

Da 2ª COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO – CJR, sobre a proposta de Emenda à Constituição nº 64 de 2015, que “Altera o art. 57 da Constituição Estadual, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

RELATOR: Deputado ANTÔNIO ALBUQUERQUE

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão Projeto de Emenda à Constituição nº 64 de 2015, que Altera o art. 57 da Constituição Estadual, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

II - ANÁLISE

A iniciativa tem como objetivo regular no âmbito do Estado de Alagoas a sistemática da aposentadoria compulsória.

Tem-se que o assunto se relaciona à matéria regulada pela Emenda Constitucional nº 88, de 8 de maio de 2015. Por meio dela, tencionou-se aumentar a idade limite para aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos.

O seu teor foi vazado nos seguintes termos:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 88, DE 7 DE MAIO DE 2015

Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 40 da Constituição Federal passa a vigorar com a

seguinte alteração:

"Art. 40.....

§ 1º

.....

.....

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;

.....

"(NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 100:

"Art. 100. Até que entre em vigor a lei complementar de que trata o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União aposentar-se-ão, compulsoriamente, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, nas condições do art. 52 da Constituição Federal."

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Este último dispositivo aumentou a idade limite para aposentadoria compulsória para alguns cargos específicos, quais sejam: "Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União". Todos os demais cargos públicos permanecem jungidos à regra da aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade, até que sobrevenha Lei Complementar que regulamente em sentido mais amplo a questão.

O Supremo Tribunal Federal, a seu turno, deu decisão cautelar na ADI nº 5316 que modificou a interpretação do preceito retro:

Decisão: O Tribunal, preliminarmente, por maioria e nos termos do voto do Relator, assentou a admissibilidade da cumulação da ação direta de inconstitucionalidade com ação declaratória de constitucionalidade, vencido o Ministro Marco Aurélio, que não admitia a cumulação. No mérito, o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, deferiu a medida cautelar para: **1)** suspender a aplicação da expressão "*nas condições do art. 52 da Constituição Federal*" contida no art. 100 do ADCT, introduzido pela EC nº 88/2015, por vulnerar as condições materiais necessárias ao exercício imparcial e independente da função jurisdicional, ultrajando a separação dos Poderes, cláusula pétrea inscrita no art. 60, § 4º, III, da CRFB; **2)** fixar a interpretação, quanto à parte remanescente da EC nº 88/2015, de que o art. 100 do ADCT não pode ser

estendido a outros agentes públicos até que seja editada a lei complementar a que alude o art. 40, § 1º, II, da CRFB, a qual, quanto à magistratura, é a lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal nos termos do art. 93 da CRFB; 3) suspender a tramitação de todos os processos que envolvam a aplicação a magistrados do art. 40, § 1º, II da CRFB e do art. 100 do ADCT, até o julgamento definitivo da presente demanda, e 4) declarar sem efeito todo e qualquer pronunciamento judicial ou administrativo que afaste, amplie ou reduza a literalidade do comando previsto no art. 100 do ADCT e, com base neste fundamento, assegure a qualquer outro agente público o exercício das funções relativas a cargo efetivo após ter completado setenta anos de idade. Vencidos, em parte, os Ministros Teori Zavascki e Marco Aurélio, que davam interpretação conforme à parte final do art. 100, introduzido pela EC nº 88/2015, para excluir enfoque que seja conducente a concluir-se pela segunda sabatina, considerado o mesmo cargo em relação ao qual houve a primeira sabatina. Vencido, ainda, o Ministro Marco Aurélio, que não conhecia da ação declaratória de constitucionalidade e, superada a questão, indeferia a cautelar. Falou, pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 21.05.2015.

Diante da interpretação da decisão adotada, tenho que existem os seguintes limites ao Poder Legiferante: a) que o art. 100 não pode ser estendido a outros agentes públicos, e, quanto à Magistratura, a disciplina deve ser vazada pela LOMAN; b) que estão suspensos todos os processos tramitantes que envolvam a aplicação do art. 40, § 1º, II, da CRFB aos Magistrados até o julgamento definitivo da presente demanda; c) que os atos editados que ampliem a interpretação do art. 100 foram tornados sem efeito.

Nesse importe, foi apresentado pelo Senador José Serra o Projeto de Lei Complementar 274/2015, que regulamenta a Emenda Constitucional nº 88/2015:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2015 – Complementar

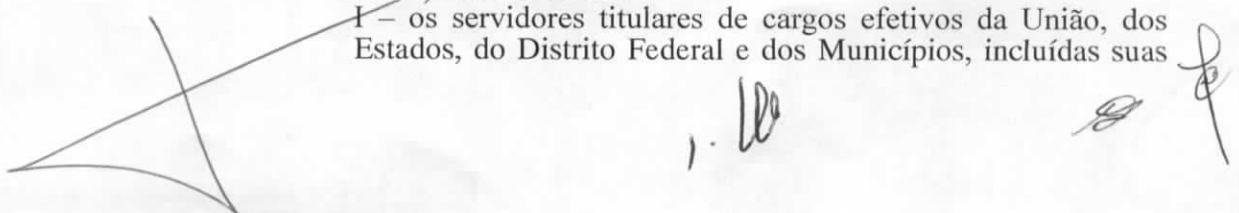
Dispõe sobre a aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos agentes públicos aos quais se aplica o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 2º Serão aposentados compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade:

I – os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas



- autarquias e fundações;
II – os membros do Poder Judiciário;
III – os membros do Ministério Público;
IV – os membros dos Tribunais de Contas;
V – os membros dos Conselhos de Contas.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

O projeto foi aprovado pelo Senador Lindemberg Farias, quando da emissão do Parecer nº 302, de 2015, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, CCJ. Deve-se destacar na sua exposição o que segue:

Concordamos com os argumentos apresentados. De fato, de acordo com dados divulgados em 2014 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a expectativa de vida média dos brasileiros alcançou o patamar de 74,9 anos em 2013, chegando a atingir 78,6 anos no caso das mulheres, idade esta que deve continuar avançando nos próximos anos, seguindo a tendência mundial de ampliação do acesso a melhores condições de saneamento básico, alimentação e tratamentos de saúde.

Além disso, as despesas com pessoal inativo e pensionistas vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS vêm aumentando a cada ano. De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, no ano de 2014 foram gastos mais de 100 bilhões de reais com o pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores públicos da União.

Ocorre que a aprovação foi condicionada, em virtude da otimização redacional da proposta nos incisos do art. 2º, que passaram a ter o seguinte teor:

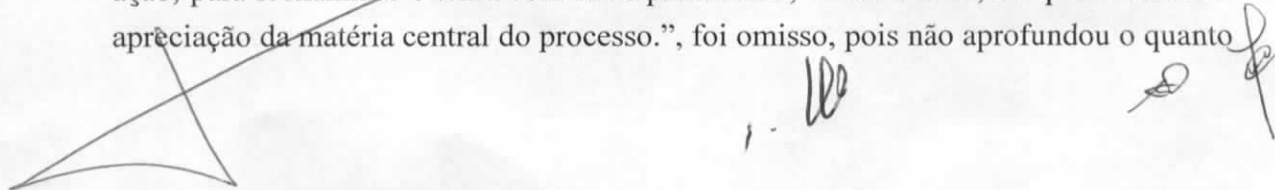
EMENDA Nº 1 – CCJ

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 274, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 2º**
I – os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações;
II – os membros do Poder Judiciário;
III – os membros do Ministério Público;
IV – os membros das Defensorias Públicas;
V – os membros dos Tribunais e Conselhos de Contas.”

Esse é o cenário que cerca a questão no âmbito federal.

Entrementes, entendo que o *decisum* cautelar que inaugurou toda a legislação dele subsequente, embasado no Parecer do Procurador Geral da República que ao final pontua “Requer nova vista dos autos, após o processamento devido da ação, para reexaminar o tema com mais profundidade, se for o caso, no que se refere à apreciação da matéria central do processo.”, foi omissivo, pois não aprofundou o quanto



exposto no próprio texto constitucional sobre o art. 93, inciso VI, bem como a autonomia dos entes federados e a distribuição de competências constitucionais:

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)

Como visto, a aposentadoria dos Magistrados deve obediência ao Art. 40, não a LOMAN como se tenciona entender.

Do ponto de vista da autonomia e das competências constitucionais, o art. 24 da Constituição Federal reforça a argumentação apresentada, senão vejamos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

[...]

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)

[...]

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda

1. 10

2

Ora, sendo de competência concorrente a regulação da previdência social e competindo aos entes federados regular seus regimes de previdência observados os critérios fixados para o regime geral, tenho que a matéria legislativa é concorrente e a União poderia editar, tão somente, normas gerais, no que, na omissão, competiria aos Estados a competência legislativa plena até a edição da norma geral federal. Nesse sentido é a própria jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal:

“Essa Corte já fixou entendimento no sentido de que a União, ao editar a Lei 9.717/1998, extrapolou os limites de sua competência para estabelecer normas gerais sobre matéria previdenciária, ao atribuir ao Ministério da Previdência e Assistência Social atividades administrativas em órgãos da previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelecer sanções para a hipótese de descumprimento das normas constantes dessa lei.” (RE 815.499-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 9-9-2014, Segunda Turma, DJE de 18-9-2014.)

“A par da controvérsia de fundo, de índole material, há a problemática alusiva à competência para dispor sobre a revisão dos proventos. Se, de um lado, é certo que a Constituição de 1988, ao referir-se a lei, remete, de regra, à federal, de outro, não menos correto, é que, a teor do disposto no art. 24, XII, dela constante, surge a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. Então, forçoso é concluir que a regência federal deve ficar restrita, como previsto no § 1º do citado art. 24, ao estabelecimento de normas gerais. Ora, não se pode concluir que, no âmbito destas últimas, no âmbito das normas gerais, defina-se o modo de revisão dos proventos. Sob esse ângulo, tenho como relevante a articulação do Estado do Rio Grande do Sul no que aponta o vício formal quanto à observância do art. 15 da Lei 10.887/2004 relativamente aos respectivos servidores. (...) Os citados arts. 1º e 2º versam o cálculo dos proventos no âmbito não só da União como também dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (...) Cumpre ter presente, então, que da mesma forma que normatização da revisão geral do pessoal da ativa cabe ao próprio Estado, compete à unidade da Federação legislar sobre a revisão do que percebido pelos inativos e pensionistas, sob pena de o sistema ficar capenga, ou seja, ter-se a regência da revisão do pessoal da ativa mediante lei estadual e dos inativos e pensionistas via lei federal. Nada justifica esse duplo enfoque, cumprindo a uniformização de tratamento.” (ADI 4.582-MC, voto do rel. min. Marco Aurélio, julgamento em 28-9-2011, Plenário, DJE de 9-2-2012.)

Portanto, ao delegar a matéria para norma infraconstitucional, franqueada

1. 109

2. 109

esta a possibilidade de cada ente, de acordo com as suas realidades, regulamentar do modo que entender melhor, de maneira que os Estados e Municípios têm a possibilidade de regulamentar a matéria, observadas as suas especificidades.

Com efeito, os Estados e Municípios são autônomos e regem-se pelas suas próprias normas (Constituições Estaduais, Leis Orgânicas e leis estaduais e municipais), devendo obediência à Constituição Federal pelo princípio da simetria.

“No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados - membros a observância dos princípios da CR. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico - constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados - membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da CR cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.” (ADI 4.298-MC, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 7-10-2009, Plenário, DJE de 27-11-2009.)

Logo, tem-se que a simetria federada não pode tolher a realidade regional e local aos comandos federais, mormente quando as realidades financeiras dos entes da federação são totalmente assimétricas. Tornar igual, o que não pode ser, não é razoável.

O art. 18 da CF é bastante claro ao predispor sobre o assunto: “A

organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.”

Diante da autonomia federada, tem-se que o art. 100 do ADCT vaza matérias típicas da estrutura administrativa da União, não sendo irradiante às demais esferas federadas. Trata-se de uma Lei Federal, não de uma lei nacional.

Desse modo, compete aos Estados-Membros, dentro de suas especificidades e dos regimes próprios que os regem, regular nas suas esferas como e de que forma se dará a aposentadoria compulsória em suas estruturas, observadas as predisposições constitucionais que lhe servem como normas paramétricas.

Então, ou se vive numa federação propriamente dita, ou o poder central deverá participar financeiramente quando suas medidas impactem nas finanças dos demais entes federados.

Desse modo, ao decidir em termos jurídicos, o Supremo Tribunal Federal o fez dentro de um contexto dissonante com a atual situação financeira do Estado brasileiro. O direito é informado pelos fatos, pelo valor e pela norma. ¹ No caso, os fatos, a crise financeira noticiada e que se aplaca e repercute dentro de todos os entes federados implica na adoção de medidas de contenção de despesas em tempo de crise. No plano do valor a questão ganha outra dimensão, pois não se pode contrapor o interesse de poucos ao interesse de muitos.

Por fim, faço uma ponderação pragmática sobre o assunto. O que deve prevalecer em questões dessa envergadura? Os interesses de uma categoria ou classe ou a sustentabilidade financeira das instituições e do Estado. Respondo: a

1 Dentro deste contexto, é de se dar relevo ao posicionamento de Miguel Reale sobre a tridimensionalidade do direito. Para este autor, o valor faria parte da compostura da norma, seria um elemento de complementação e conformação desta. Ele não vislumbra o valor como um objeto ideal, mas como elemento dinâmico da norma. O valor, para ele, como experiência histórico cultural, constituiria a realidade (função ôntica), facilitaria a compreensão da realidade por ele constituída (função gnoseológica) e determinaria condutas (função deontológica). REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**. 2 ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 1971, p. 59-63. Reale destaca, ademais, que os valores representam o mundo do dever ser, das normas ideais segundo as quais se realiza a existência humana, refletindo-se em atos e obras, em formas de comportamento e em realizações de civilização e cultura, ou seja, em bens que representam o objeto das ciências culturais. REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. v. 1. 7 ed. rev., São Paulo: Saraiva, 1975, p. 174. Contudo, por coerência teórica, importa aduzir que Müller só admite o caráter normativo dos valores nas hipóteses em que o programa normativo assim determinar, essa é a ponderação que se fará à teoria de Reale.

sustentabilidade financeira das instituições e do Estado.

Assim, só tenho que confirmar a constitucionalidade a necessidade da adoção da presente medida, como sinalização de economia às finanças do Estado.

Por fim, vejo que o Projeto carece da seguinte otimização em sua redação, o que propugna com fulcro no art. 168, § 4º, e 171 do Regimento Interno desta Casa de Tavares Bastos:

“Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 45:

Art. 45. Até que entre em vigor a lei complementar de que trata o inciso II do art. 57 da Constituição Estadual, os Desembargadores e Juizes de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, os Membros do Ministério Público Estadual e os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas aposentar-se-ão, compulsoriamente, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade.” (AC)

É o parecer que apresento no sentido de aprovação com a Emenda Modificativa nº 01 em anexo, e rejeitando a emenda aditiva nº 01.

SALA DAS COMISSÕES DEPUTADO JOSÉ DE MEDEIROS NETO,
EM MACEIÓ, 04 DE agosto DE 2015.

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to José de Medeiros Neto, is written over several horizontal lines. The signature is fluid and somewhat abstract, with a prominent loop at the top.

PRESIDENTE
RELATOR