



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287, DE 2016

Altera os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

EMENDA MODIFICATIVA Nº

(Do sr. Roberto de Lucena)

Art. 1º. Dê-se o § 19 do artigo 40 da Constituição Federal, alterado pelo artigo 1º da Proposta de Emenda à Constituição 287 de 2016, a seguinte redação:

“Art.1º.....
.....



Art.

40.....

§19. O servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária, estabelecidas no inciso III do §1º, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência, insuscetível da incidência do artigo 153, III, equivalente, no mínimo, ao valor de sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória. (NR)”

Art. 2º. Alteram-se os §§1 e 6º do artigo 2º da Proposta de Emenda à Constituição 287 de 2016, conferindo-lhes a seguinte redação:

“Art.

2º

§1º. Os servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998 poderão optar pela redução da idade mínima de que trata o inciso I do caput em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição previsto no inciso II deste artigo, sem prejuízo do acréscimo ao tempo de serviço previsto



no §3º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, para os agentes públicos ali referidos.

.....
.....
§ 6º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária, e opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência, insuscetível da incidência do artigo 153, III, equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória. (NR)”

Art. 3º. Altera-se a alínea “a” do inciso I do artigo 23 da Proposta de Emenda à Constituição 287 de 2016, conferindo-lhe a seguinte redação:

“Art. 23
.....
I
.....
.....
a) o § 5º e o § 21 do art. 40; e
.....
.....(NR).”



Justificativa

Visa a Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988 a alteração dos artigos 37, 40, 42, 149, 167, 195, 201 e 203, mudando-se o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Público de Previdência Social (RPPS), além de revogar regras trazidas pelas EC 20/98, 41/03 e 47/05.

Esta emenda aborda questões relativas ao abono de permanência; a proporcionalidade do tempo de serviço através do acréscimo ficto de 17% para homens, quando magistrados, integrantes do Ministério Público ou dos Tribunais de Conta; e, ainda, as modificações propostas pela PEC no tocante ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

I - DO ABONO DE PERMANÊNCIA

O abono de permanência, sobre o qual esta emenda aborda através das modificações propostas no §19 do art. 1º e, §6 do art. 2º, é a parcela paga ao servidor que



escolhe permanecer em atividade mesmo já tendo os requisitos legais para se aposentar, correspondendo, atualmente, ao valor descontado a título de contribuição previdenciária.

As alterações propostas pela PEC 287, no que se refere ao abono de permanência, visam impor restrições injustificáveis a concessão deste benefício, deixando-se em aberto, inclusive, a possibilidade do ente federativo suprimir o seu pagamento, quando da edição da norma regulamentadora.

Além da inovação de tornar a concessão do benefício facultativa (“poderá fazer jus a um abono de permanência”), consta do texto da PEC 287 a possibilidade de redução do seu valor, posto que na redação original o abono teria valor equivalente ao da contribuição previdenciária e, pela proposta, seria equivalente a, no máximo, esse montante.

Percebe-se, assim, que as mudanças propostas vão de encontro ao princípio da vedação ao retrocesso social, que deve ser entendido como um limite material implícito, impedindo que os direitos sociais já constitucionalmente assegurados possam ser suprimidos ou reduzidos por emenda constitucional, tampouco por legislação infraconstitucional.

Evidente, portanto, que o escopo deste princípio é a preservação das conquistas existentes, ao mesmo tempo em que se traduz em segurança jurídica, assegurando que eventuais alterações do direito venham a representar um efetivo progresso na ordem social.

Este princípio, contudo, não deve ser interpretado de forma a impedir toda e qualquer revogação de benefício previsto na Constituição Federal, podendo-se eventualmente admitir sua supressão ou redução quando o benefício, comprovadamente,



não estiver mais cumprindo sua função social ou, ainda, quando previstos dispositivos compensatórios ou alternativos mais eficazes na promoção do bem-estar social, o que, seguramente, não é o caso da nova regulamentação conferida ao abono de permanência pela PEC 287.

A emenda modificativa ora apresentada visa, entre outros aspectos, a manutenção do abono de permanência da forma inicialmente concebida, ou seja, de concessão obrigatória para aqueles que optem por permanecer em atividade, bem como exclui a possibilidade de redução do valor até então pago, em perfeita harmonia com os princípios da vedação ao retrocesso e da segurança jurídica.

A alteração proposta, no que tange o tema do abono de permanência, traz ainda, a previsão de não incidência da parcela à tributação (imposto de renda), pacificando de vez questão ainda controvertida nos Tribunais brasileiros ao deixar patente a natureza compensatória (indenizatória) do título.

II - DO ACRÉSCIMO DE 17% SOBRE O TEMPO DE SERVIÇO



A proporcionalidade conferida através do acréscimo ficto de 17% como regra de transição para fins de aposentadoria é abordada nesta emenda através da alteração proposta no §1º do art. 2 da PEC.

A alteração proposta justifica-se ao levar em consideração que, com o advento da EC nº20/1998, promoveu-se alteração na redação do inciso VI do art. 93 da Constituição, para se assentar que “a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40”, remetendo-se assim a regência desses benefícios ao regime comum aos demais servidores públicos (RPPS). Em decorrência da simetria constitucional quanto ao ponto, o mesmo sucedeu no tocante aos integrantes do Ministério Público e dos Tribunais de Conta.

Com isso, passou-se a exigir dos integrantes dessas instituições, como um dos requisitos para a aposentadoria, 35 (trinta e cinco) anos de tempo de serviço, no caso dos homens, ao passo que, pela redação original daquela norma constitucional, apenas se impunha o implemento de 30 (trinta) anos, como sucedia no tocante as mulheres, que, a propósito, não sofreu qualquer alteração.

Como compensação pelo agravamento da situação dos homens, em relação às mulheres, integrantes de referidas instituições, o constituinte derivado concedeu-lhes o direito de acrescer 17% (dezessete por cento) ao tempo de serviço prestado até a data da promulgação da Emenda Constitucional em tela, correspondente ao agravo, apenas até aquela data, adotando, portanto, medida de inegável equanimidade. Tal acréscimo, por óbvio, não se aplica ao tempo ulterior.

É o que se extrai do disposto no §3º do art. 8º da EC 20/1998, “*verbis*”:



§ 3º - Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento

Sobrevindo a EC 41/2003, houve revogação desse preceito, porém foi preservado o mesmo direito, como deflui do §3º de seu art. 2º, litteris:

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

Ainda que tal norma não tenha sido expressamente reiterada pela superveniente EC 47/2005 - que mitigou as condições exasperadas pela EC 41/2003 para a aposentação em relação a servidores admitidos antes de 15/12/1998 -, também não foi por ela revogada.

E nem poderia sê-lo, na medida em que, desde a previsão inicial contida na EC 20/1998, o acréscimo de tempo de serviço em questão passou a consubstanciar direito adquirido dos beneficiários.

É que não se há como confundir direito adquirido ao tempo de serviço, segundo regras instituídas para seu cômputo diferenciado, com direito adquirido à aposentadoria, que apenas se implementa quando do preenchimento de todos os seus requisitos (inclusive o tempo de serviço/contribuição).



Essa distinção já se consolidou no âmbito do excelso Supremo Tribunal Federal no julgamento de casos similares nos REs nos 82.881, 82.883 e 85.218, como o revela a ementa do primeiro e paradigmático Acórdão, “*verbis*”:

EMENTA: Servidor público estadual. – Caracterização do tempo de serviço público; direito adquirido. – Estabelecido, na lei, que determinado tempo de serviço se considera como tempo de serviço público, para os efeitos nela previstos, do fato inteiramente realizado nasce o direito, que se incorpora imediatamente no patrimônio do servidor, a essa qualificação jurídica do tempo de serviço, consubstanciando direito adquirido, que a lei posterior não pode desrespeitar. Recurso extraordinário conhecido, mas desprovido. – Votos vencidos.

Reproduzo uma manifestação (parte do voto) do Min. Moreira Alves, convergente com o voto vencedor, durante os debates que se estabeleceram, que bem situa e sintetiza a questão:

“O SR. MINISTRO MOREIRA ALVES: V. Exa. me permite? A explicação é simples. Há dois direitos diferentes: um, é o direito à contagem do tempo; o outro, o direito a aposentar-se.

Façamos a abstração da eficácia: “contagem de tempo, para efeito de aposentadoria”; e isso é possível, pois para haver efeito – embora diferido –, é preciso haver uma causa. Essa causa é o tempo de serviço qualificado como tempo de serviço público. Esse direito se adquire antes da aposentadoria, embora sua eficácia só ocorra quando se completarem os demais requisitos para a aposentação, A lei do tempo da produção do efeito não pode impedi-la sobre o fundamento de que, nesse instante, o direito de que decorre o efeito não é mais admitido. É justamente para evitar isso que há



a proibição da retroatividade, quando existe direito adquirido antes da lei nova, embora sua eficácia só ocorra depois dela.

Este o meu pensamento. ”

Embora seja certo o direito adquirido ao acréscimo de 17% (dezessete por cento) para os homens integrantes das instituições de que se cuida desde o advento da EC 20/1998, reiterado (desnecessariamente) pela EC 41/2003, subsistem inúmeros conflitos judiciais em razão de seu cômputo para os que, dele se valendo, se aposentaram, com amparo na EC 47/2005, pela singela razão de não ter sido nessa expressamente previsto, a despeito de não ter revogado o preceito contemplado nas anteriores (como não seria mesmo possível, face a todo o exposto).

Para que não persistam essas mesmas controvérsias, assoberbando desnecessariamente o Judiciário, é de todo recomendável que se evite o mesmo problema, assentando-se textualmente o reconhecimento do direito ao acréscimo em tela.

Impende ressaltar, enfim, por relevante, que, considerados os agentes públicos de que se cuida na vertente Emenda, com tempo de serviço/contribuição anterior ao advento da EC 20/1998 – portanto, sujeitos à regra de transição para a aposentação de que trata o art. 2º desta PEC 287/2016 –, ainda persiste o mesmo “*discrimen*” entre o tempo de serviço/contribuição exigidos para homens e mulheres, quais sejam: 35 (trinta e cinco) e 30 (trinta), respetivamente, de sorte que se preserva a situação que determinou o inicial estabelecimento do acréscimo de 17% (dezessete) por cento, restrito, enfatize-se ao tempo de serviço anterior à promulgação da EC 20/1998, quando gerada referida distinção.

Distinção que haverá de se extinguir relativamente a todos os servidores que vierem a ingressar a partir da promulgação da vertente proposta de emenda constitucional,



na medida em que um de seus focos é a equiparação de todos os requisitos para o jubramento de homens e mulheres.

III - RPPS E RGPS

As modificações a que se objetiva nesta emenda no Proposto pela PEC quanto aos regimes de aposentadoria RPPS e RGPS, se dão no artigo 23, através da alteração textual da alínea "a" do inciso I desse artigo.

Acerca dos RPPS, uma das proposições da PEC é o fim das chamadas aposentadorias especiais por atividades de risco.

Argumenta o Poder Executivo, neste sentido, no parágrafo 31 da Exposição que acompanha a PEC:

"Em relação às aposentadorias especiais, a flexibilização das regras gerou situações de desigualdade entre os trabalhadores, além da diminuição de receitas (menor período contributivo) e aumento de despesas (antecipação e maior período de pagamento de benefícios). Cabe mencionar que em muitos Estados e Municípios a aposentadoria especial (magistério, policiais e outras) já é a regra, e não mais a exceção. Desse modo, medidas que elevem o tempo de contribuição para estes servidores públicos se fazem necessárias para dar sustentabilidade aos planos previdenciários e, ao mesmo tempo,



garantir a execução de outras políticas públicas de responsabilidade dos Estados e Municípios”.

Nota-se, portanto, que a mens “*legislatoris*” em que se baseia a supressão do inciso II do § 4º do artigo 40 da Constituição – o qual prevê a aposentadoria em condições diferenciadas àqueles que exercem cargos públicos em atividades de risco – é (1) a invocação de desigualdade de tratamento entre trabalhadores; e (2) o aumento de despesas pela antecipação da aposentadoria e, com isso, maior desembolso de benefícios).

No entanto, a desigualdade de tratamento – leia-se, tratamento diferenciado – a carreiras públicas cujos agentes do Estado se submetem a risco de vida não é desarrazoada.

Os relevantes serviços prestados por carreiras típicas de Estado ligadas ao cumprimento da lei e da ordem jurídica, a fim de assegurar o direito à segurança, estampado no artigo 5º da Constituição, são, indene de dúvidas, fundamentos para o “*discrímen*” existente na norma constitucional, permitindo considerar razoável a regra que prevê a aposentadoria destes profissionais em lapso temporal mais curto.

Nunca é demais lembrar que tais carreiras impõem a quem as exerce enormes sacrifícios pessoais, com prejuízo de sua condição humana, em razão de que, muitas vezes, são chamados a enfrentar os infratores da ordem constituída e pagam, por vezes, com sua própria vida ou integridade física e mental, o preço de prestarem estas imprescindíveis atividades.

De outra vertente, os efeitos práticos para toda a sociedade em função da possível extinção das regras que permitem as chamadas aposentadorias especiais de que trata o atual inciso II do § 4º do artigo 40 da Constituição vigente não são positivos.



Profissionais do serviço público que necessitam estar em estado constante de alerta máximo, tanto física quanto psicologicamente, terão, caso a PEC seja aprovada com a redação proposta pelo Executivo, que atuar até os 65 anos em contato com todos os riscos inerentes aos cargos que ocupam, em que pese a sua condição pessoal sugerir o afastamento de atividades de tal jaez. Com isso, a própria sociedade corre riscos quanto ao aspecto da incolumidade de seus integrantes, pois serão “protegidos” por servidores já em idade que não se recomenda estarem “na linha de frente” das demandas do Estado neste campo de atuação.

Tenha-se como paradigma a atividade militar. Os ocupantes da caserna se aposentam (“*rectius*”: são transferidos para a reserva remunerada) em idade bem menor que os servidores públicos civis. E qual a justificativa? Não se espera que pessoas com idade mais avançada tenham que enfrentar a mesma rotina de faina em tarefas que exigem maiores esforços, tanto físicos quanto mentais.

Para corroborar tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar em Mandados de Injunção impetrados por policiais militares, acolheu a tese de que estes, tanto quanto os policiais civis, fazem jus à aposentadoria de que trata o inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição:

“1. Aos integrantes da carreira policial é deferida a possibilidade de requerer aposentadoria especial, nos termos da Lei Complementar nº 51/1985, dado que sua



atividade se enquadra no critério de perigo ou risco. 2. A Lei Complementar nº 51/1985, que disciplina a aposentadoria dos servidores integrantes da carreira militar, foi recebida pela Constituição Federal de 1988, consoante decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.817 e do Recurso Extraordinário nº 567.110/AC, relatados pela Ministra Cármen Lúcia, publicados em 24.11.2008 e 11 de abril de 2011, respectivamente. ” (STF, RE 609043 AgR, Relator (a): Min. LUIZ FUX, 1ª. Turma, julgado em 28/05/2013, DJe-112, publ. 14/06/2013).

Quanto ao segundo argumento lançado, é curial ressaltar que a supressão de direitos fundamentais sociais – e a aposentadoria é um deles, sem sombra de dúvidas – não deve ocorrer, muito menos se basear em questões de cunho estritamente orçamentário. São as conhecidas “razões de governo”, que sabidamente não podem se sobrepor à ordem constitucional, dirigente dos destinos da sociedade brasileira. Corrigir a má gestão orçamentária dos Estados e Municípios da Federação a partir do corte de direitos fundamentais, sem se cogitar de cortes em outras despesas públicas, que não acarretam desproteção social, é medida que colide frontalmente com os objetivos definidos no art. 3º da Carta Magna, especialmente a promoção do bem-estar de todos, sem qualquer discriminação.

Neste sentido, excluir – como propõe a PEC – a aposentadoria por exercício de atividade de risco e manter incólume as regras de transferência para a reserva de militares das Forças Armadas soa, aí sim, medida desigual e discriminatória, com argumentos que

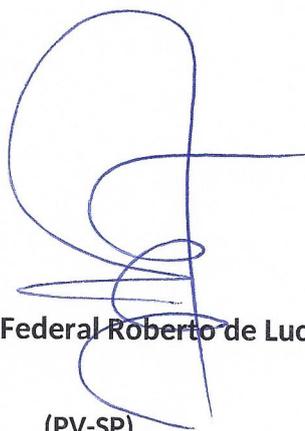


não são razoáveis, pelo que não deve tal supressão de direitos ser acolhida pelo Poder Constituinte Derivado.

Portanto, a proposta originária é passível de alteração por esta Comissão Especial, para se extirpar da proposta a revogação do inciso II do § 4º do artigo 40 da Constituição, em nova e adequada formatação.

Sala da Comissão, em

de fevereiro de 2017.



Deputado Federal Roberto de Lucena

(PV-SP)



