



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 757, DE 2010

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 146, de 2009 – Complementar, de autoria do Senador Sérgio Zambiasi, que institui, para os servidores públicos federais 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 inconstitucionalidade 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 eminente 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 inconstitucionalidade 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, recorreremos 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 inexistente 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, conseqüentemente, 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 instituíam 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.

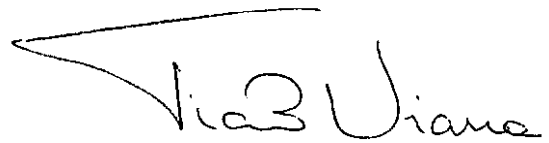
Não obstante o elevado objetivo da iniciativa, consideramos que a intervenção legislativa não se mostra adequada, oportuna e conveniente, razões pelas quais, desaconselhamos a continuidade de sua tramitação.

III – VOTO

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

Sala da Comissão, 2 de junho de 2010.

Senador DEMÓSTENES TORRES, Presidente

 ,Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 146 DE 2009 - Complemento

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 02/06/2010, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <u>Senador Demóstenes Torres</u>	
RELATOR: <u>Senador Tião Viana</u>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PR, PSB, PCdoB, PRB)	
SERYS SLHESSARENKO	1. RENATO CASAGRANDE
ALOIZIO MERCADANTE	2. AUGUSTO BOTELHO
EDUARDO SÚPLICY	3. MARCELO CRIVELLA
ANTONIO CARLOS VALADARES	4. INÁCIO ARRUDA
IDELI SALVATTI	5. CÉSAR BORGES
TIÃO VIANA	6. MARINA SILVA (PV)
MAIORIA (PMDB, PP)	
PEDRO SIMON	1. ROMERO JUCÁ
ALMEIDA LIMA	2. RENAN CALHEIROS
GILVAM BORGES	3. GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FRANCISCO DORNELLES	4. HÉLIO COSTA
VALTER PEREIRA	5. VALDIR RAUPP
EDISON LOBÃO	6. NEUTO DE CONTO
BLOCO DA MINORIA (DEM, PSDB)	
KÁTIA ABREU	1. EFRAIM MORAIS
DEMÓSTENES TORRES	2. ADELMIR SANTANA
JAYME CAMPOS	3. RAIMUNDO COLOMBO
MARCO MACIEL	4. JOSÉ AGRIPINO
ANTONIO CARLOS JÚNIOR	5. ELISEU RESENDE
ALVARO DIAS	6. EDUARDO AZEREDO
JARBAS VASCONCELOS	7. MARCONI PERILLO
LÚCIA VÂNIA	8. ARTHUR VIRGÍLIO
TASSO JEREISSATI	9. FLEXA RIBEIRO
PTB	
ROMEU TUMA	1. GIM ARGELLO
PDT	
OSMAR DIAS	1. PATRÍCIA SABOYA

Atualizada em: 27/05/2010

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

.....

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

I portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

II que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

.....

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

.....

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

.....
Subseção III
Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

.....
e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

.....
Seção II
Das Atribuições do Presidente da República

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

~~VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;~~

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

~~XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;~~

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que o

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 18, DE 5 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32, DE 11 DE SETEMBRO DE 2001

Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003

Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

.....

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47, DE 5 DE JULHO DE 2005

Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

.....

LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990

Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

.....

LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991.

Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

.....

LEI Nº 9.532, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997.

Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.

.....

LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998.

Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

.....

LEI Nº 10.887, DE 18 DE JUNHO DE 2004.

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.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador **WELLINGTON SALGADO**

I – RELATÓRIO

Perante esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, encontra-se sob exame o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 146, de 2009 – Complementar, de autoria do ilustre Senador SÉRGIO ZAMBIASI.

A proposição trata da 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.

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 deve ter sustada a 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 Inconstitucionalidade 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;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

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

.....

Nesse sentido, colho o 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 devem 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 estatuto de lei complementar a diploma legal que disponha sobre matéria não reservada pela Constituição àquela espécie normativa.

Não resta dúvida 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 inexistente 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 nº 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 ousa afirmar parecer 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, conseqüentemente, 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 conseqüência, uma vez que não furta a responsabilidade do tesouro, em última instância, com a 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 instituíam 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\$ 3.218,90.

A despeito de elogiar a iniciativa, considero que a intervenção legislativa não se mostra adequada, oportuna e conveniente, razões pelas quais, com as homenagens de praxe, 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

Publicado no DSF, de 11/6/2010.