

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 555, DE 2006

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 555, DE 2006 (Apenso a PEC nº 152, de 2007)

Revoga o art. 4º da Emenda
Constitucional nº 41, de 2003.

Autor: Deputado Carlos Mota

Relator: Deputado Luiz Alberto

I - RELATÓRIO

Com textos e justificativas idênticos, as Propostas de Emenda à Constituição nºs 555, de 2006, e 152, de 2007, revogam o art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003. Atribuem à providência efeitos retroativos à data em que a alteração da Lei Maior alcançada pelas propostas entrou em vigor. Em decorrência da medida, reverter-se-ia, desde o nascedouro, a incidência de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensões regidos por normas previdenciárias vigentes até a promulgação da referida EC nº 41/03. As duas proposições buscam amparo no resguardo de situações jurídicas regularmente constituídas antes da reforma do regime previdenciário em foro constitucional e receberam parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pela admissibilidade.

Esta Comissão Especial foi instalada em 7 de abril de 2010, quase três anos após a tramitação das propostas ter sido respaldada. Na ocasião, o Colegiado elegeu como Presidente, por unanimidade, o Exmo.

Deputado Marçal Filho, o qual, usando de sua competência regimental, investiu-nos na função de relator.

Para exame da matéria, foi aprovada, no decorrer dos trabalhos, a realização de audiências públicas para as quais foram convidados diversas autoridades e representantes de entidades classistas de servidores públicos. A primeira delas ocorreu em 28 de abril de 2010, com a manifestação do Sr. José Agmar de Souza, Assessor da Presidência da CONSEPLAN - Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento; do Sr. Valnei Rodrigues, Vice-Presidente da ABIPEM - Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais; e do Sr. Fernando Rodrigues da Silva, Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social e Presidente do CONAPREV - Conselho Nacional dos Dirigentes de Regimes Próprios de Previdência. Também usou da palavra, na condição de assessora do Ministério da Previdência Social, a Senhora Zanita de Marco, Coordenadora-Geral de Normatização dos Regimes Próprios de Previdência.

Em 5 de maio de 2010 foi realizada a segunda audiência pública, da qual participaram o Sr. Guilherme Delgado, servidor aposentado do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; a Sr^a Clemilce Sanfim Cardoso de Carvalho, especialista e colaboradora da ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; o Sr. José Lúcio Munhoz, Presidente em exercício da AMB - Associação de Magistrados Brasileiros; o Sr. José Henrique Guaracy Rebelo, representante da AJUFE - Associação dos Juizes Federais do Brasil; e o Sr. Luciano Athayde Chaves, Presidente da ANAMATRA - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Na mesma oportunidade, foi ouvida a Sr^a Cristina Ottoni Valero, Diretora de Aposentados da ANAMATRA.

A terceira audiência pública aconteceu em 12 de maio de 2010, tendo se manifestado na ocasião os Srs. Josemilton Costa, Secretário Geral da CONDSEF - Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal; Roberto Policarpo Fagundes, Coordenador Geral da FENAJUFE - Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União e Coordenador Geral do SINDJUS - Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público no Distrito Federal; Pedro Delarue Tolentino Filho, Presidente do SINDIFISCO NACIONAL - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; Nilton Rodrigues da Paixão Júnior, Presidente do SINDILEGIS - Sindicato dos

Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União; Edison Guilherme Haubert, Presidente do Instituto MOSAP - Movimento dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas; Roberto Kupski, Secretário Geral do FONACATE - Forum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado; e Jorge Cezar Costa, Presidente da ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil.

No dia 19 de maio de 2010, realizou-se a quarta audiência pública, tendo sido ouvidos os Srs. Roberto Kupski, agora na qualidade de Presidente da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais - FEBRAFITE; Cristina Lima de Sousa, Diretora de Aposentados e Pensionistas da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital - FENAFISCO; Rosângela Silva Rassy, Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho - SINAIT; Sérgio da Luz Belsito, Presidente do Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central - SINAL; e Paulo César Regis de Souza, Presidente da Associação Nacional de Servidores da Previdência e Seguridade Social - ANASPS.

Em sequência, efetivou-se, no dia 26 de maio de 2010, audiência pública em que marcaram presença Márcia M. Barreta Fernandes Semer, Presidente da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo - APESP; Rogério Vieira Rodrigues, Diretor-Geral da União dos Advogados Públicos Federais - UNAFE; Carlos Eduardo Benito Jorge, Presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil; José Carlos Nogueira Ribeiro, Diretor de Assuntos de Aposentadorias e Pensões da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - UNAFISCO NACIONAL; Sebastião Soares da Silva, Diretor da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB; e o ex-Deputado Federal Carlos Mota, Vice-Presidente Executivo da Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social - ANPPREV e primeiro signatário da Proposta de Emenda à Constituição nº 555, de 2006, origem da presente discussão.

A derradeira audiência pública realizou-se no dia 16 de junho de 2010, ocasião em que foram ouvidos os seguintes representantes de centrais sindicais de trabalhadores: Osmar de Oliveria Marchese, em nome da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB; Antônio Lisboa, pela Central Única dos Trabalhadores – CUT; Jorge Fernando Barbosa de Oliveira, expressando a posição da Força Sindical.

No dia 19 de maio de 2010, este Relator, o Presidente da Comissão e o Deputado João Dado, membro ativo do colegiado, foram recebidos em audiência pelo Exmo. Sr. Ministro da Previdência Social, Carlos Eduardo Gabas. Na oportunidade, Sua Excelência ponderou que a contribuição alcançada pelas propostas sob apreço havia sido instituída como compensação de distorções decorrentes da existência de um regime previdenciário excessivamente benévolo para os servidores públicos, estabelecido quando da promulgação da Carta de 1988. Por força dessa linha de argumentação, manifestou preocupação quanto às deliberações a serem adotadas por este Colegiado, uma vez que, na visão do Ministro, as razões que levaram à criação do tributo serviriam como elemento suficiente para preservá-lo.

Os demais representantes de órgãos governamentais e os administradores de regimes previdenciários próprios ouvidos por esta Comissão também defenderam, sob diferentes argumentos, a continuidade da contribuição alcançada pelas propostas sob análise. O fundamento comum utilizado convergiu com a referida abordagem ministerial, alegando-se que o sistema previdenciário dos servidores públicos caracteriza-se por desequilíbrio entre receitas e despesas, razão pela qual se justificaria a manutenção do encargo.

Os porta-vozes da magistratura, do Ministério Público, dos servidores e das centrais sindicais adotaram, de forma unânime, posição contrária, ressaltando inclusive a necessidade de se estender o alcance das PEC's sob exame a situações não previstas em seus textos originais, de forma a se abranger também proventos e pensões cujos destinatários ainda não haviam constituído direito ao respectivo benefício quando da promulgação da EC 41/03. Segundo os argumentos utilizados por esses interlocutores, a cobrança de contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentados constitui um novo encargo incidindo sobre benefício integralmente quitado durante o período de atividade, paradigma que acarretaria na extensão do alcance das PEC's a situações não cogitadas por seus autores.

No prazo regimental, foram oferecidas às duas propostas cinco emendas, apresentadas, na qualidade de primeiros signatários, pelos Deputados João Campos (nºs 1 e 2), João Dado (nº 3), Dagoberto (nº 4) e Arnaldo Faria de Sá (nº 5). Em comum, tais proposições respaldam o propósito aventado pelos representantes dos trabalhadores, uma vez que tornam mais abrangente o campo de aplicação das PEC's sob análise, promovendo a revogação também dos dispositivos constitucionais que impõem a incidência

de contribuição previdenciária sobre aposentadorias ou pensões em que o direito ao respectivo pagamento se constituiu ou virá a ser constituído após a promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Durante o período em que foram realizadas audiências públicas acerca da matéria, esta relatoria se empenhou no sentido de extrair do Poder Executivo informações aptas a colaborar com os trabalhos da Comissão. Buscou-se conhecer em detalhes a repercussão financeira das contribuições previdenciárias alcançadas pelas PEC's e pelas emendas que lhes foram oferecidas. Infelizmente, não se obteve retorno dos requerimentos formalizados com esse intuito, mas é preciso esclarecer que a análise da temática envolvida nas PEC's conduz à conclusão de que a lacuna daí decorrente pode ser relevada na apreciação das propostas aqui alcançadas.

De fato, como se poderá constatar na leitura do voto a seguir formulado, foram utilizados elementos conceituais na construção do presente parecer. Buscou-se examinar, com a profundidade que o tema requer, se são ou não sustentáveis as razões que justificaram as contribuições imputadas a servidores aposentados e aos pensionistas vinculados à administração pública. Uma visão estritamente financeira do assunto talvez conduzisse à conclusão de que um tributo injusto deve ser mantido. Desde as lendárias aventuras de Robin Hood já se atingiu a conclusão de que essa não é a melhor maneira de abordar uma questão dessa natureza, razão pela qual o voto se baseou nas premissas adiante esclarecidas.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de se adentrar na apreciação do mérito da matéria objeto do presente parecer, cumpre sejam tecidas algumas considerações de ordem preliminar capazes de situar com a devida exatidão o problema aqui abordado. Faz-se referência ao fato de que não há dúvida sobre o alcance das proposições que encabeçam o processo: referem-se ambas estritamente às situações constituídas e solidificadas antes do advento da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Com efeito, também era esse, exatamente, sem nenhum acréscimo, o escopo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105, que os signatários mencionam nas justificativas de suas propostas. Não se visou naquele feito a cessação generalizada do pagamento das contribuições previdenciárias oriundas de servidores aposentados ou de quem recebe pensão por morte decorrente do falecimento de integrantes daquela categoria. Teve-se como intuito, de forma exclusiva, a interrupção do encargo imposto a quem já constituía o direito de perceber aposentadorias ou pensões.

Os argumentos dos conceituados autores e os que fundamentaram o memorável voto vencido naquele histórico processo judicial cingem-se a essa circunstância. É natural e razoável, contudo, que os servidores e os prezados colegas de Parlamento pretendam alargar o campo de aplicação das PEC's sob exame, porque de fato não parece razoável, sob o ponto de vista da exigência de tratamento isonômico, pedra lapidar do ordenamento jurídico brasileiro, que situações de mesma índole mereçam tratamento díspar.

Em relação ao tema, cumpre deixar claro que as emendas apresentadas pelos membros deste Colegiado permitem uma conclusão capaz de conferir suporte a uma abordagem mais equilibrada do problema. Apesar do campo restrito das propostas originais, por força das emendas que lhes foram oferecidas o presente parecer e a Comissão dele encarregada devem manifestar-se não apenas acerca da situação de quem era titular, na época da EC 41/03, de direito adquirido, mas também sobre a contribuição imposta aos demais servidores. Em um dos extremos, situa-se a conclusão de que a totalidade das contribuições deve ser mantida; no outro, pode-se alcançar a supressão radical do encargo, seja qual for o servidor a ele obrigado. Entre esses dois polos situa-se o campo discricionário colocado sob o exame desta Comissão Especial e é em determinado ponto desse amplo horizonte que precisaremos nos situar.

Para que se inicie a identificação dos argumentos que fundamentam a postura a ser adotada, é necessário cumprir uma exigência regimental. Como não se dispõe, na norma que organiza o processo legislativo no âmbito da Câmara dos Deputados, de outra fonte destinada a proferir juízo a respeito, cabe a este parecer emitir opinião acerca da admissibilidade das emendas apresentadas.

Com esse intuito, cumpre afirmar que não se enxergam, em qualquer delas, aspectos capazes de impedir sejam apreciadas. Louvam-se em técnica legislativa aceitável, respeitam restrições constitucionais ou de ordem jurídica, foram apresentadas com o apoio exigido e dizem respeito à temática abordada pelos textos originais, uma vez que se limitam a discutir contribuições previdenciárias cobradas de servidores aposentados e pensionistas. Assim, não há óbice para que sejam analisadas e se consolida, como resultado, o alargamento do intuito original das propostas sob crivo.

Superadas tais preliminares, introduz-se a apreciação de mérito recordando-se que não se pode e não se deve mais, por força da decisão prolatada na supracitada ADIN 3.105, adotar uma linha de argumentação de natureza jurídica para dirimir a questão. Fossem quais fossem as alegações que sustentaram a posição vencedora no deslinde do aludido feito, o fato é que não há mais como tratar o problema sob exame a partir do pressuposto de que houve agressão a direitos adquiridos. Por apertada maioria, esse possível defeito foi afastado pela Corte Constitucional, uma vez que restou predominante veredicto em sentido contrário.

Reputa-se crucial o referido aspecto porque daí decorre a primeira conclusão de mérito a ser exposta neste parecer. Sob o direito posto, não se tem como respaldar o efeito retroativo pretendido pelos ilustres autores para as propostas que se examinam. Tenha-se ou não se tenha simpatia pela contribuição previdenciária sob apreço, parte-se do pressuposto de que a sua instituição preservou os parâmetros do ordenamento jurídico. A restituição dos valores dela decorrentes, ao contrário, transgrediria o direito consolidado pela administração pública quando as descontou em seu favor.

De outra parte, não se dispõe, em nenhuma esfera governamental, de fundos contábeis aptos a prestar suporte à pretendida restituição. Como os regimes previdenciários adotam o critério da repartição, não se promoveu o investimento do produto arrecadado em razão das contribuições em causa, tendo sido o respectivo montante integralmente utilizado para o pagamento de benefícios, razão pela qual se provocaria uma despesa sem o necessário suporte em reservas financeiras como decorrência da repetição inserida nos textos originais das PEC's, circunstância que constitui mais um motivo para que a intenção não seja acolhida.

O segundo tópico diz respeito à situação dos servidores e pensionistas inválidos no momento da aquisição do benefício previdenciário ou que venham a evoluir para essa condição. Sabe-se que, de forma até restritiva, a legislação vigente admite a isenção tributária de pessoas nessa condição quanto à cobrança de imposto sobre a renda (incisos XIV e XXI do art. 6º da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, com a redação atribuída pela Lei nº 8.541, de 23 de dezembro de 1992). Cria-se, assim, quando se institui contribuição previdenciária para integrantes do grupo, uma situação de paradoxo, visto que se desarticulam, sem nenhuma razão válida, os motivos que justificaram a isenção do tributo incidente sobre a renda.

Não se reputa razoável, a respeito, a aplicação do benefício apenas aos que contraíam doenças especificadas em lei. A relatoria confessa sua perplexidade com o dogma, adotado em diversos ramos do Direito Brasileiro, que condiciona à identificação legal da doença causadora da incapacidade a concessão de qualquer benefício voltado a pessoas inválidas, adotado em diversos ramos do Direito brasileiro. A situação de invalidez deveria ser tutelada por si própria e não com base na maior ou menor gravidade da enfermidade da qual tenha resultado.

Por qualquer ponto de vista pelo qual se enxergue o tema, o fato é que não há doença ou circunstância irrelevante, se o resultado for a exclusão compulsória do mercado de trabalho. Assim, não sendo o caso de se retificar legislação que não se encontra sob o crivo deste Colegiado, não se justifica também a reprodução de erro nela cometido, devendo-se aplicar a isenção da contribuição a qualquer situação de invalidez, seja qual for o motivo da incapacidade laboral.

Não fossem suficientes tais argumentos, ainda cabe destacar que a redação em vigor já aponta para os caminhos assinalados neste parecer. O § 21 do art. 40 da Carta, introduzido pela famosa “PEC paralela” (Emenda Constitucional nº 47, de 2003), sem fazer referência a “doenças especificadas em lei”, atribui tratamento diferenciado aos servidores e pensionistas inválidos, como numa confissão de que o encargo é mesmo de difícil sustentação no que diz respeito ao grupo. E assim procede de forma genérica, sem discriminar tipos ou graus de invalidez.

O resultado desse tratamento peculiar, se aponta para a necessidade de tutelar à parte a condição de pessoas inválidas, também se mostra equivocado, porque não é o caso de se impor contribuição

previdenciária menor – deve-se simplesmente suprimir o encargo. A incapacidade para o trabalho configura restrição que implica em proteção do Estado relativamente ao que dela sofre e não na atribuição de obrigações fiscais mitigadas. Verifique-se que, no caso do imposto sobre a renda, aqui invocado, não se criou um redutor na alíquota do tributo. Adotou-se o procedimento correto, isto é, sua total isenção, medida que merece ser reproduzida na seara ora examinada.

Em relação às demais situações, cumpre sejam tecidas ponderações de ordem prática de grande utilidade. Não há como negar que existem distinções profundas entre o regime próprio dos servidores públicos e o regime geral de previdência social. Esta relatoria, contudo, concorda com os fundamentos que justificam tais discrepâncias e não sustenta a equalização dos critérios, visto que faz parte do princípio isonômico, tanto quanto a igualdade para os assemelhados, a atribuição de tratamento divergente para situações díspares. Apesar disso, não se podem e não se devem ignorar as consequências desse contexto.

O fato é que os servidores públicos possuem um sistema de aposentadorias e pensões mais oneroso do que o decorrente do regime geral de previdência. Trabalha-se com um limite de benefícios maior, são pagos rendimentos médios mais vultosos, existe uma relação entre arrecadação e despesas significativamente mais desfavorável, para o empregador, do que aquela que se registra no sistema previdenciário administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

Nada disso constitui, volte-se a enfatizar, privilégio ou abuso, decorrendo, ao contrário, da natureza das funções públicas de caráter permanente e das peculiaridades indissociáveis da relação entre quem as exerce e o Estado. Negar tal realidade, contudo, é tão improdutivo quanto fugir a uma conclusão óbvia: a previsão de benefícios maiores justifica a imposição de encargos igualmente mais elevados. A menos que se permita, como se previa antes da Reforma Previdenciária de 1998 (Emenda Constitucional 20/98), um sistema em que não predomine o caráter contributivo e a preocupação com o equilíbrio atuarial. Mas liberalidade dessa ordem parece mesmo fadada a permanecer no passado e não é mais tolerada pela sociedade.

Não é outro o motivo pelo qual a contribuição previdenciária de servidores públicos incide sobre a totalidade dos rendimentos a eles atribuídos, não se lhes aplicando o teto contributivo utilizado pelo regime

dos demais trabalhadores. A mesma fundamentação lógica foi utilizada pelos constituintes derivados, quando, na citada Emenda Constitucional nº 20, de 1998, impuseram aos servidores uma idade mínima para concessão de aposentadorias, a qual não chegou a ser inserida no regime geral de previdência. Enfatize-se que essa limitação etária, ainda que ligeiramente amenizada, foi atribuída inclusive aos servidores que já estavam no exercício de seus cargos, demonstrando de que se buscava, como de fato se visou, a compensação natural a que anteriormente se aludiu, imputando-se maiores obrigações a quem mais (por motivos justificáveis, reafirme-se) se beneficia.

A partir dessa premissa é que se deve analisar o tributo alcançado pelas PEC's sob exame, evitando-se, sem embargo da legitimidade com que são conduzidas, preocupações de ordem corporativista. A relatoria não consegue desenvolver argumento capaz de contrariar a conclusão de que impor encargos previdenciários mais onerosos aos servidores encontra justificativa na natureza igualmente mais ampla dos benefícios que lhes são oferecidos. Quem recebe mais paga mais e essa é uma constatação atinente não apenas a esse universo, mas à aventura humana na terra.

Sob esse ponto de vista, torna-se indiscutível que a radical extinção da contribuição previdenciária de aposentados, pretendida tanto pelos autores das duas PEC's, em âmbito mais restrito, quanto pelos autores das emendas e pelos servidores envolvidos, nesses dois últimos casos com abrangência absoluta, não condiz com as circunstâncias políticas norteadoras do debate de que se cuida. A viabilidade da postulação apresentada pelos autores e pelos demais interessados no sucesso dos trabalhos deste Colegiado possui uma ligação umbilical com a correção dos critérios que venhamos a adotar no equacionamento da greve questão que nos foi submetida.

Uma solução ampla e irrestrita pode agradar inicialmente aos envolvidos, mas também resultar em enorme frustração, uma vez constatada a inviabilidade de sua aceitação pelos canais encarregados de apreciá-la. A relatoria envidará os esforços que forem necessários para evitar o pior pesadelo dos servidores: um parecer tão favorável quanto impraticável. Aqui se buscarão soluções justas, factíveis e capazes de conciliar os interesses das diversas partes, caminho sem o qual a árdua missão desta Comissão Especial não atingirá o propósito por ela visado.

Partindo-se dessa abordagem, se se conseguir o desenvolvimento de parâmetros razoáveis, fundados em premissas efetivamente passíveis de implementação, não resta dúvida de que nossos trabalhos atingirão bom termo e conseguiremos convencer os nobres Pares a respaldá-los quando da apreciação das duas propostas em Plenário. A partir dessa constatação, a solução do enigma parece provir não da extinção pura e simples do tributo, mas da elaboração de critérios mais sensatos para sua aplicação, de forma a que se conjugue a abordagem daqueles que pretendem extingui-lo totalmente com a dos que propugnam pela preservação integral dos atuais paradigmas.

Cabe ressaltar, antes de se prosseguir, a necessidade de se estabelecerem restrições também ao outro lado do embate aqui retratado. Pelos motivos expostos, não se pretende promover a extinção radical da contribuição de aposentados, mas também se vislumbram razões mais do que suficientes para acreditar que o atual sistema deve ser profundamente reformulado. Existem, e é preciso que se esclareça essa perspectiva, duas visões igualmente tendenciosas a respeito do tema, porque se vislumbram restrições tanto na visão dos interessados na aprovação das PEC's quanto na perspectiva dos que propugnam pela rejeição da matéria.

A abordagem dos servidores parte do pressuposto de que a contribuição vertida durante a vida ativa acarreta na quitação das obrigações dos que a ela foram obrigados. É uma premissa individualista e sem dúvida parcial, porque não leva em conta a existência de gradações. Os que enxergam o problema desse modo, além de ignorarem que tudo ocorre em um regime de repartição, no qual não são acumuladas em contas específicas as contribuições individuais, também não percebem que se pode gerar, por esse critério, uma distribuição desequilibrada de encargos.

Decorre a última assertiva do fato de que a sistemática proposta pelos servidores é incapaz de discernir entre os que oneram mais e os que oneram menos o regime de previdência do qual fazem parte. O servidor que adquire o direito prematuramente e continua na vida ativa não mereceria, aceita a visão das entidades classistas, nenhuma vantagem comparativa em relação ao que utiliza a prerrogativa tão logo complete os requisitos para obtenção de aposentadoria.

A partir dessa constatação, fragiliza-se o argumento apresentado pelas entidades classistas, aqui já mencionado, quando alegam que a cobrança de contribuição previdenciária de servidores aposentados constitui um verdadeiro *bis in idem*, visto que se estaria exigindo novo pagamento de uma dívida supostamente já quitada. Mesmo que se ignore a alegação em contrário trazida pelo outro polo de discussão, adiante refutada, segundo a qual se estaria transportando para o regime de repartição um raciocínio mais próprio de sistemas de capitalização, ainda assim não há como dar respaldo integral à fundamentação lógica arguida pelas entidades.

Isso ocorre mesmo quando se adota o pressuposto por elas invocado, tratando-se o problema como individual, isto é, em prol de uma metodologia que permita estabelecer o correto equilíbrio entre cada contribuição e o peso do sistema como um todo. Exatamente a partir dessa ótica é que se atinge a ilação de que, se os servidores forem desobrigados de contribuir tão logo alcancem os requisitos para inativação, seja qual for a situação individual abordada, haverá desequilíbrio entre eles, dependendo da idade a partir da qual passem a desfrutar benefícios previdenciários.

De fato, extinta a contribuição de forma radical, como pretendem os servidores, os que permanecerem na vida ativa onerarão menos o sistema e não serão recompensados. O máximo que lhes será permitido corresponderá a uma situação semelhante à dos que escolherem a aposentadoria, ainda assim na hipótese de se preservar o pagamento do abono pecuniário hoje concedido aos que reúnem os requisitos exigidos para se afastarem e continuam em atividade.

Adote-se, para demonstração do que se afirma, a situação de um servidor que se aposentou com cinquenta e três anos de idade, comparando-a com a de um concursado que ingressa agora nos quadros da administração pública. No primeiro caso, ainda que utilizando prerrogativas legais, o servidor terá onerado durante sete anos a mais o regime próprio, uma vez que àquele seu colega (o que ingressa na administração pública sob as atuais regras) não será concedida alternativa, sendo necessário que aguarde até os sessenta anos para requerer aposentadoria, vertendo, até lá, contribuições compulsórias.

Veja-se que a diferença entre as duas situações não decorre apenas da existência de regras distintas para concessão de benefícios, mas do exercício da vontade. O servidor que se retirou aos cinquenta e três

anos poderia ter aguardado até os sessenta e assim se igualar a quem ingressa no serviço público sob as atuais regras. Pode-se enxergar em sua decisão individual, sem de nenhuma forma condená-la, uma das origens da desigualdade, razão pela qual não parece absurdo venha a ser onerada.

Na outra faceta, não é menos passível de contestações a linha de argumentação adotada pelos administradores de regimes previdenciários próprios, com apoio do Ministério da Previdência Social. Sob a alegação de que a contribuição previdenciária dos servidores se destina a alimentar um conjunto de aposentadorias e pensões, ao invés de financiar o benefício individual daqueles de cujos contracheques o encargo é descontado, sustenta-se a necessidade de preservar de forma indefinida o recolhimento do tributo, conclusão tão equivocada quanto sua preservação integral.

De fato, são fáceis de constatar decorrências absurdas desse entendimento. A relatoria teve acesso a um estudo realizado pelo sindicato que congrega os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, datado de abril de 2007, em que se constata, nos quadros da entidade classista, a existência, naquela ocasião, de dezessete sindicalizados com idade superior a cem anos de idade. Não há visão atuarial, lógica ou humana capaz de justificar a arrecadação do tributo nessa faixa etária.

Assim, um modo engenhoso de resolver as limitações das duas abordagens – a dos segurados e a dos que mantêm o regime em funcionamento – consistiria em exigir contribuições previdenciárias até que os ônus atribuídos a todos atinjam uma contrapartida equilibrada. Do aposentado aos cinquenta e três anos de idade, para se retornar ao caso tomado como ilustração neste parecer, cobrar-se-ia contribuição previdenciária integral até a idade de sessenta anos, aplicando-se, a partir daí, o mesmo critério imposto ao servidor admitido sob o sistema hoje em vigor. Estar-se-ia tributando, durante aquele período, não o benefício previdenciário propriamente dito, mas o seu caráter *voluntariamente* precoce.

Utilizar-se-ia o mesmo paradigma para satisfazer a outra necessidade, isto é, a de atribuir limite para a cobrança do tributo, evitando-se a tautológica contribuição exigida de pessoas de idade avançada. Até que complete setenta anos, o fato de que um servidor onera mais ou menos o regime previdenciário próprio vincula-se à sua vontade. A partir daí, não lhe cabe mais escolher, visto que a aposentadoria é compulsória naquela idade.

Nessa configuração, seria perfeitamente plausível exigir dos servidores aposentados e de pensionistas contribuição previdenciária integral até os sessenta anos de idade, com redução de dez por cento a cada posterior aniversário e integral supressão do encargo a partir da idade para a qual é prevista aposentadoria compulsória. Com base nos fundamentos que a estruturaram, a lógica em questão teria aplicação universal, abrangendo tanto os servidores já aposentados quanto os que vierem a aposentar-se, alcançando-se o propósito visado pelas emendas oferecidas pelos nobres Pares, isto é, o estabelecimento de um sistema regido antes de tudo pelo princípio da igualdade.

Não há como evitar que os critérios anteriormente descritos sejam cotejados com o polêmico “fator previdenciário”, instrumento produzido com propósitos muito semelhantes. Esforço com esse intuito resultará em uma leitura favorável à sistemática aqui proposta, bem mais consistente do que a instituída no âmbito do regime geral de previdência, cuja supressão só não chegou a ser efetivada por força de veto presidencial.

É que o fator previdenciário acarreta redução permanente dos benefícios previdenciários sobre os quais incide. Se o segurado do regime geral requer aposentadoria com idade mais reduzida, estará eternamente condenado a auferir rendimentos menores, uma vez que o decréscimo não será compensado com o passar dos anos.

Na sistemática aqui sugerida, ao contrário, a contribuição excedente permanecerá apenas enquanto se caracterizar a situação de maior precocidade, diluindo-se, até a extinção, com o passar dos anos. Na idade da aposentadoria compulsória, benefícios e encargos se igualam.

Um último aspecto a esclarecer diz respeito à diferença entre os requisitos de aposentadoria quanto ao sexo do servidor alcançado. A legislação vigente, seguindo o caminho das normas jurídicas que a antecederam, prevê a aposentadoria das servidoras em idade menor do que a de seus colegas de outro gênero. Poder-se-ia argumentar que a imposição da idade de sessenta anos como parâmetro para que se inicie a redução da contribuição prejudicaria as servidoras que se aposentam na idade de cinquenta e cinco anos, razão pela qual dever-se-ia cogitar a introdução de regras diferenciadas entre os sexos.

Ocorre que a sistemática aqui sugerida não trabalha com variável dessa ordem, mas com o maior ou menor impacto da situação de cada um sobre o regime previdenciário. As mulheres que se aposentam em faixa etária mais reduzida, tanto quanto os que se beneficiaram de regras anteriores mais favoráveis, terminam onerando mais o regime previdenciário próprio. Passa a ser razoável, adotada a lógica que norteou o presente parecer, que contribuam um pouco mais.

Reafirme-se e se enfatize que não há, no sistema que se intenta, a possibilidade de promover distinção entre os que se aposentam em idade precoce porque na ocasião prevaleciam outras regras e os que se retiram do serviço ativo um pouco antes pela aplicação de normas ainda em vigor. Para encerrar a discussão do tema, tenha-se como paradigma que a preocupação não é o momento em que o servidor se aposentou, mas o peso que sua decisão de se aposentar acarreta no regime previdenciário próprio.

Por fim, é preciso esclarecer que a distinção de encargos decorrente deste parecer não se caracteriza pela atribuição de ônus maior a alguns segmentos do que a outros. Todos os servidores, de qualquer origem e espécie, serão beneficiados, porque na regra vigente a contribuição é universal e vitalícia. A diferenciação decorrerá do grau igualmente distinto de *redução dos encargos*.

Ou seja, para que se alcance o sistema intentado, haverá quem tenha a contribuição imediatamente extinta e também existirá quem seja obrigado a esperar pelo momento em que o encargo deixará de ser aplicado. Na condição de hoje, uns e outros contribuirão até o falecimento, razão pela qual se pode, sem que se fira a verdade, afirmar-se que os dois grupos foram contemplados.

A solução ora proposta se situa a meio caminho entre as posições que defendem a manutenção da cobrança indiscriminada de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas, em um extremo, e a radical extinção da mesma, em outro. Consiste na desoneração dos beneficiários em medida inversamente proporcional ao ônus que cada um acarreta para o regime de previdência, ou seja, aqueles cujos benefícios são mais dispendiosos para o regime são menos desonerados, enquanto os que imputam ao regime custo inferior são mais desonerados. Trata-se de medida ponderada, equitativa e isonômica, que constitui a única forma vislumbrada de acomodar, ainda que parcialmente, interesses tão legítimos quanto conflitantes.

Destarte, por toda a extensa linha de elementos aqui alinhavados, conclui-se pela aprovação das Propostas de Emenda à Constituição ora sob análise e das emendas que lhe foram oferecidas, nos termos do Substitutivo inserido em anexo, o qual difere das proposições originais desde sua ementa.

Sala da Comissão, em 07 de julho de 2010.

Deputado LUIZ ALBERTO
Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA À APRECIÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 555, DE 2006

SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Dá nova redação ao § 21 do art. 40 da Constituição, e dá outras providências.

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

Art. 1º O § 21 do art. 40 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 40.

.....

§ 21. A contribuição de que trata o § 18 deste artigo:

I – não será cobrada na hipótese de invalidez permanente do titular do respectivo benefício;

II – terá o seu valor reduzido em dez por cento a cada ano, a partir do sexagésimo primeiro aniversário do titular do benefício;

III – deixará de ser exigida quando o titular do benefício completar a idade referida no inciso II do § 1º deste artigo.” (NR)

Art. 2º As normas inseridas nos incisos do § 21 do art. 40 da Constituição aplicam-se imediatamente à totalidade das contribuições previdenciárias incidentes sobre proventos e pensões instituídas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vedada a atribuição de efeitos retroativos.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 07 de julho de 2010.

Deputado LUIZ ALBERTO
Relator