

**PARECER Nº , DE 2010**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 146, de 2009 – Complementar, do Senador Sérgio Zambiasi, que *institui, para os servidores públicos titulares de cargos efetivos da administração direta, autárquica e fundacional inclusive os membros dos órgãos que menciona, o regime próprio de previdência social previsto pelo art. 40 da Constituição Federal, e autoriza a criação de autarquia gestora do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, e dá outras providências.*

**RELATOR: Senador TIÃO VIANA**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 146, de 2009 – Complementar, de autoria do ilustre Senador Sérgio Zambiasi, cuja ementa é transcrita acima.

A proposição trata, de forma exaustiva, sobre a organização do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, aplicável

aos servidores e membros de Poder que ingressarem no serviço público a partir da vigência do diploma legal que se originar da proposição.

O RPPS é definido como um sistema de repartição simples, retributivo, solidário e contributivo de previdência social, sendo prevista a responsabilidade direta, solidária e permanente da União no pagamento dos benefícios previdenciários respectivos.

O regime será financiado mediante recursos provenientes da União e contribuições dos servidores civis titulares de cargos efetivos ativos e inativos e dos pensionistas e estará sujeito às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos órgãos de controle interno e externo.

Nessa direção, a proposta define quem são os segurados do RPPS e seus dependentes e estabelece os benefícios a que têm direito, que são, para os primeiros, a aposentadoria por invalidez permanente, compulsória por idade, voluntária por idade e tempo de contribuição, voluntária por idade e especial e, para os últimos, a pensão por morte.

Para cada um dos casos, o projeto define os critérios de concessão e de cálculo do benefício.

Ademais, a proposição trata do plano de custeio do RPPS da União e define a base da contribuição previdenciária específica.

Finalmente, o PLS nº 146, de 2009 – Complementar, autoriza a instituição da entidade gestora do novo regime previdenciário, o Instituto de Previdência Social da União (IPSU), com natureza jurídica de autarquia.

Prevê-se que o IPSU será instituído por lei específica e contará em seus órgãos de deliberação, administração e fiscalização com a participação paritária de representantes dos segurados e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, que exercerão a presidência em modalidade rotativa.

O ilustre autor da proposição a justifica da seguinte forma:

O objetivo do Projeto de Lei Complementar é implementar o regime próprio de previdência social – RPPS para o servidor público federal, consolidando a reforma da previdência iniciada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, viabilizando assim a construção de uma modalidade de aposentadoria sustentável aos servidores públicos federais e assegurando aos mesmos a dignidade no período de aposentação na forma prevista nas EMC 41 e 47, e à sociedade Brasileira a certeza de que não pagará esta conta novamente.

É mister assegurar que a plena sustentabilidade de aposentação somente se viabiliza através da efetiva contribuição estabelecida nesta Lei Complementar para o servidor e para o poder público, e em consequência a formação de reservas com a devida remuneração para ao longo do tempo formarem bolo de recursos indispensáveis ao atendimento das aposentadorias, com aplicação preferencial em Bancos Públicos de forma a comporem a poupança tão necessária ao financiamento do desenvolvimento de nossa sociedade.

.....

..

É correto assegurar que a progressão da implantação do novo regime próprio de previdência social – RPPS trará por fim o equilíbrio da previdência pública, garantindo sua sustentabilidade no longo prazo, isto é, a existência dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios estabelecidos nas emendas constitucionais que regulam a matéria previdenciária, reduzindo assim a pressão que atualmente este passivo previdenciário exerce sobre as contas públicas, permitindo recompor, na medida em que o novo regime se estabelece, a capacidade de gasto público.

O projeto viabiliza em última análise a manutenção de aposentadorias sustentáveis àqueles servidores que durante a vida funcional efetuarem suas contribuições previdenciárias tendo como contrapartida a contribuição

do poder público federal, garante o sistema de repartição simples aos servidores e aposentados atuais, e, permite que os recursos sejam administrados e aplicados por meio de gestão paritária entre Governo e Servidores, o que seguramente resultará que estes de maneira direta ou indiretamente estejam sendo investidos a favor da sociedade brasileira.

A proposição foi, inicialmente, despachada à relatoria do Senador Wellington Salgado. Sua Excelência apresentou relatório pela rejeição da matéria por vício de constitucionalidade formal e material e por discordar de aspectos do mérito do projeto, o qual, no entanto, não chegou a ser apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Neste mister de opinar sobre a matéria, não temos reparos a fazer ao relatório apresentado pelo eminentíssimo relator que nos antecedeu.

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

## **II – ANÁLISE**

Esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania tem por competência, por força do disposto no art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, *opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário.*

A despeito de significar importante iniciativa, a proposição em apreço não deve prosseguir na sua tramitação, vez que traz em seu bojo alguns vícios de ordem formal e material impeditivos de sua regular aprovação.

Pode-se afirmar que a proposição legislativa PLS nº 146, de 2009-Complementar sofre do chamado vício da constitucionalidade formal, pois versa sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Federal, conforme se verifica da redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 18, de 1998, e 32, de 2001, ao art. 61, § 1º, inciso II, alíneas a, c e e, segundo a transcrição abaixo:

**Art. 61.** .....

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

.....

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

.....

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

.....

..

Nesse sentido, recorremos ao entendimento do renomado constitucionalista José Afonso da Silva (*Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional*, PP. 115-6), para quem há casos nos quais se requer que a propositura de intervenção legislativa seja obrigatoriamente feita pelo Governo, pois, é esse o detentor da intendência de todos os setores da Administração Pública, de cuja aptidão é o titular para a *formulação política e a redação técnica de projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa*.

Em consonância com o esboço referido, dispõe o insigne mestre que *iniciativa reservada é a que a um só dos titulares do poder de iniciativa, com exclusão de qualquer outro titular (...) e que, neste caso fica a critério do titular da iniciativa a escolha do momento [da] regulamentação da matéria.*

Tem o Supremo Tribunal Federal se manifestado (Ação Direta de Inconstitucionalidade nºs 2.192; 2.867; 1.438; 1.201; 538; 895; e 890) no sentido de conhecer da inconstitucionalidade de diplomas legais, mesmo sancionados, que afrontam a exigência de iniciativa privativa, como se verifica na decisão abaixo transcrita:

A teor do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham acerca da criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e aumento de remuneração.

...Irrelevância da sanção que se seguiu. (Ministro Marco Aurélio)

... A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. ... A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade ... (Ministro Celso de Mello)

Igualmente, incide na constatação da existência do vício acima referido na parte que a proposição aborda a questão sobre a aposentadoria de magistrados e pensão de seus dependentes, por força do estatuído no art. 93, VI, da Carta Magna, *in verbis*:

**Art. 93.** Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

.....  
..

VI – a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;

.....  
..

Convém assinalar, ademais, que a proposição legislativa em comento dispõe sobre matéria que deve ser tratada por lei ordinária e não por lei complementar, com a exceção óbvia do Estatuto da Magistratura, e do conteúdo do art. 42, aposentadoria especial.

Com relação a esse último aspecto, é importante registrar que a forma como o tema é tratado, além de não ser suficiente para disciplinar a matéria, não é de boa técnica, por misturar no mesmo diploma legal, matéria que deve ser objeto de lei federal (a regulamentação das aposentadorias e pensões dos servidores públicos da União) com tema que cabe a lei geral nacional, por força do § 4º do art. 40 da Constituição (as normas sobre aposentadoria especial dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

A proposta legislativa peca, e nesse particular a doutrina majoritária não a justificaria, em face de não ser possível no ordenamento jurídico pátrio conferir o *status* de lei complementar a diploma legal que disponha sobre matéria não reservada pela Constituição àquela espécie normativa.

Não resta dúvida de que a amplitude do conteúdo tratado na proposição legislativa é outro entrave para sua aprovação, pois, a título ilustrativo, vê-se que ao dispor sobre a aplicabilidade, restringe o espectro aos servidores públicos que ingressarem no serviço público após sua eventual aprovação. A Corte Suprema já tem entendimento pacífico de que inexiste direito adquirido sobre estatuto jurídico, em especial a regime de aposentadoria (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.104, 2007, Relatora Ministra Carmen Lucia).

Ressalte-se que o assunto-tema já se encontra disciplinado, especialmente, nas Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, *que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais*, e 10.887, de 18 de junho de 2004, que *dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências, e respectivas alterações.*

Não fora o óbice anteriormente suscitado, ainda, valeria a pena admoestar sobre a tencionada criação do Instituto de Previdência Social da União – IPSU, em que entendemos haver um conflito conceitual entre a natureza dessa novel entidade e a natureza dos conhecidos “fundos de pensão”, cuja instituição para os servidores públicos titulares de cargo efetivo é permitida pelos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição, e cuja criação no âmbito da União é objeto do PL n. 1.992, de 2007, de autoria do Poder Executivo, que institui o *regime da previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadoria e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, e dá outras providências.*

A criação de tais institutos tentam ressuscitar uma realidade já comprovadamente obsoleta face a nova ordem constitucional brasileira, pois, do ponto de vista do funcionário público, naquilo que diz respeito à aposentadoria ou à pensão de seus dependentes, a existência ou não desse tipo de entidade é absolutamente indiferente, vez que a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios cabe, em última instância ao Tesouro Nacional, Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, conforme o caso.

De sorte que, a instituição ou, consequentemente, a extinção desses fundos especiais de previdência destinados a custear o pagamento de benefícios para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional, é matéria inscrita no espaço da autonomia político-administrativa dos entes federados, podendo ser feita a qualquer momento e, mais importante, não tem, para o servidor público,

qualquer implicação, uma vez que não elide a responsabilidade do tesouro de constituir, afinal, a garantia de sua aposentadoria ou pensão.

Por outro lado, o FUNPRESP é uma entidade de natureza absolutamente distinta, com objetivos e legislação diversa, cuja criação foi permitida pelos já citados §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição:

#### **Art.40.....**

..

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

.....

Trata-se de uma entidade de previdência privada fechada, destinada a conceder a seus associados complementação de aposentadoria e pensão, na modalidade de capitalização. Ou seja, a criação de uma entidade como a FUNPRESP, na prática, desobriga o Tesouro Nacional a pagar aposentadorias e pensões aos servidores públicos cujo valor supere o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), hoje, fixado em R\$ 3.416,54.

Não obstante o elevado objetivo da iniciativa, consideramos que a intervenção legislativa não se mostra adequada, oportuna e conveniente, razões pelas quais, desaconselhamos a continuidade de sua tramitação.

### **III – VOTO**

Do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 146, de 2009 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator