



VOTO EM SEPARADO

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição Nº 46, de 2008, que altera o artigo 93 da Constituição Federal, para impor alterações no regramento da aposentadoria dos membros do Poder Judiciário.

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina a Proposta de Emenda à Constituição Nº 46, de 2008, que, tendo o Senador Eduardo Azeredo como primeiro signatário, objetiva conceder aposentadoria com proventos integrais e paridade de remuneração das pensões aos membros de todo o Poder Judiciário: Tribunais Superiores; Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Tribunais e Juízes do Trabalho; Tribunais e Juízes Eleitorais; Tribunais e Juízes Militares; e Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal.

A Proposta determina, ainda, que as aposentadorias e pensões serão concedidas e pagas pelos Tribunais, mediante o ressarcimento dos valores pela Previdência Social.

No período de 18 de março a 28 de abril de 2010, o relator da matéria, Senador Marconi Perillo protocolou, nesta Comissão, quatro distintos relatórios pela aprovação da matéria. No primeiro, inclui, por meio de emenda, os membros do Ministério Público – Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar, Ministério Público do Distrito Federal e Ministérios Públicos dos Estados – no art. 93 da Constituição da República, artigo esse que dispõe sobre princípios do Estatuto da Magistratura; no segundo relatório, estende aos membros do Ministério Público, por intermédio também de emenda, os benefícios propostos pela PEC à Magistratura, desta feita alterando o art. 128 do texto constitucional; no terceiro, apresenta emenda substitutiva, incluindo, além dos membros do Ministério



Público, os membros da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e de todas as Defensorias Públicas dos Estados; no quarto relatório, lido em 28 de abril, além dos já citados membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, foram incluídos os membros da Advocacia Pública da União.

Antecedendo à inversão de pauta que possibilitou a leitura do relatório, foi apresentado, pelos Senadores Aloizio Mercadante e Eduardo Suplicy, requerimento de audiência pública para instruir a Proposta, com os seguintes convidados: Ministro Cesar Peluso, Presidente do Supremo Tribunal Federal; Dr. Carlos Eduardo Gabas, Ministro de Estado da Previdência Social; representantes do Conselho Nacional de Justiça e da Ordem dos Advogados do Brasil; e representantes das Associações Nacional de Membros do Ministério Público, dos Magistrados Brasileiros e Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Colocado em votação, o requerimento de realização de audiência pública foi rejeitado pela maioria simples de cinco votos, sendo um do autor e outro do relator da matéria. Lido o relatório, foi apresentado pedido de vistas, não sem antes o Senador Romeu Tuma ter informado à Comissão que apresentará emenda para acrescentar os delegados de polícia no texto da Proposta.

É o relatório.

II – ANÁLISE

O presente voto em separado é proferido com fulcro no inciso I, do § 6º, do art. 132, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

É de competência desta Comissão, com base no art. 356, *caput*, do Regimento da Casa, emitir parecer, inclusive quanto ao mérito, sobre Propostas de Emenda à Constituição.

No tocante aos aspectos jurídico-constitucionais, a PEC Nº 46, de 2008, não fere quaisquer limitações temporais, formais ou materiais previstas, respectivamente, nos parágrafos 1º, 2º e 4º do art. 60 da Constituição.

Quanto ao mérito da matéria, devemos, inicialmente, analisar as origens da questão. O dispositivo que a PEC Nº 46/2008 pretende modificar foi



introduzido no texto constitucional em 1998, por meio da Emenda Constitucional Nº 20, de 16 de dezembro de 1998, com o seguinte teor: “Art. 93. [...] VI – a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40”.

Na justificação da PEC Nº 46/2008, o primeiro signatário aponta que a proposta “tem por objetivo recuperar a plenitude do mandamento constitucional acerca da irredutibilidade do valor dos subsídios e proventos pagos aos membros do Poder Judiciário, fundamentada no art. 95, III, da Carta da República”. Ocorre, porém, que o dispositivo citado não fala em proventos, garantindo apenas a irredutibilidade de subsídio, que é o vencimento do magistrado quando no exercício de suas atribuições. Afonso Arinos de Melo Franco é claro ao limitar essa garantia: “os salários integrais dos magistrados estão absolutamente assegurados durante o período de suas funções”¹.

A Emenda Constitucional Nº 20, chamada de Primeira Reforma da Previdência, teve origem no Poder Executivo, por meio da Mensagem Presidencial Nº 306, de 1995, que introduzia modificações no Regime Geral de Previdência Social e na Previdência Social dos Servidores Públicos. As mudanças tramitaram na Câmara dos Deputados como PEC 33/1995, tendo sido ouvidos em audiências públicas representantes de mais de vinte entidades.

No Senado Federal, a matéria tramitou, como PEC 33/1996, entre julho de 1996 e setembro de 1997, sendo aprovada na forma de Emenda Substitutiva, após oitiva, em quatro audiências públicas, de dez personalidades com renomada experiência no setor previdenciário.

À época, a Oposição votou contrariamente à Proposta, não por causa das modificações efetuadas na aposentadoria dos contribuintes com maiores salários, mas pelo conjunto das mudanças, que atingiam todos os servidores públicos, inclusive os mais humildes e os que estavam em vias de se aposentar.

¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Parecer – Em defesa das garantias do Ministério Público**. São Paulo: Imprensa Oficial, 1961, p. 65.



Posteriormente, em 2003, o Congresso Nacional voltou a discutir, por iniciativa do Poder Executivo, o sistema de previdência nacional – PEC 40/2003, na Câmara dos Deputados, e PEC 67/2003, no Senado Federal – agora com ênfase na aposentadoria dos servidores públicos, concluindo com a promulgação da Emenda Constitucional Nº 41, de 2003. Essa nova alteração no texto constitucional – amplamente discutida nesta Casa (foram três audiências públicas com mais de 30 pessoas ouvidas) – não toca no dispositivo ora atacado pela PEC Nº 46/2008, apenas insere regra de transição para os servidores que tenham ingressado no serviço público antes de 15 de dezembro de 1998 e garante integralidade e proporcionalidade das aposentadorias para os servidores efetivos em 31 de dezembro de 2003.

Dessa discussão, efetuada no Congresso Nacional a partir de 2003, surgiu a chamada PEC Paralela da Previdência que, promulgada como Emenda Constitucional Nº 47, de 2005, vedou, peremptoriamente, a possibilidade de adoção de critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias dos servidores públicos, conforme se vê:

Art. 40.

.....
§ 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:

- I – portadores de deficiência;
- II – que exerçam atividades de risco;
- III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

O dispositivo que esta PEC Nº 46/2008 pretende modificar – art. 93, inciso VI, da Constituição da República – é objeto de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) que tramitam no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Como exemplo, pode-se citar, dentre outras, a ADI 3.308-5, de 22/9/2004, que alega vício formal e violação da independência do Poder Judiciário, e a ADI 3.363-8, de 3/12/2004, que advoga a inconstitucionalidade pela violação da garantia da vitaliciedade dos magistrados. Ambas as ações exemplificadas encontram-se com parecer do Procurador-Geral da República pela improcedência do pedido.



A discussão, porém, extrapola em muito o campo jurídico. É certo que os magistrados, como também os membros do Ministério Público, os defensores públicos, os advogados da União e os delegados de polícia merecem receber proventos integrais e paritários na inatividade. Mas, o que falar dos policiais civis e militares, que vivem sob intenso e real estresse? Eles não merecem também? E os agentes penitenciários, também não merecem? E que dizer dos professores? E dos médicos e enfermeiros do Sistema Único de Saúde? Dos trabalhadores rurais? E dos assalariados que podem perder o emprego a qualquer momento? Não vivem eles em constante estresse sem a proteção da garantia da vitaliciedade? A resposta é uma só: todos merecem o benefício da integralidade e da proporcionalidade de suas aposentadorias.

Mas, infelizmente, com os dados que se tem sobre a situação da Previdência Social, iniciativas dessa natureza são inviáveis, social e economicamente falando. No ano de 2009, por exemplo, o déficit da Previdência, segundo informações do Jornal O Globo, foi de 43,6 bilhões de reais: “de janeiro a dezembro, a arrecadação foi de R\$ 184,57 bilhões e as despesas, de R\$ 228,19 bilhões, gerando o déficit de R\$ 43,61 bilhões. Em relação a 2008, o déficit aumentou 12,6%”².

Para este ano de 2010, a necessidade de financiamento da Previdência Social está estimada em R\$ 50,73 bilhões, segundo afirmação do Dr. Remígio Todeschini, Diretor do Departamento de Políticas de Saúde e Segurança Ocupacional, do Ministério da Previdência Social³. Caso, então, ocorra a aprovação desta PEC Nº 46, de 2008, seja na sua redação original, seja na forma proposta pelo Relator da matéria, quais seriam as consequências para a Previdência Social e, principalmente, para as finanças dos Estados-Membros da Federação? Uma mudança constitucional dessa natureza não afetaria a implementação de políticas públicas pelo Governo Central e, sobremaneira, pelos Governos Estaduais?

² Disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/moreno/posts/2010/01/19/deficit-da-previdencia-supera-projecao-fecha-2009-em-43-6-bilhoes-258935.asp>>. Acesso em 30 abr. 2010.

³ Disponível em <<http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CCJ/Notas/20100317R0006>>. Acesso em 3 mai. 2010.



Para se ter um rápido retrato das desigualdades sociais vividas em nosso país, basta apresentar alguns dados referentes ao Programa Bolsa Família que, como sabemos, é um programa de transferência direta de renda com condicionantes, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70 a R\$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 70).

As famílias que possuem renda mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140, só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R\$ 70 por pessoa, podem participar do Bolsa Família, qualquer que seja a idade dos membros da família.

Segundo palestra do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁴, o Programa Bolsa Família atendeu, em 2009, aproximadamente, 12,5 milhões de famílias, atingindo, em grandes números, cerca de 49 milhões de pessoas.

Sobre os valores pagos pela Previdência, o jornal Folha de São Paulo, na sua versão *online*, publicou que aproximadamente 70% dos benefícios pagos pela Previdência Social possuem valor de até um salário mínimo⁵, representando, em dezembro de 2009, cerca de 18,7 milhões de pessoas beneficiárias⁶.

Assim, numa população que vivencia grandes desigualdades sociais – na qual cerca de 49 milhões de pessoas encontram-se em situação de pobreza ou de extrema pobreza, bem como 18,7 milhões de pessoas percebem até um salário mínimo de benefícios previdenciários – a possível aprovação da PEC Nº 46/2008, concedendo aposentadorias com proventos integrais para magistrados, que estão no topo da pirâmide de remuneração do serviço público, assim como assegurando a

⁴ Palestra proferida pelo Dr. José Dirceu Galão, Subsecretário de Planejamento e Orçamento do MDS, nesta CCJ, em 18/03/2010. Disponível em <<http://webthes.senado.gov.br/sil/Comissoes/Permanentes/CCJ/Notas/20100317RO006>>. Acesso em 3 mai. 2010.

⁵ Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u568107>>. Acesso em 3 mai. 2010.

⁶ Disponível em <<http://oglobo.globo.com/pais/moreno/posts/2010/01/19/deficit-da-previdencia-supera-projecao-fecha-2009-em-43-6-bilhoes-258935.asp>>. Acesso em 30 abr. 2010.



paridade para os pensionistas do Poder Judiciário, fere um dos principais fundamentos da Previdência Social: a redistribuição de renda⁷.

Sobre este fundamento da Previdência Social, Norberto Bobbio assevera que “resulta imperativo que o próprio Estado faça discriminações, no sentido de privilegiar os menos favorecidos, com o que, desse modo, uma desigualdade torna-se um instrumento de igualdade, pelo simples motivo de que corrige uma desigualdade anterior”⁸.

Sendo assim, não se entende como plausível realizar uma mudança no Sistema de Previdência Social do país, para beneficiar as carreiras do Poder Judiciário, sem uma análise mais profunda, que indique os decorrentes impactos financeiros-orçamentários que sofrerão, com a medida, a União e os Estados-Membros, bem como que leve em consideração o conjunto maior dos trabalhadores brasileiros.

III – VOTO

Diante dos evidentes óbices de natureza econômico-financeira e social, opinamos pela **rejeição** da Proposta de Emenda à Constituição Nº 46, de 2008.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

⁷ CASTRO, Carlos Alberto de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 51.

⁸ BOBBIO, Norberto. **Igualdade e Liberdade**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996, p. 32.