

NOTA TÉCNICA Nº 1.390, DE 2005

Referente à STC nº 200504878, do Senador PAULO PAIM, sobre a aplicação aos professores da regra de transição instituída pela “PEC Paralela” da Reforma da Previdência.

Consulta o Senhor Senador PAULO PAIM sobre a aplicação, aos professores do serviço público, da regra de transição instituída pela chamada “PEC Paralela” da Reforma da Previdência, a Proposta de Emenda à Constituição nº 77-A, de 2003, aprovada, definitivamente, por esta Casa no dia 30 de junho de 2004, e que se encontra aguardando a sua promulgação.

Efetivamente, a proposta introduz uma nova opção para a aposentadoria dos servidores públicos, constante do seu art. 3º, cujo texto resulta de emenda apresentada pelo ilustre solicitante quando da tramitação inicial da matéria no Senado Federal:

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal, ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II – vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III – idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, de

um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

Na redação aprovada pela Câmara dos Deputados, esse dispositivo continha um § 1º, que determinava:

Art. 3º.....

§ 1º Para o professor que comprove tempo de efetivo exercício exclusivamente nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos em cinco anos os requisitos a que se refere o inciso I deste artigo e serão considerados, para efeito de redução da idade mínima a que se refere o inciso III deste artigo, os limites decorrentes do art. 40, § 5º, da Constituição Federal.

§ 2º (atual parágrafo único)

Esse parágrafo foi suprimido por esta Casa, que acolheu argumento do ilustre relator da matéria de que o tema não tinha constado do texto originalmente aprovado pelo Senado Federal.

Passando a analisar o assunto, registre-se, inicialmente, que se impõe trabalhar com o texto tal qual ele se transformou em norma jurídica, harmonizando-o com os demais dispositivos. A informação acima acerca da gênese do dispositivo é ilustrativa, mas não vincula a interpretação.

Com certeza, a primeira interpretação possível do art. 3º da “PEC Paralela” é aquela que exclui dele qualquer norma especial destinada aos

professores, uma vez que isso não consta dele. Trata-se, aqui, tão-somente, de ler o dispositivo, de forma isolada.

Nessa hipótese, para usufruir a transição, os professores seriam equiparados a todos os demais servidores públicos, sem qualquer forma de tratamento próprio.

Essa não é, entretanto, a única interpretação possível do tema.

Efetivamente, ensinam os melhores hermeneutas que a Constituição e suas emendas devem, sempre, ser interpretadas como um sistema. Conforme CARLOS MAXIMILIANO, in “Hermenêutica e aplicação do Direito”, p. 128-9:

Por umas normas se conhece o espírito das outras. Procura-se conciliar as palavras antecedentes com as conseqüentes, e do exame das regras em conjunto deduzir o sentido de cada uma.

.....

Não se encontra um princípio isolado, em ciência alguma; acha-se cada um em conexão íntima com outros. O Direito objetivo não é um conglomerado caótico de preceitos; constitui vasta unidade, organismo regular, sistema, conjunto harmônico de normas coordenadas, em interdependência metódica, embora fixada cada uma no seu lugar próprio. De princípios jurídicos mais ou menos gerais deduzem corolário; uns e outros se condicionam e restringem reciprocamente, embora se desenvolvam de modo que constituem elementos autônomos operando em campos diversos.

.....

Já não se admitia em Roma que o juiz decidisse tendo em mira apenas uma parte da lei; cumpria examinar a norma em conjunto: *Incivite est, nisi tota perspecta, una aliqua particula ejus proposita, judicare, vel respondera* – é contra o Direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos, ao invés da lei em conjunto, só uma parte da mesma.

Ora, desde a Emenda Constitucional nº 18, de 30 de junho de 1981, as Constituições brasileiras prevêem que têm os professores direito a normas especiais para a sua aposentadoria. Essas normas sempre permitiram a eles passarem à inatividade com um redutor de cinco anos sobre as exigências gerais destinadas aos demais trabalhadores.

Desde a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, a aposentadoria especial dos professores no serviço público é prevista da seguinte forma:

Art. 40.....

.....

§ 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, *a*, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

.....

Essa discriminação somente pode ser entendida pelo reconhecimento, pelos constituintes, das condições especiais de trabalho a que são submetidos os docentes.

Dentro desse entendimento, observa-se que quando ocorreram reformas da previdência, as suas regras de transição sempre buscaram ser neutras no tema, mitigando as suas exigências na mesma proporção da regulamentação geral da matéria, prevista no acima transcrito § 5º do art. 40 da Constituição.

Foi assim tanto na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, quanto na Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Vejam os art. 8º daquele primeiro diploma legal:

Art. 8º Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I – tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II – tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

.....

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

.....

A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, estabeleceu as regras de transição em seu art. 6º, que prevê:

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos

integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, **observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal**, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I – sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III – vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV – dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

.....

Ou seja, em todos os seus dispositivos, ambas as Reformas da Previdência prevêm que, quando se tratar da aposentadoria de professor na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e tempo de contribuição neles especificados são reduzidos em cinco anos.

Trata-se, aqui, do reconhecimento da necessidade da aplicação à matéria do princípio da igualdade, cláusula pétrea da nossa Carta Magna, o primeiro de seus princípios, que condiciona e conduz os demais. E, já é lugar comum lembrar que estamos cumprindo esse princípio fundamental não apenas quando tratamos os iguais igualmente como quando tratamos os desiguais desigualmente.

Ora, se a Constituição afirma que os professores são diferentes no tocante à sua aposentadoria, estaríamos descumprindo o princípio da igualdade se os tratássemos de forma idêntica aos demais trabalhadores nas regras de transição, uma vez que isso se traduziria em tratar desiguais igualmente.

Assim, entender que o art. 3º da “PEC Paralela” não incluiu, implicitamente, tratamento diferenciado aos professores discriminados no texto permanente da Constituição poderia significar atentado à interpretação sistemática da nossa Carta Magna.

Ou seja, nessa linha, impor-se-ia dar ao dispositivo interpretação conforme a Constituição, estendendo-o aos professores na proporção adequada ao tratamento que a Lei Maior lhes dá.

Essa interpretação pode ser feita tanto administrativa quanto judicialmente, cabendo, com certeza, ao Supremo Tribunal Federal, no limite, espantar todas as dúvidas sobre a matéria, cabendo registrar que aquela alta Corte tem, reiteradamente, firmado o entendimento do primado do princípio da igualdade.

Do exposto, concluímos que, ainda que isso não conste expressamente do dispositivo, é possível, numa visão sistemática da Constituição, construir a interpretação de que os professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio têm direito a tratamento diferenciado na regra de transição constante do art. 3º da “PEC Paralela” da Reforma da Previdência, na mesma proporção do tratamento que lhes é atribuído pelo § 5º do art. 40 do corpo permanente da Carta Magna.

Consultoria Legislativa, 4 de julho de 2005.

Gilberto Guerzoni Filho
Consultor Legislativo