

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

COMPLEMENTAÇÃO DO VOTO DO RELATOR

Ao apreciarem as premissas do voto inicial, na acalorada discussão da matéria, na reunião da Comissão Especial realizada no dia 7 de julho de 2010, alguns membros do colegiado teceram observações acerca da posição adotada pela relatoria. Para atender a algumas preocupações então aventadas, apresentam-se, a seguir, além da reprodução dos fundamentos gerais do voto inicialmente emitido, as razões que justificam a modificação do substitutivo oferecido à matéria.

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 da relatora, Ministra Ellen Gracie, que restou 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 se revela sensato, 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 do amplo horizonte aí contido que seus membros precisarão se 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. Assim, a cobrança da contribuição de que se cuida é juridicamente viável. Cabe-nos, portanto, ao invés de afastá-la por uma afinal não comprovada inconstitucionalidade, examiná-la no que tange à procedência de suas intenções e à justiça de sua imposição.

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, volte-se a enfatizar, 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 tal dogma, adotado em diversos ramos do Direito brasileiro, que costuma condicionar à identificação legal da doença causadora da incapacidade a concessão de qualquer benefício voltado a pessoas inválidas. 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.

De outra parte, 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, bastando que se revista de caráter permanente.

O resultado desse tratamento peculiar, ao mesmo tempo em que confirma 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 a 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 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 de forma ligeiramente amenizada, foi atribuída inclusive aos servidores que já estavam no exercício de seus cargos, demonstração 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, as quais infelizmente ainda contaminam a visão do problema por algumas entidades classistas. A relatoria não consegue desenvolver argumento capaz de contrariar a conclusão de que impor obrigações previdenciárias mais onerosas 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 buscam 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 justas, 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 razoáveis 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 já expostos, e que adiante ainda merecerão maiores detalhes, não se pretende promover a extinção radical da contribuição de aposentados e pensionistas, mas também se vislumbram razões mais do que suficientes para acreditar que o atual sistema deve ser reformulado. Existem, e é preciso que se esclareça essa perspectiva, duas visões igualmente tendenciosas a respeito do tema.

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 e de profundas diferenças nas situações individuais dos diversos servidores submetidos ao regime previdenciário próprio. 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, resultado que não se coaduna com o princípio isonômico aqui já mencionado.

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. Ao contrário, trabalha no sentido de aprofundar desigualdades. O servidor que adquire o direito 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, 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 da situação do contribuinte sobre o 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.

Com efeito, 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, no que diz respeito ao tempo de permanência no gozo de benefício previdenciário, a quem ingressa no serviço público sob as atuais regras. Deve-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.

Nesse ponto, cumpre introduzir observações sobre a postulação apresentada por alguns membros do colegiado quando da discussão da matéria. Defenderam os nobres colegas que se reduzisse a idade de corte inserida no substitutivo inicialmente apresentado, providência cuja adoção deve ser refutada.

De fato, uma vez aceita a premissa de que uma idade mais reduzida deve ser utilizada como parâmetro para que se interrompa a cobrança do tributo, perdem-se os fundamentos que justificam a preservação parcial do encargo. Entre sessenta e cinco anos, faixa etária visada pelas sugestões apresentadas, e setenta anos, os servidores ainda se aposentam, ou não, de acordo com a manifestação de suas próprias vontades.

Desonerar totalmente o que escolhe aposentar-se antes da compulsória também resulta em tratar sem nenhuma vantagem o que onera menos o sistema e se aposenta em idade mais avançada. Se conclusão dessa natureza era válida na comparação anteriormente formulada (entre servidores de cinquenta e três e sessenta anos de idade), permanece aplicável nesse segundo caso, motivo mais do que suficiente para que nesse aspecto o parecer inicial seja preservado.

A existência de inúmeras discrepâncias da idade a partir da qual se pode gozar benefício previdenciário, no âmbito do regime previdenciário próprio, é circunstância que não pode ser superada. O texto constitucional partiu de uma versão inicial extremamente benéfica aos servidores (em decorrência da qual se registraram aposentadorias voluntárias até com quarenta ou quarenta e cinco anos de idade) e seguiu no caminho inverso, introduzindo restrições maiores em regras de transição e mais rígidas ainda no texto definitivo da Carta.

O emaranhado de situações individuais daí resultante constituiu, no caso dos servidores já aposentados quando das reformas previdenciárias, um obstáculo irremovível, visto que não se pode alterar

situação juridicamente estabilizada. No caso dos servidores já em exercício, representou uma demonstração de bom senso, porque as expectativas de direito, se nada garantem aos seus titulares, merecem atenção do legislador, para que não se frustrem de forma abrupta planos e metas individuais há muito consolidados.

Em cenário como esse, a introdução de contribuição previdenciária sobre proventos e pensões, se causou os traumas que todos conhecem, revelou-se, de forma inegável, uma compensação parcial no que diz respeito a essas incontornáveis diferenças individuais. O tributo aqui discutido não estabeleceu igualdade no que diz respeito aos critérios de aquisição de benefícios, mas, por suas características, revelou-se um instrumento capaz de exigir mais contribuições de quem permanece mais tempo no gozo de aposentadorias e pensões.

Afastar de forma radical essa característica, como pretendem as emendas apresentadas, ou parcial, pela redução das idades de corte inseridas no substitutivo oferecido pela relatoria, caminha no sentido contrário ao razoável. Restabelece-se uma situação de injustiça total, na medida em que os maiores beneficiados por aposentadorias e pensões serão também os que menos contribuirão para a preservação do regime previdenciário próprio.

É compreensível que as entidades classistas ofereçam resistência a essa linha de argumentação, mas outro deve ser o pensamento dos Parlamentares. Os representantes da população precisam ser sensíveis às pressões que sofrem, mas não devem, em razão delas, fugir da obrigação de agir com justiça nos posicionamentos que adotam.

Assim, é necessário que esta Comissão leve em conta as preocupações dos servidores, mas o colegiado não deve, por força delas, ampliar as discrepâncias do regime previdenciário próprio. Se não nos cabe igualar o segmento na melhor das situações, enquadrando a totalidade dos servidores nas regras originais da Carta de 1988, também não constitui um resultado socialmente justo que se extirpe de forma radical um instrumento de redução de desigualdades.

Alguns membros da Comissão, reproduzindo argumentação das entidades, manifestaram-se contra a idade de corte sugerida pela relatoria com base na expectativa de vida dos brasileiros, que

gravita em torno dos setenta anos de idade. O argumento não se mostra válido por dois motivos: primeiro por tomar em conta a média da população como um todo e não a dos servidores em particular, certamente mais elevada; em sequência, por considerar a expectativa de quem nasce e não a de quem já possui certa idade e está engajado no mercado de trabalho, como é o caso do grupo aqui alcançado.

A expectativa de vida de quem tem trinta anos sempre será mais longa do que a de quem nasce. Logo, não é correto o argumento de que se estaria beneficiando quem já faleceu. Serviu como base para emissão deste parecer um estudo efetuado pela Unafisco entre seus associados, que constata, no grupo de aposentados, mais de cinquenta por cento inserido nas faixas etárias cogitadas pelo substitutivo oferecido à matéria. Assim, pede-se vênia aos que defendem a tese contrária e se preserva a conclusão de que existe um universo significativo de contemplados nas faixas etárias inicialmente sugeridas e aqui preservadas.

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 supressão integral.

De fato, são fáceis de constatar decorrências absurdas desse entendimento. O já referido estudo realizado pelo sindicato que congrega os Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, datado de abril de 2007, 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 se equiparem. Do aposentado aos cinquenta e três anos de idade, para se retornar ao primeiro 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, segue a relatoria sustentando ser 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, que exige, como um de seus corolários, a atribuição de tratamento distinto a situações desiguais.

Nesse último aspecto, surgiu a necessidade de atender parte das preocupações manifestadas pelos nobres Pares, aduzindo-se uma alteração ao substitutivo anteriormente apresentado. Defenderam alguns membros da Comissão Especial a revogação do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, por sinal contida no texto original das propostas sob análise. De acordo com a tese apresentada pelos colegas, a preservação daquele dispositivo poderia levar à conclusão de que as restrições decorrentes do novo texto que o substitutivo sugere para o § 21 do art. 40 da Constituição não se aplicam à contribuição referida no art. 4º da Emenda 41.

Não se considera tal preocupação válida, porque o art. 2º do substitutivo inicialmente apresentado insere também o referido dispositivo no universo de contribuições alcançadas pelos novos termos da Carta, mas ainda assim, em nome da clareza, sugere-se, na nova versão do texto

alternativo inserido em anexo, a modificação do parágrafo único do artigo cuja revogação é pleiteada pelos textos originais das PEC's e agora reivindicada pelos colegas. Em sua redação primitiva, afastada pelo Supremo Tribunal Federal, esse parágrafo pretendia diferenciar a contribuição referida no *caput* do próprio dispositivo da mencionada no § 18 do art. 40 da Constituição, estabelecendo uma faixa de aplicação da contribuição distinta, de forma a onerar mais quem já estava aposentado.

Malgrado tenha essa discriminação indevida sido afastada pela Corte Constitucional, pode-se argumentar, caso não se inclua disposição expressa, que há, entre a contribuição prevista no art. 4º da EC 41/03 e a referida no § 18 do art. 40 da Carta, diferenças que podem resultar na atribuição de tratamento igualmente distinto. Para que isso não ocorra, sugere-se nova redação para o dispositivo, atingindo-se como resultado, simultaneamente, o respeito ao entendimento da Suprema Corte e aos parâmetros aqui aventados.

Não há como evitar que os critérios inseridos no substitutivo oferecido pela relatoria 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.

Cabe registro, também não inserido no primeiro parecer apresentado, da situação das pensões por morte, na medida em que as regras inseridas no substitutivo anexado podem ser tomadas, em relação ao respectivo grupo de beneficiários, como desfavoráveis. Pode-se enxergar como negativo o fato de que o falecimento de um servidor de trinta anos importaria à sua esposa de mesma idade a obrigação de contribuir integralmente por longo período até que se consuma a supressão do encargo.

Também aí operam em favor do substitutivo os fundamentos lógicos que o justificaram. A pensão por morte não pode acarretar numa situação dos pensionistas mais favorável do que aquela que seria atribuída ao instituidor. Esse benefício tem como intuito que os dependentes mantenham o padrão de vida anterior e não sua ampliação.

Assim, se o servidor, caso continuasse vivo, permaneceria contribuindo de forma integral até as idades previstas no substitutivo, ao seu pensionista cabe aplicar o mesmo tratamento. Cumpre registrar que a existência de um redutor das pensões, introduzido pela EC 41/03, pode mesmo ser um problema, mas não compete a este colegiado

apreciá-lo, ou, pela extinção de contribuições previdenciárias, parcialmente compensá-lo.

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, vale dizer, 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 gama de argumentos aqui alinhavados, conclui-se pela admissibilidade das Emendas de nºs 1 a 5, e, no mérito, pela aprovação das Propostas de Emenda à Constituição ora sob análise e daquelas emendas.

Sala da Comissão, em 14 de julho de 2010.

Deputado LUIZ ALBERTO
Relator

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

ALTERAÇÕES AO SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Acresça-se ao Substitutivo o seguinte art. 2º, renumerando-se os demais, bem como atribua-se ao novo art. 3º a seguinte redação:

“Art. 2º O parágrafo único do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º

Parágrafo único. A contribuição previdenciária a que se refere o *caput* deste artigo observará as restrições inseridas nos incisos do § 21 do art. 40 da Constituição Federal e incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência, de que trata o art. 201 da Constituição Federal.”

Art. 3º As normas inseridas nos incisos do § 21 do art. 40 da Constituição Federal e na redação atribuída por esta Emenda Constitucional ao parágrafo único do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, 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.”

Sala da Comissão, em 14 de julho de 2010.

Deputado LUIZ ALBERTO
Relator