

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 124, DE 2015

(Apensos os Projetos de Lei Complementar nºs 69, 71, 74, 75, 76, 83, 97 e 114, todos de 2015)

Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado SÓSTENES
CAVALCANTE

I – RELATÓRIO

Oriundo da Câmara Alta, a partir de proposição subscrita pelo ilustre Senador José Serra, o projeto que encabeça as proposições em apreço pretende regulamentar a parte final do inciso II do § 1º do art. 40 da Carta Magna, de acordo com a qual a aposentadoria compulsória de servidores públicos poderá ocorrer aos 75 (setenta e cinco) anos de idade “na forma de lei complementar”. Afiguram-se relevantes, na justificativa que acompanha a matéria na Casa iniciadora, os seguintes argumentos:

A extensão da aposentadoria compulsória para os 75 (setenta e cinco) anos de idade se mostra vantajosa tanto para esses agentes como para a Administração Pública.

Para o agente público é benéfico porque se concede mais tempo para que ele consiga obter melhores proventos durante sua inatividade. De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (BEP) do Ministério do Planejamento, a

maioria esmagadora das aposentadorias compulsórias se dá com proventos proporcionais.

Para a Administração Pública, por outro lado, adia-se a contratação de um novo ocupante para a vaga daquele que, ao se aposentar, ensejaria a vacância do cargo.

O parecer oferecido pelo Senador Lindbergh Farias na tramitação da matéria perante a Câmara Alta segue a mesma toada e assinala:

Além de permitir a manutenção na ativa daqueles servidores que ainda podem em muito contribuir ao País, a aprovação do PLS nº 274, de 2015 - Complementar, representará uma importante economia nos gastos com o RPPS, reduzindo o déficit previdenciário da Administração Pública.

Encontram-se apensados à proposição anteriormente descrita:

- o Projeto de Lei Complementar nº 69, de 2015, do Deputado Bruno Araújo, que condiciona a aposentadoria compulsória de servidores públicos¹ aos setenta e cinco anos à prévia apresentação de requerimento do interessado, à demonstração de que se encontra revestido de plena capacidade para o exercício de suas funções e à natureza da atividade desempenhada, que não poderá ser perigosa ou insalubre;

- o Projeto de Lei Complementar nº 71, de 2015, do Deputado Mendonça Filho, que contempla a clientela ampla do projeto principal e acrescenta regra que assegura aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União a permanência no exercício do cargo após a aposentadoria, enquanto não se providencia a nomeação dos respectivos sucessores;

- o Projeto de Lei Complementar nº 74, de 2015, do Deputado Sarney Filho, que: (1) exige do servidor interessado em se aposentar aos 75 anos de idade que comunique essa intenção pelo menos seis meses

¹ A proposta se restringe ao grupo. Não se alude a outras categorias de agentes públicos.

antes de completar 70 anos², (2) determina o pagamento de abono de permanência ao optante e (3) faculta aos entes federados o estabelecimento de regras adicionais por meio de legislação específica;

- o Projeto de Lei Complementar nº 75, de 2015, do Deputado José Carlos Aleluia, que, ao lado de praticamente reproduzir o texto do projeto principal, adiciona regra diferenciada para aposentadoria compulsória de professores³;

- o Projeto de Lei Complementar nº 76, de 2015, do Deputado Júlio César, que diferencia os proventos da aposentadoria aos 70 anos, estabelecidos como proporcionais, dos previstos para o gozo do benefício aos 75 anos, em que a aposentadoria seria integral⁴;

- o Projeto de Lei Complementar nº 83, de 2015, do Deputado José Reinaldo, que condiciona a aposentadoria compulsória aos 75 anos à apresentação de requerimento por parte do servidor antes de completados 70 anos, o qual poderá ser indeferido caso se demonstre que o requerente não reúne “condições físicas e intelectuais adequadas para o pleno exercício das suas atribuições e responsabilidades”;

- o Projeto de Lei Complementar nº 97, de 2015, do Deputado Mendonça Filho, em que se reproduz o texto do Projeto de Lei Complementar nº 71, de 2015, já descrito no presente relatório;

- o Projeto de Lei Complementar nº 114, de 2015, do Deputado Miguel Haddad, de teor idêntico ao da proposição principal.

II – VOTO DO RELATOR

Na seara em que se discutirá com mais profundidade e pertinência o tema, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, é

² A ausência dessa comunicação acarreta na aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade. A proposição, a exemplo do Projeto de Lei Complementar nº 69/2015, limita-se a disciplinar a aposentadoria compulsória de servidores públicos.

³ Segundo o projeto, professores aposentados compulsoriamente aos 75 anos de idade teriam direito “além da redução de tempo de contribuição já prevista pelo parágrafo 8º do artigo 201 da Constituição Federal, a nova redução de 5 (cinco) anos do tempo de contribuição mínima exigido, respeitado o mínimo do tempo de contribuição de 25 (vinte e cinco) anos para homem e 20 (vinte) anos para mulher”.

⁴ Esse projeto reporta-se exclusivamente a servidores públicos e condiciona a aposentadoria compulsória aos 75 anos ao exercício de atividades que não sejam caracterizadas como perigosas ou insalubres e à comprovação de higidez “física, intelectual e psíquica”.

provável que surjam embates sobre a admissibilidade dos projetos em análise, à luz da perspectiva de que pelo menos em tese se estaria invadindo matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo e do Supremo Tribunal Federal. Nesse último caso, entendimento com tal conteúdo chegou a ser assentado na apreciação de medida cautelar deferida no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.316/DF. Apenas a título de esclarecimento e por força da correlação do tema com o mérito da matéria, como adiante se demonstra, a relatoria deseja externar sua posição contrária a essa perspectiva.

Trata-se, como se afirma no parecer proferido no Senado, de regulamentar dispositivo constitucional específico, que merece solução uniforme no território nacional, razão pela qual não parece plausível que se invoque contra a matéria o teor do § 1º do art. 61 da Constituição ou mesmo a reserva de iniciativa instituída no enunciado do art. 93 da Lei Maior. O primeiro dispositivo se destina a projetos que se circunscrevam ao âmbito da União e, por extensão, nas Cartas estaduais, em respeito ao princípio do paralelismo, a tema atinente ao contexto enfrentado por cada unidade federativa, de forma específica e individualizada.

Não se reputa consistente a tese de que a Emenda Constitucional ora regulamentada teria atribuído a cada titular de Poder Executivo, federal, estadual, distrital ou municipal, a iniciativa de resolver a seu talante a questão enfrentada. Concepção dessa natureza acarretaria no risco de se produzir discriminação legislativa incompatível com o ordenamento jurídico posto.

A mesma interpretação, a despeito da referida medida cautelar, deve ser estendida ao âmbito do Poder Judiciário. A tese de que a aposentadoria compulsória de magistrados constitui tema a ser resolvido no âmbito da Lei Orgânica da Magistratura, cuja iniciativa se reserva à Corte Constitucional, propiciaria soluções específicas relativas ao grupo, o que viria em desacordo com o posicionamento do próprio Pretório Excelso a respeito, exarado no âmbito do MI 1832 AgR-DF, em que se decidiu:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. ART. 40, § 4º, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. NECESSIDADE DE TRATAMENTO UNIFORME DA MATÉRIA. 1. A competência concorrente para legislar sobre previdência social não afasta a necessidade de tratamento uniforme das exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos. Necessidade de atuação normativa da União para a edição de norma regulamentadora de caráter nacional. 2. O Presidente da República é parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de injunção em que se discute a aposentadoria especial de servidor público. Precedente. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

Por outro lado, aborda-se tal questão, a despeito de, como se afirmou, possuir maior pertinência com a admissibilidade dos projetos em análise e não com a oportunidade e a conveniência da matéria por eles abrangida, também porque se deve ter em mente, na apreciação de mérito, o escopo do projeto. As proposições não se destinam, em última análise, a disciplinar o sistema de aposentadorias de agentes públicos ou o regime jurídico a que se submetem. Ostentam como propósito fundamental definir, com a necessária clareza, a idade a partir da qual não se admite mais o exercício de obrigações e direitos inerentes a determinadas funções na Administração Pública, assunto, portanto, estranho àqueles direitos e obrigações propriamente ditos e também excluído, a partir de idêntico raciocínio, do regime jurídico da magistratura, previsto no art. 93 da Constituição.

São indispensáveis tais argumentos não para que se aborde uma questão que diz respeito à admissibilidade das proposições em apreço, mas para que haja pronunciamento sobre o respectivo mérito. Além de se sustentar, conforme se explicitou, a viabilidade de uma lei nacional e única a respeito do tema de que se cuida, não se vislumbram motivos para que haja tratamento díspar em relação a nenhum dos agentes públicos alcançados, razão pela qual se sustenta que o projeto principal trata a questão com exatidão, ao universalizar, sem qualquer exceção, o direito à aposentadoria

compulsória no âmbito da Administração Pública aos 75 (setenta e cinco) anos de idade.

Em quase todos os projetos apensos registram-se incongruências que desaconselham semelhante veredito. A subordinação da aposentadoria compulsória à apresentação de requerimento por parte do agente alcançado, contida nos Projetos de Lei Complementar nºs 69, 74 e 83, todos de 2015, desnatura o instituto, na medida em que não se conciliam o caráter compulsório da aposentadoria de que se cuida e a concessão do benefício por meio de requerimento do contemplado.

Também não se há de confundir a extensão da idade de aposentadoria compulsória com a aptidão física, intelectual e mental do servidor, exigência inserida nos Projetos de Lei Complementar nºs 69, 76 e 83, de 2015. A aposentadoria por invalidez reveste-se de caráter tão compulsório quanto a que se determina quando o agente abrangido atinge a data limite para permanência em serviço. Assim, deverá ser aposentado de ofício, compulsoriamente, o servidor que perde as condições para permanecer em atividade, qualquer que seja a idade em que se constitua tal situação, circunstância que não justifica, portanto, a alteração da idade em que será aposentado automaticamente, existam ou não limitações de outra ordem.

Da mesma forma, entende-se que devem ser repelidas as referências à natureza eventualmente perigosa ou insalubre da atividade exercida, com o intuito de vedar a decretação de aposentadoria compulsória em tais atividades, encaminhamento adotado nos Projetos de Lei Complementar nºs 69 e 76. A aposentadoria especial com redução de exigências relacionadas a tempo de contribuição constitui um direito do servidor contemplado e não uma obrigação que lhe possa ser imputada, razão pela qual não se constitui relação de causa e efeito entre aquele instituto e a aposentadoria compulsória por idade.

De fato, ainda que tutelada por normas especiais, a aposentadoria com tempo de contribuição reduzido não perde seu caráter voluntário. Estará sendo rompido esse pressuposto caso se impeça o servidor submetido a tais condições de permanecer em serviço após 70 anos se assim lhe parecer mais adequado, uma vez que não teria sido atingida a nova idade limite para permanência em serviço. Terá havido, na prática, uma aposentadoria compulsória indevidamente precoce.

Reputa-se descabida, por outro lado, pelas razões já expostas, a tentativa de facultar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a possibilidade de editarem regras específicas no que diz respeito à aposentadoria compulsória, contida no Projeto de Lei Complementar nº 74, de 2015. A mesma apreciação negativa se deve promover, no âmbito dessa proposição, em relação ao pagamento de abono de permanência pelo simples atingimento da idade de 70 anos, sem que tenham sido cumpridos quaisquer requisitos para concessão de aposentadoria. A alteração da idade prevista para a aposentadoria compulsória esvazia de significado o limite etário anterior, razão pela qual a permanência em serviço, após a idade máxima substituída, não justifica por si só a concessão da referida vantagem.

Igualmente impertinente a norma, inserida em dois projetos de lei complementar em exame, os de nºs 71 e 97, ambos de 2015, destinada a permitir que os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do TCU prossigam no exercício de seus cargos mesmo depois de atingida a idade limite. Trata-se de prerrogativa, contida nos Projetos de Lei Complementar nºs 71 e 97, que contradiz intrinsecamente a atribuição de caráter compulsório à aposentadoria do agente após o atingimento da idade máxima.

Por tudo que se afirmou, não se sustenta a introdução de regras diferenciadas para a aposentadoria compulsória por idade em relação a ocupantes de cargos de magistério, defendida no Projeto de Lei Complementar nº 75, de 2015. Aceita como válida a nova data limite, os professores permanecerão em serviço até então se lhes aprouver e tal circunstância, do mesmo modo como ocorre em relação ao atual marco, setenta anos de idade, não acarreta em alterações nas demais regras relacionadas à aposentadoria desse grupo funcional.

Por fim, também não se reputa razoável endossar a tese agitada pelo Projeto de Lei Complementar nº 76, de 2015, em que se sustenta a alteração no cálculo dos proventos conforme a idade alcançada. Se a aposentadoria deixa de ser compulsória aos 70 anos, a concessão do benefício nessa idade e o cálculo dos respectivos proventos depende do cumprimento de condições relacionadas ao tempo de atividade no cargo e de contribuição. A aposentadoria por idade no âmbito da Administração Pública ocorre a partir de 65 anos, para homens, e 60 anos, para mulheres, conforme já estabelece o texto constitucional, em que se exige, no entanto, determinado tempo de

vínculo com a Administração, que não pode ser afastado apenas por se completar a idade de 70 anos.

Assim, entre os apensos, apenas o Projeto de Lei Complementar nº 114, de 2015, mereceria parecer favorável, visto que reproduz de forma integral o texto da proposição ao qual terminou sendo apensado. Aplicar-se-á aos seus termos, contudo, caso aceito o teor do presente parecer, a restrição prevista no inciso III do art. 163 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A deliberação a respeito, a menos que se pretenda ignorar o referido comando regimental, não pode merecer outra forma de encaminhamento, visto que a regra em questão na prática coíbe a aprovação simultânea de dois projetos de idêntico teor, ainda que tramitem em conjunto.

Antes de se concluir o presente voto, deseja-se registrar que o acatamento de seus termos por parte dos nobres Pares aproximará de sua tortuosa conclusão um debate de longa data. Há muito causa estranheza a preservação da idade atualmente estabelecida para aposentadoria compulsória, ante as evidentes alterações na realidade social desde que se introduziu o mecanismo na legislação.

Por tais motivos, vota-se pela aprovação integral do Projeto de Lei Complementar nº 124, de 2015, tal como acolhido no Senado Federal, e pela rejeição dos Projetos de Lei Complementar apensados: PLP 69/2015, PLP 71/2015, PLP 74/2015, PLP 75/2015, PLP 76/2015, PLP 83/2015, PLP 97/2015 e PLP 114/2015.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado SÓSTENES CAVALCANTE
Relator