade de que trata o *caput*, caberá ao Poder Executivo proceder, de ofício, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Emenda Constitucional, a revisão das aposentadorias concedidas a partir de 1º de janeiro de 2004 com fulcro na redação anterior do art. 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal.

Sala da Comissão, em 28 de outubro de 2009.

ARNALDO FARIA DE SÁ
Deputado Federal – São Paulo
Relator