



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

**EFICIÊNCIA POLÍTICA, CONSISTÊNCIA ATUARIAL
E AJUSTE FISCAL: COMENTÁRIOS SOBRE A
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 2003**

Gilberto Guerzoni Filho

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

2

Brasília, março / 2004

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho não reflete a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal, sendo de total responsabilidade do autor.

**EFICIÊNCIA POLÍTICA, CONSISTÊNCIA ATUARIAL E AJUSTE
FISCAL: COMENTÁRIOS SOBRE A
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 2003**

Gilberto Guerzoni Filho
Consultor Legislativo do Senado
Federal

SUMÁRIO

1. À GUISA DE INTRODUÇÃO: DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 1998, À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 2003	3
2. UM PANO DE FUNDO: ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS DA UNIÃO.....	8
3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 2003.....	15
3.1. ALTERAÇÕES NO RGPS	15
3.2. TETO REMUNERATÓRIO	17
3.3. CÁLCULO DOS PROVENTOS	29
3.4. CORREÇÃO DOS PROVENTOS	32
3.5. REDUTOR DE PENSÕES	34
3.6. CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS	36
3.7. PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS.....	41
3.8. TRANSIÇÃO.....	45
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47

1. À GUIA DE INTRODUÇÃO: DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 1998, À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 2003

A Emenda Constitucional (EC) nº 41, de 2003 – a Reforma da Previdência do Governo Luiz Inácio Lula da Silva –, promulgada pelo Congresso Nacional quase no quinto aniversário da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998 – a Reforma da Previdência do Governo Fernando Henrique Cardoso – representa um aprofundamento das alterações iniciadas por essa última e, num quadro geral, insere-se no processo de mudanças feitas na matéria em praticamente todos os países do mundo e que têm como grandes causas o significativo aumento da expectativa de vida e a redução da natalidade das últimas décadas, fatores que dificultam o financiamento de regimes previdenciários baseados no sistema de repartição.

No Brasil, a preocupação com o esgotamento do nosso modelo previdenciário é bastante recente. As primeiras propostas sistematizadas foram apresentadas durante a Revisão Constitucional de 1993, mediante as Propostas de Emendas Constitucionais de Revisão nºs 9.489 a 9.515, apresentadas pelo então Deputado Maurílio Ferreira Lima, mas, efetivamente, elaboradas pela equipe do Ministério da Previdência e Assistência Social, sob a direção do então Ministro Antônio Britto. Essas propostas foram conhecidas como “Fórmula 95” porque previam a aposentadoria quando a idade do segurado adicionada ao seu tempo de trabalho chegasse a 95. Previam-se, então, um regime básico universal para todos os trabalhadores, servidores públicos, militares e membros de Poder com a existência de um regime complementar.

Efetivamente, a questão previdenciária somente ganhou maior importância a partir da implantação do Plano Real, quando, de um lado, sua dimensão se tornou mais clara e seu equacionamento no curto prazo mais difícil com a estabilização da economia (nos períodos de inflação elevada, como os vividos recentemente, era não apenas difícil como dispensável a adoção de uma gestão responsável da despesa pública, uma vez que qualquer erro podia ser facilmente corrigido pela inflação dos meses seguintes); e, de outro, se passou a exigir a presença de elevados superávits primários nas contas públicas.

O primeiro ponto fundamental para a compreensão do nosso problema previdenciário é o entendimento de que temos não um, mas vários regimes de previdência, cada um deles com seus problemas e, também, com alternativas próprias de solução. O primeiro e o maior deles é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e destinado aos trabalhadores em geral. Este é um típico regime de repartição, mantido, essencialmente, pelas contribuições de empregados e empregadores sobre os salários.

Temos, também, os regimes mantidos diretamente pelos tesouros públicos e destinados aos seus servidores e membros de Poder. Aqui, ressaltando que esses regimes não estão presentes em todos os Municípios, há os regimes específicos dos servidores civis na União, Distrito Federal, Estados e Municípios, os dos militares da União, do Distrito Federal e dos Estados e os dos membros de Poder (magistrados, membros do Ministério Público e parlamentares) em cada ente federado.

Esses últimos regimes são bastante diferentes daquele primeiro. São regimes de repartição peculiares, no quais os seus segurados participam do seu financiamento, mas cabe ao Estado garantir-lhes o

financiamento remanescente. Isso ocorre porque o Estado, nesses regimes, tem o poder de estabelecer, de forma unilateral, tanto as condições de aposentadoria como o valor dos proventos que é nada mais do que o valor da remuneração na atividade, ambos fixados por lei. Além disso, cabe também a ele dimensionar o tamanho da sua força de trabalho, na medida em que cabe ao Governo, de acordo com a conveniência e oportunidade administrativas, decidir o número de servidores que terá. Claro que são, todas essas, decisões de longo prazo, cujos resultados, na maior parte das vezes, não podem ser revertidos. Ou seja, cabe, sim, ao Estado tomar essas decisões. No entanto, tomadas, terão conseqüências que podem perdurar décadas e que, muitas vezes, são irreversíveis.

Além desses, há um terceiro regime previdenciário, o complementar. Trata-se, aqui, de um regime de capitalização destinado a conceder aos seus associados complementação de aposentadoria e pensão em relação ao Regime Geral de Previdência Social, do qual eles são contribuintes obrigatórios. São geridos por entidades fechadas ou abertas de previdência privada, às quais a filiação é facultativa, mantidas por contribuições dos seus associados e de suas patrocinadoras. Essas entidades têm os seus benefícios e contribuições regidos pelos seus estatutos e planos de benefícios, que são acordados entre os seus associados e mantenedoras, a partir de normas gerais estabelecidas em lei. Aqui, faz-se necessário separar não apenas as entidades abertas das fechadas, mas, dentre essas últimas, aquelas mantidas por entidades privadas das mantidas por empresas públicas e sociedades de economia mista.

Analisando a forma como os problemas previdenciários foram enfrentados pelas duas emendas constitucionais que visaram à sua reforma, podemos afirmar que a Emenda Constitucional nº 41, de 2003 – cujos pontos principais serão objeto de comentário mais detalhado adiante – tem

escopo bem mais limitado do que a de nº 20, de 1998, na medida em que ela se restringe, quase exclusivamente, a modificar os regimes dos servidores públicos e membros de Poder, praticamente mantendo intocados o RGPS e o regime de previdência complementar, que tinham sido objeto de importantes alterações por essa última, e ainda os regimes dos militares.

Efetivamente, a EC nº 20 promoveu importantes alterações no RGPS, destacando-se a retirada da previsão constitucional da forma de cálculo dos benefícios, o que permitiu que se passasse a calculá-los pela média dos 80% maiores salários-de-contribuição de todo o período contributivo do segurado, e a instituição do “fator previdenciário”, que introduziu, como variáveis para o cálculo do benefício, a idade no momento da aposentadoria, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição.

Essas modificações têm tido importante efeito sobre as despesas da previdência do regime geral, cujas recentes dificuldades se devem ao fato de que a massa de salários, em razão da queda no ritmo da atividade econômica, está crescendo em índices muito inferiores aos da correção dos benefícios previdenciários.

No caso da previdência complementar, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, viabilizou uma completa reestruturação do setor, com a edição das Leis Complementares nºs 108 e 109, de 2001, previstas na emenda.

Quanto ao regime dos servidores públicos, a alteração foi enorme. Estabeleceu-se idade mínima na regra geral e na transição; exigiu-se tempo de serviço público e no cargo público para aposentadoria; vedou-se a contagem de tempo fictício e a promoção e incorporações na aposentadoria; e extinguiu-se a aposentadoria proporcional. Além disso, facultou-se a instituição de previdência complementar para os servidores

públicos, permitindo que a questão de suas aposentadorias venha a ser equacionada no futuro.

Assim, mesmo considerando que a situação atual das despesas previdenciárias dos tesouros públicos é séria, a edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, tornou o problema muito menos grave, permitindo, no caso dos servidores públicos civis, uma importante mudança nas tendências dessas despesas e melhorando sensivelmente a perspectiva para os anos seguintes.

A presente reforma, essencialmente, age sobre os atuais servidores públicos com duas alterações fundamentais em suas aposentadorias. De um lado, somente permite a transferência para a inatividade com proventos integrais após 60 anos de idade, se homem, e 55 se mulher; e, de outro, extingue a paridade entre os proventos da aposentadoria e a remuneração dos servidores quando em atividade.

Os atuais aposentados praticamente mantêm os seus direitos; a alteração significativa é que passam a ser submetidos à contribuição previdenciária. Essa mudança, apesar de ser matéria emblemática, tem efeito financeiro reduzido, tanto do ponto de vista individual quanto da arrecadação que propiciará. Em outras palavras, a repercussão financeira é desproporcional à dimensão da polêmica em torno desse desconto previdenciário.

Para os futuros servidores, mantém-se o modelo de um regime previdenciário básico, complementado por um fundo de pensão. A diferença ocorre no desenho do regime básico, que se aproxima bastante do RGPS.

Finalmente, uma observação sobre os objetivos que levaram o atual Governo a encaminhar ao Congresso Nacional a proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, especialmente no tocante à busca de velocidade em sua tramitação.

Como se comentou acima, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, já havia permitido que se sinalizasse uma significativa melhora do quadro das despesas referentes à previdência dos servidores públicos civis. Assim, efetivamente, não há emergência no equacionamento da questão, especialmente porque quando se fala em termos de previdência, não existe urgência, já que os efeitos das alterações que se fazem nesse campo contam-se por gerações e não por exercícios. Desta forma, parece-nos que a questão indica, principalmente, a capacidade do atual Governo de fazer mudanças em matéria importante. Observe-se que isso não se traduz, necessariamente, em juízo de valor negativo com relação à proposta, uma vez que se trata de objetivo que não é, absolutamente, desprovido de importância.

Nesse ponto, é importante reconhecer a eficiência do Governo. Isso fica evidente quando se constata que a proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, foi encaminhada ao Congresso Nacional em 30 de abril de 2003 e promulgada no dia 19 de dezembro do mesmo ano, tramitando por apenas 233 dias. Enquanto isso, a proposição que deu origem à Emenda Constitucional nº 20, de 1998, por exemplo, foi recebida em 28 de março de 1995 e somente foi promulgada em 15 de dezembro de 1998, após 1.358 dias de tramitação, praticamente toda uma legislatura.

2. UM PANO DE FUNDO: ALGUNS COMENTÁRIOS SOBRE A SITUAÇÃO FINANCEIRA DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS DA UNIÃO

Como se referiu acima, as despesas da União com o pagamento de seus inativos e pensionistas são relevantes, mas estão longe de representar um problema de alta gravidade e não estão fora de controle.

De um lado, temos assistido, desde 1995 – no período que coincide com a fase de estabilidade econômica –, uma preocupação crescente com relação às despesas de pessoal, inclusive no pagamento de benefícios previdenciários aos servidores públicos.

De outra parte, a edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, permitiu que os dispêndios com servidores aposentados e seus pensionistas, especialmente, os civis, apresentassem crescimento abaixo da inflação, conforme demonstrado na tabela abaixo. Ressalte-se que, com relação ao ano de 2003, para permitir a comparação, foram mantidos como transferências os valores referentes a pagamento de pessoal do Distrito Federal que passaram a ser feitos diretamente pela União por força do que dispõe a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal:

**DESPESAS E RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS DA UNIÃO E
OUTROS ITENS DE RECEITA E DESPESA SELECIONADOS**

(em R\$ 1.000)

	1995	2003	Varição 95/03
Despesa total com pessoal	37.009.174	78.974.750	113,40%
Civis	26.172.471	55.115.286	110,60%
Militares	8.561.413	20.202.590	136,00%
Transferências	2.275.290	3.656.874	60,70%
Despesa com inativos e pensionistas civis	10.192.158	20.856.244	104,60%
Inativos	7.587.111	14.659.121	93,20%
Pensionistas	2.605.047	6.197.123	137,90%
Despesa com inativos e pensionistas militares	4.552.748	12.230.033	168,60%
Inativos	2.602.847	7.145.785	174,50%
Pensionistas	1.949.901	5.084.248	160,70%
Despesa total c/ inativos e pensionistas	14.744.906	33.086.277	124,40%

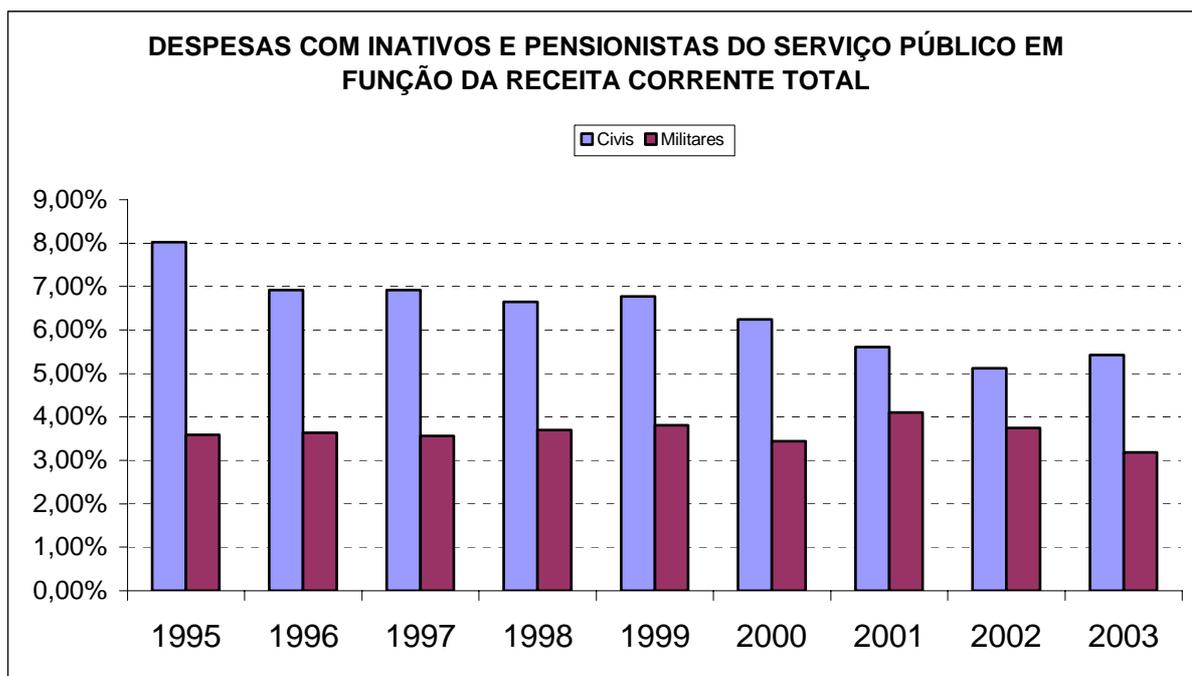
Benefícios previdenciários do RGPS	32.561.676	108.477.471	233,10%
Contribuições ao RGPS	25.594.978	76.854.819	200,30%
Resultado do RGPS	-6.966.698	-31.622.652	353,90%
Receita corrente líquida da União	69.574.363	224.920.164	223,30%
Receita corrente total da União	127.093.577	384.477.011	202,50%
Despesa com juros, encargos e amortização das dívidas interna e externa	25.795.901	145.257.752	463,10%
Varição do IPCA:			119,3%

Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Governo Federal da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Chama a atenção a situação da previdência dos militares e do RGPS, cujas despesas vêm subindo acima da inflação e que, certamente, se apresentam como problemas mais sérios no médio prazo do que a previdência dos servidores civis.

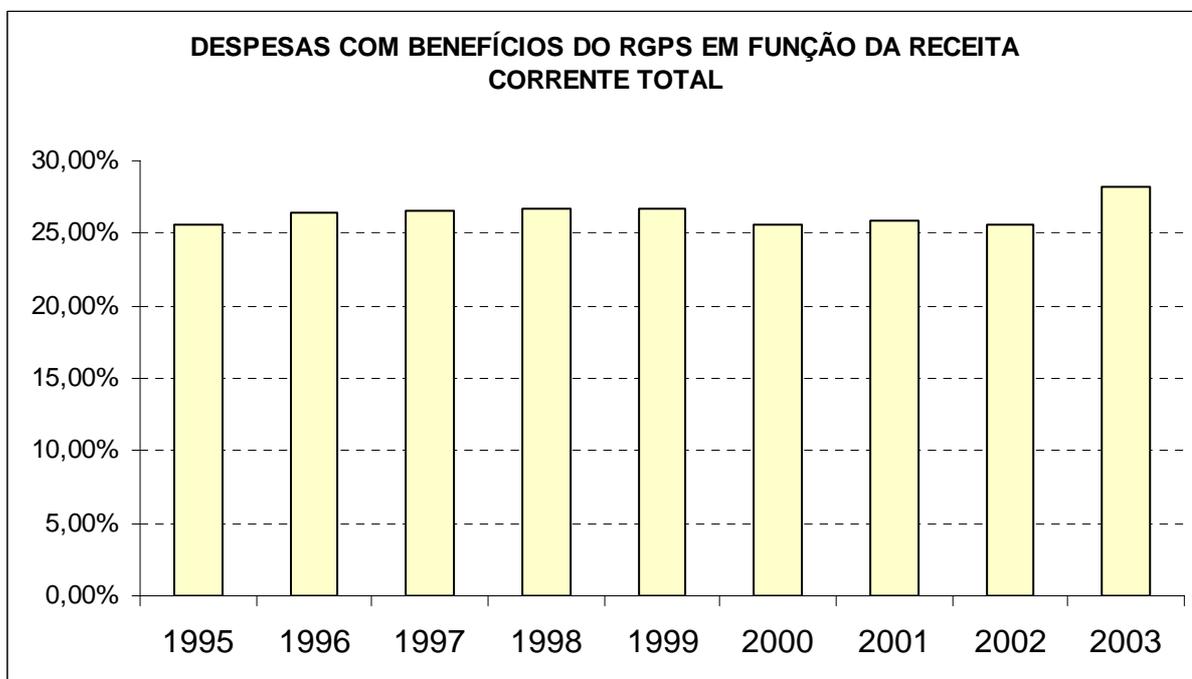
A influência da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, fica mais clara quando se comparam, ano a ano, as despesas com inativos e pensionistas do serviço público com a receita corrente total da União.

Verifica-se, no gráfico abaixo, que as despesas relativas a pessoal civil sofreram queda, desde 1999. No mesmo período, as despesas com pessoal militar, que não foram objeto de alteração pela referida Emenda Constitucional, têm se mantido estáveis.



Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Governo Federal da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Igualmente, as despesas com benefícios do RGPS vêm mantendo um patamar de estabilidade, conforme gráfico abaixo:



Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Governo Federal da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

É interessante observar que o controle das despesas com inativos e pensionistas civis tem ocorrido malgrado o crescimento do quantitativo físico deles, conforme pode ser observado na tabela que se segue:

QUANTITATIVO FÍSICO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS				
	dez/94	dez/03	diferença	diferença %
CIVIS	1.147.825	1.156.955	9.130	0,8%
Ativos	665.195	523.292	-141.903	-21,3%
Inativos + instituidores	482.630	633.663	151.033	31,3%
Inativos	340.456	401.184	60.728	17,8%
Instituidores de Pensão	142.174	232.479	90.305	63,5%
MILITARES	579.480	629.381	49.901	8,6%
Ativos	322.468	321.844	-624	-0,2%
Inativos + instituidores	257.012	307.537	50.525	19,7%
Inativos	110.128	130.394	20.266	18,4%
Instituidores de Pensão	146.884	177.143	30.259	20,6%
TOTAL	1.727.305	1.786.336	59.031	3,4%
Admissões por concurso – civis do Poder Executivo (1995-2003):				56.398

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Estatísticas da Execução Orçamentária das Despesas com pessoal da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Esse crescimento se deve ao grande número de aposentadorias no serviço público, especialmente em alguns momentos. Efetivamente, podemos encontrar, no período que vem desde a promulgação da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o estatuto dos servidores públicos da União, três momentos em que houve um grande número de inativação. O primeiro foi logo após a aprovação do Estatuto, quando se liberou uma grande quantidade de aposentadorias que se encontrava represada. Em seguida, como consequência de algo que se pode denominar “efeito-pânico”, encontramos o período durante o qual tramitou a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e o relativo à Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

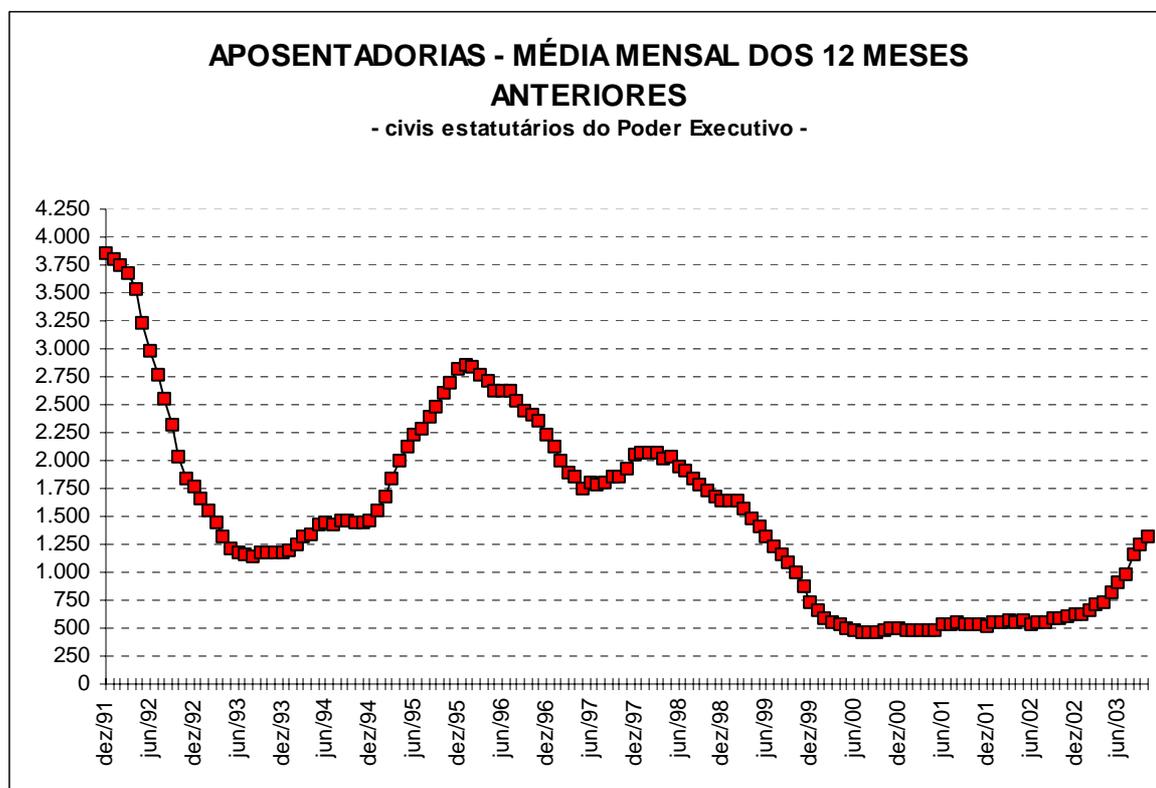
Vale destacar outro dado que reforça a importância da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que é a significativa redução do número de

aposentadorias logo após a sua promulgação, efeito que foi, em parte, revertido com os debates em torno da proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Essas informações encontram-se na tabela e no gráfico que se seguem.

Ano	Nº de aposentadorias
1991	46.196
1992	21.213
1993	14.152
1994	17.622
1995	33.848
1996	26.807
1997	24.631
1998	19.754
1999	8.783
2000	5.951
2001	6.222
2002	7.465
2003 (até out)	14.727

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

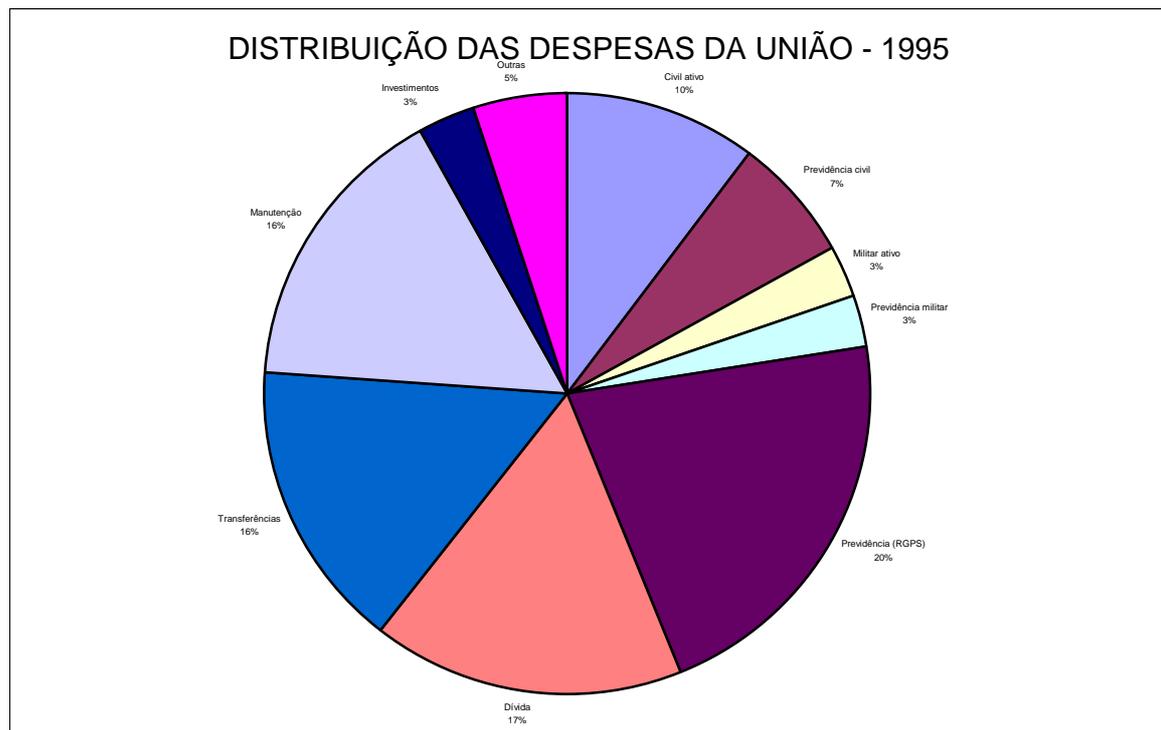


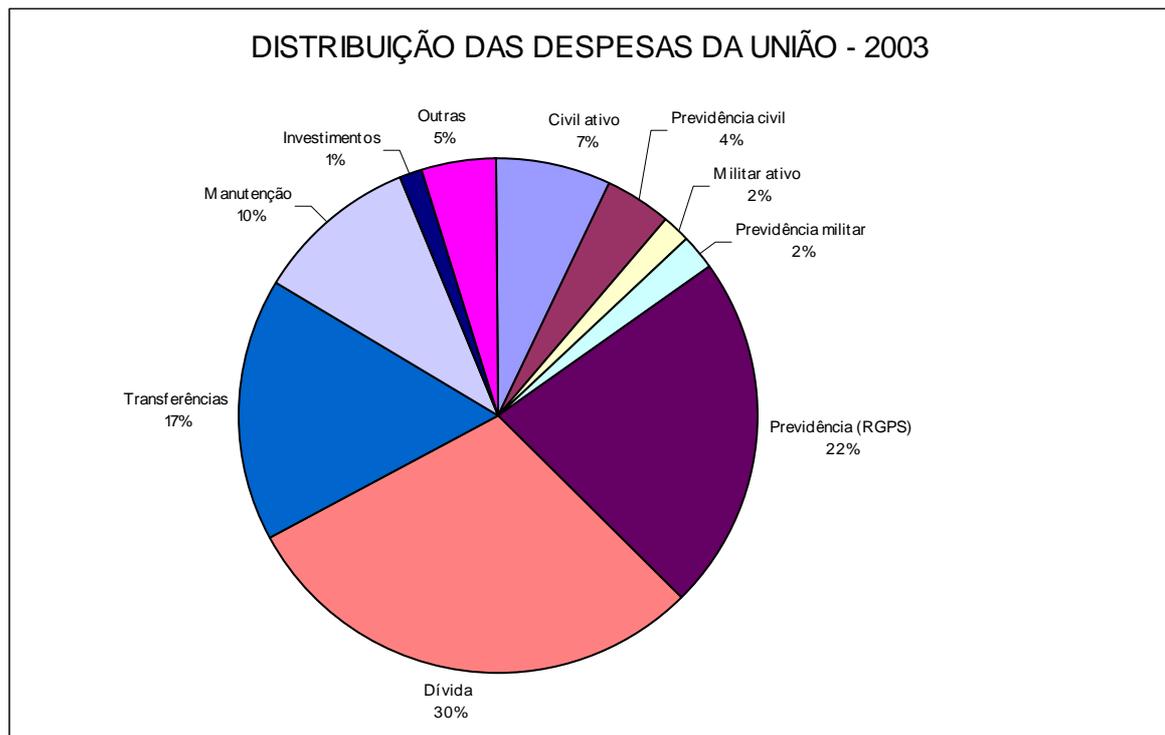
Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Finalmente, vejam-se os gráficos abaixo, que comparam a distribuição das despesas da União em 1995 e 2003. Observa-se que os dispêndios com previdência dos servidores civis tiveram, no período, uma significativa redução em sua participação no total das despesas da União. Elas, que representavam cerca de 7% desse valor em 1995, passaram a 4% em 2003.

Ao mesmo tempo, as despesas com o RGPS vêm mostrando tendência preocupante.

Ainda que represente gasto relevante, cujo controle não pode ser negligenciado, o pagamento de aposentadorias e pensões aos servidores federais e seus dependentes, como os dados demonstram, está longe de ter o peso que tradicionalmente lhe vem sendo atribuído.





Fonte: Relatórios de Execução Orçamentária do Governo Federal da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Como se explicitou desde o início, esses são dados relativos à União. Com certeza, a situação previdenciária de Estados, Distrito Federal e Municípios deve ser nuançada. Entretanto, apesar de não termos séries de dados confiáveis sobre os demais entes federados, parece-nos que não seria absurdo afirmar que encontraremos neles, no mínimo, a mesma tendência apresentada na União.

3. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 2003

Colocados esses pontos, passemos a comentar o conteúdo da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

3.1. ALTERAÇÕES NO RGPS

Como se comentou, a atual Reforma da Previdência tem como objeto central o regime previdenciário dos servidores públicos. A Emenda Constitucional, entretanto, promove duas alterações no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Inicialmente, o limite do salário-de-contribuição e do salário-de-benefício passa dos atuais R\$ 1.869,34 para R\$ 2.400,00, equivalentes nesta data a dez salários mínimos, devendo, a partir daí, ser reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios daquele regime.

Essa alteração permitirá tornar o RGPS mais adequado ao perfil de renda da nossa sociedade, na medida em que cobrirá a imensa maioria dos salários pagos pela iniciativa privada.

É importante observar, entretanto, que ela somente tem efeito imediato sobre a arrecadação de contribuições previdenciárias. Isto é, desde a edição da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, aqueles trabalhadores com renda acima de R\$ 1.869,34 já tiveram um acréscimo no montante de sua contribuição ao Instituto Nacional do Seguro Social. A mudança não tem nenhum efeito sobre os benefícios já concedidos e somente no longo prazo agirá sobre os benefícios a serem concedidos, na medida em que esses são calculados sobre a média dos salários-de-contribuição do segurado, desde julho de 1994, segundo a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

De outra parte, se no curto prazo a medida traz aumento na arrecadação das contribuições vinculadas ao RGPS, no longo prazo ela será um elemento de desequilíbrio do sistema, na medida em que traduzir-se-á no crescimento do valor dos benefícios a ser coberto apenas pelo aumento da parcela de contribuição sob responsabilidade do empregado. Isso, porque a contribuição do empregador não está sujeita a limite e, como tal,

não sofre qualquer alteração com o aumento do teto dos salários-de-contribuição e de-benefício.

A segunda alteração no RGPS é a previsão de que a lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição.

Trata-se, em nosso entendimento, de norma de caráter programático, que, efetivamente, não inova o texto constitucional, uma vez que a lei ordinária poderia dispor sobre a matéria sob as normas hoje vigentes.

Efetivamente, o problema da instituição de um sistema como o referido não é legal, mas econômico, uma vez que a existência de alíquotas previdenciárias inferiores àquelas previstas para os empregadores para uma determinada categoria de segurados tornaria vantajosa a transferência para esse sistema de parte significativa dos empregados de baixa renda, com efeitos deletérios sobre a arrecadação previdenciária.

3.2. TETO REMUNERATÓRIO

Essa alteração, ainda que não envolva matéria previdenciária, em sentido estrito, tem sido uma das mais destacadas.

O problema das remunerações exageradas atinge todos os entes da Federação. Entretanto, impõe-se registrar que a sua origem não tem matriz constitucional. Na quase totalidade das vezes deriva-se de leis mal feitas, de incorporações de gratificações aos vencimentos, da extensão exagerada de vantagens aos servidores, muitas vezes nas próprias Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, bem como da falta de

atuação da Administração, tanto na defesa judicial, como na eliminação de pagamentos indevidos feitos aos servidores.

Esses excessos, no âmbito da União, vêm sendo, em alguns casos, eliminados nos últimos anos, sem necessidade de alteração constitucional, o que vem permitindo manter a estabilidade das despesas de pessoal.

O problema parece-nos, essencialmente, de legislação infraconstitucional. Impõe-se a todos os entes federados expurgar os excessos contidos em sua legislação e buscar a eliminação dos valores pagos ilicitamente.

Na verdade, o estabelecimento de tetos remuneratórios na Constituição não resolve o problema das remunerações excessivas. No máximo, o mitiga, por permitir, em tese, que todos os servidores atinjam o teto, o que, certamente, não atende o interesse público.

A EC trata do tema na redação dada ao inciso IX do art. 37 da Constituição:

Art. 37.

.....
XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

.....

Esse dispositivo tem regulamentação transitória no art. 8º da EC, que determina:

Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Ainda sobre a matéria, a Emenda Constitucional sob exame contém o seguinte art. 9º:

Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

É o seguinte o art. 17 do ADCT:

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

.....

Do ponto de vista da União, não se altera o teto já fixado no inciso IX do art. 37 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, Assim, de fato, a novidade é que a EC, em seu art. 8º, dá eficácia ao dispositivo, fixando, de imediato, o teto e os subtetos remuneratórios. Até então a atual redação do inciso XI do art. 37 da Constituição era, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, inaplicável, por não ter sido, ainda, fixado o subsídio dos seus Ministros.

De acordo com o declarado pelo Supremo Tribunal Federal, em reunião administrativa realizada em 5 de fevereiro de 2004, o valor do teto é de R\$ 19.115,19. Conforme a nota à imprensa divulgada por aquela Corte na ocasião:

O Supremo Tribunal Federal, reunido em sessão administrativa, decidiu, por maioria, determinar a aplicação administrativa interna do artigo 8º da emenda constitucional nº 41/2003. Para tanto, considerou que a maior remuneração atribuída por lei a ministro do STF, na data da promulgação da emenda, a título de vencimento, representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, é de R\$ 19.115,19, nos termos das Leis 10.474/02 e 10.697/03, e Decretos-Lei 2.371/87 e 1.525/77, esse último com a redação dada pelo Decreto-Lei 1.604/78.

O art. 9º, por seu turno, parece ter o objetivo de determinar que as atuais retribuições pagas, cumulativamente ou não, aos atuais agentes públicos observem o teto remuneratório estabelecido no art. 8º do diploma legal, não se admitindo a invocação de direito adquirido.

É importante, nessa altura, chamar a atenção para dois aspectos com relação ao teto instituído pela EC sob exame. Trata-se de questões que não são novidade com relação ao limite já fixado pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, mas que ganham nova dimensão agora, quando esse limite passa a ter eficácia.

Diferentemente do teto originalmente estabelecido na Constituição e que, conforme referido, continuava em vigor por entendimento do Supremo Tribunal Federal até a fixação do subsídio dos Ministros daquela Corte, o novo teto inclui as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. Trata-se de modificação relevante, uma vez que, de fato, a ineficácia prática do teto anteriormente fixado se derivou do entendimento de que nele não estavam compreendidas as vantagens pessoais.

Outra alteração de grande monta é que, na nova redação, o teto é aplicável à soma das retribuições percebidas pelos agentes públicos. Assim, para o abatimento dos valores excedentes, serão consideradas parcelas remuneratórias, de qualquer origem, recebidas cumulativamente. Isso se aplicará, por exemplo, às acumulações lícitas na atividade ou na inatividade e à percepção simultânea de remuneração ou provento com pensão. Ou seja, um agente político que exerça um mandato eletivo e tenha uma aposentadoria ou receba uma pensão verá o teto se aplicar à soma dessas duas retribuições.

Citamos PAULO MODESTO, *in* “Teto constitucional de remuneração dos agentes públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais”, publicado na Revista de Direito Administrativo (RDA) (Rio de Janeiro, Ed. Renovar, nº 222, out./dez.,2000, p. 1-21):

No novo sistema, é simplificado e enrijecido radicalmente o sistema de fixação de limites de retribuição. É estabelecido um único teto nacional, correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Prefeitos, Governadores, Ministros de Estado, Deputados e Senadores, o próprio Presidente da República, não poderão perceber mais do que for definido como subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. No cálculo do teto serão consideradas as vantagens pessoais e toda e qualquer parcela de remuneração. Além disso, nas hipóteses de acumulação, tanto de provento quanto de remuneração, as parcelas serão somadas e consideradas como um todo unitário para fins de abatimento.

Dito isso, há, aqui, dois pontos a serem analisados. O primeiro é identificar quais as retribuições abrangidas pelo teto; e o segundo é a possibilidade de o teto poder determinar a redução das remunerações que estariam sendo recebidas quando de sua aprovação, como parece fazer o art. 9º da EC nº 41, de 2003.

A primeira questão envolve as chamadas parcelas extra-teto, isto é, aquelas que não se incluem no teto.

O debate sobre o tema não é novo e vem desde o texto original da Constituição. Veja-se, a esse respeito, a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 14, relatada pelo Ministro CÉLIO BORJA:

Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros. O § 2º do art. 2º da Lei Federal nº 7.721, de 6 de janeiro de 1989, quando limita os vencimentos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – “computados os adicionais por tempo de serviço” – à remuneração máxima vigente no Poder Executivo, vulnera o art. 39, § 1º, in fine, da Constituição, que sujeita a tal limite apenas os “vencimentos”, excluídas as vantagens “pessoais”. compatibilidade do conceito de “vencimentos” estabelecidos na Lei Complementar nº 35/79 e em outros artigos da Lei Maior com a exegese do aludido dispositivo constitucional.

No Recurso em Mandado de Segurança nº 21.840, relatado pelo Ministro MARCO AURÉLIO:

Remuneração – teto constitucional – auto-aplicabilidade. A norma inserta no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal é auto-aplicável, não dependendo, relativamente ao teto, de regulamentação.

Remuneração – teto constitucional – vantagens pessoais. A teor da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em relação à qual guardo reserva, as vantagens pessoais não devem ser computadas para saber-se da observância do teto previsto no inciso XI do art.37 da Constituição Federal.

E no Recurso Extraordinário nº 161.263, cujo relator foi o Ministro MAURÍCIO CORRÊA:

Na fixação do teto remuneratório estabelecido pela Constituição Federal de 1988, excluem-se as vantagens de caráter individual ou pessoal e incluem-se as vantagens percebidas em razão do exercício do cargo.

Assim, por construção jurisprudencial, estabeleceu-se que vantagens pessoais não integravam o teto fixado pelo Constituinte de 1987/8.

Certo é que a nova redação é mais abrangente, determinando expressamente, por exemplo, que as vantagens pessoais se incluem no teto. Entretanto, parece-nos ser óbvio que certas parcelas da remuneração, como, por exemplo, aquelas eventuais ou de caráter indenizatório, não podem, pela sua natureza, incluir-se no teto remuneratório.

Sobre o tema, citamos, novamente o doutor PAULO MODESTO, no mesmo artigo acima referido:

A rigidez do novo sistema não pode ser compreendida contra a própria administração pública e contra princípios que remarcam a inteligência do sistema jurídico. Na verdade, as parcelas percebidas pelos servidores públicos que não constituem remuneração, ou subsídio, mas simples indenizações não poderão ser computadas para fins de cálculo do abate-teto.

As indenizações não poderão ser consideradas no limite constitucional de remuneração por razões singelas:

a) em razão do princípio da igualdade, pois se despesas adicionais e trabalho adicional não autorizarem ressarcimento ou compensações, haveria desequilíbrio de situações jurídicas (ex. direito de utilização de apartamento funcional e direito a ressarcimento de despesa com moradia se inexistente apartamento funcional disponível; despesas de diária, locomoção etc.);

b) pela razão de que as parcelas indenizatórias não integram, a todo rigor, a remuneração do agente público, constituindo valores pagos em caráter eventual (ex. diárias de viagem), não devendo integrar os limites constitucionais de remuneração.

O conceito de indenização não é elástico, vago ou fluído na medida do conceito das famosas “vantagens pessoais”.

As indenizações são valores ou vantagens pecuniárias que apresentam as seguintes características definitórias:

a) são eventuais (não são necessárias, ou inerentes, ao exercício do cargo público, mas decorrentes de fatos ou acontecimentos especiais previstos na norma);

b) são isoladas, não se incorporando ou integrando aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim;

c) são compensatórias, pois estão sempre relacionadas a acontecimentos, atividades ou despesas extraordinárias feitas pelo servidor ou agente pelo exercício da função;

d) são referenciadas a fatos e não à pessoa do servidor.

.....

Não fosse assim, o servidor próximo ao teto teria de arcar, por exemplo, com despesas eventuais e extraordinárias de viagem sem ressarcimento do Estado, criando situações de enriquecimento sem causa do erário público completamente sem sentido e manifestamente injustas.

Assim, o teto tem que ser entendido de forma razoável e se harmonizar com o restante da Carta Magna. Ou seja, o novo limite incluído, exceto aquilo que é assegurado ao servidor e membro de Poder pela Carta Magna em seus diversos dispositivos, uma vez que a Constituição não poderia garantir direitos com uma mão e retirá-los com outra.

Ainda que ressaltando que se trata de decisão tomada em foro administrativo e não jurisdicional, esse entendimento foi reforçado e mesmo estendido pelo Supremo Tribunal Federal, na reunião administrativa que declarou o valor do teto. Segundo a nota à imprensa divulgada pelo Excelso Pretório na ocasião:

O Supremo Tribunal Federal entendeu que os valores recebidos pelos ministros do Tribunal Superior Eleitoral a título de gratificação de presença, na forma da Lei 8.350/91, não integram o cálculo do limite fixado pelo citado artigo 8º da Emenda 41/2003. Por outro lado, esses valores não podem se somar à remuneração dos ministros do Supremo para fins de repercussão prática do teto. É que, se assim não se entendesse, haveria norma constitucional sem eficácia, exatamente aquela que determina que o TSE seja composto por ministros do STF (CF, artigo 119). Se esses já recebem o teto no Supremo, estariam impedidos de receber a

remuneração pelo trabalho no TSE e, conseqüentemente, de compor a corte eleitoral.

Não se admite que normas constitucionais de igual hierarquia sejam antagônicas, de forma que uma anule a outra. Nessas situações, é preciso que haja uma conformação das regras constitucionais. Assim, no caso específico do TSE, o artigo 119 da Constituição e o artigo 8º da emenda constitucional 41/03 interpretam-se harmonicamente.

Além disso, a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, ao art. 57 da Constituição previu que as “parcelas indenizatórias”, conceito sobre cuja extensão não há consenso, ficassem também fora do teto.

Desta forma, em nosso entendimento, não podem ser incluídos no teto valores percebidos com natureza não remuneratória, como ajuda de custo; passagens aéreas; cotas de correio, publicações e outras.

É importante alertar, entretanto, que, considerando o ineditismo da questão, esses pontos ainda demandarão grande esforço interpretativo por parte da Administração e do Poder Judiciário, culminando, certamente, com a palavra final do Supremo Tribunal Federal.

Vale observar, ainda, sobre a questão do novo teto remuneratório estabelecido pela EC nº 19, de 1998, e tornado efetivo pela EC nº 41, de 2003, que, em nosso entendimento, trata-se aqui de legislar para o futuro, uma vez que não nos parece possível reduzir valores percebidos licitamente, que configuram direito adquirido, não passível de ser eliminado.

Conforme CARLOS AYRES BRITTO, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, e VALMIR PONTES FILHO, *in* “Direito Adquirido contra as Emendas Constitucionais”, Revista de Direito Administrativo, nº 202, out.-dez. 1995, pp. 75/76:

1.1. Há direito adquirido, sim, contra as emendas constitucionais. O que não há é direito adquirido contra a Constituição, tal como originariamente posta, (...)

1.2. Noutros termos (...) somente a Constituição originária é que se põe na linha de largada do Direito Positivo. (...) Isto, pelo fato de que seu órgão de elaboração (Assembléia Nacional Constituinte, no caso brasileiro) é o único a se caracterizar como instância capaz de normar sem ser normada;(...)

1.3. Nada escapa à força de construção e ao mesmo tempo de demolição normativa da Constituição originária (...) É exprimir: todas as relações possíveis e imagináveis estão à mercê da Constituição e por isso é que se pode ajuizar que contra ela não há direito adquirido.

.....

2.1. Não é bem isso o que sucede com as emendas à Constituição, que já se encontram a meio caminho do Direito Positivo. Seu órgão de elaboração é destituído da característica de instância exclusivamente normante, exatamente porque já derivado da primária manifestação de vontade normativa daquele que elabora a Constituição.(...)

2.2. Pois bem, por não ser possível reconhecer ao órgão de produção das emendas constitucionais a ontologia de um verdadeiro poder constituinte, mas apenas a de um poder reformador, é centro deliberativo que não exercita a plenitude de um poder correlatamente desconstituinte. Ele não zera a contabilidade jurídica anterior e daí a compreensão de se tratar de um aparelho decisório que não tem a força de ignorar de todo a Constituição preexistente, pois somente pode normar nos termos em que pela Constituição mesma já se encontra normado.

2.3. Daqui se conclui, obviamente, que a permanência ou não de um direito já adquirido é matéria que se equaciona, antes de tudo, à face do originário texto Maior. E não das emendas à Constituição, propriamente. É sempre necessário ver se existe, no assoalho da própria Constituição, um regime específico para o chamado direito adquirido, imune à incidência das próprias emendas.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939–DF, caminhou na mesma direção, quando declarou que a instituição do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, não poderia elidir a norma da anterioridade prevista na alínea *b* do inciso III do art. 150 da Constituição Federal, uma vez que as garantias asseguradas ao

contribuinte por aquele dispositivo integravam o rol de direitos e garantias individuais e, como tal, eram cláusulas pétreas.

1. Uma Emenda à Constituição, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, *a*, da CF). (...)

2. A Emenda Constitucional n. 3, de 17.03.1993, que, no art. 2º, autorizou a União a instituir o I.P.M.F., incidiu em vício de inconstitucionalidade, ao dispor, no § 2º desse dispositivo, que, quanto a tal tributo, não se aplica “o art. 150, III, *b* (...)”, da Constituição, porque, desse modo, violou (...) o princípio da anterioridade, que é garantia individual do contribuinte (art. 5º, § 2º, art. 60, § 4º, inciso IV, e art. 150, III, *b* da Constituição); (...)

Posteriormente, a Corte Suprema reiterou esse entendimento no julgamento da Medida Liminar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.946–DF, onde se discutiu o art. 14 da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a “Reforma da Previdência” do Governo anterior. Aqui, o Tribunal, por votação unânime, rejeitou a preliminar suscitada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal, por entender que se revela juridicamente possível a fiscalização abstrata de constitucionalidade que tenha por objeto emenda à Constituição alegadamente vulneradora das cláusulas pétreas inscritas no art. 60, § 4º, da Carta Magna. Em seguida, também por unanimidade, o STF deferiu, em julgamento ocorrido em 29 de abril de 1999, relatado pelo ilustre Ministro SYDNEY SANCHES, a medida liminar. Conforme publicado no Informativo nº 147 daquela alta Corte:

Dando continuidade ao julgamento de medida liminar em ação direta ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro–PSB contra o art. 14 da Emenda Constitucional nº 20/98 (v. Informativo 144), o Tribunal, por unanimidade, deferiu o pedido para, dando interpretação conforme à Constituição ao referido dispositivo [‘Art. 14. O limite máximo para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social que trata o art. 201 da Constituição Federal é fixado em R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), devendo, a partir da data da publicação desta Emenda, ser reajustado de forma a

preservar, em caráter permanente, seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social.'], deixar expresso que o mesmo não se aplica à licença maternidade a que se refere o art. 7º, XVIII, da CF, respondendo a Previdência Social pela integralidade do pagamento da referida licença. Tendo em vista que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4º, IV), o Tribunal afastou a exegese segundo a qual a norma impugnada imputaria o custeio da licença-maternidade ao empregador, concernente à diferença dos salários acima de R\$ 1.200,00, porquanto esta propiciaria a discriminação por motivo de sexo, ofendendo o art. 7º, XXX, da CF ('Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: ... XXX – proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;'), que é um desdobramento do princípio da igualdade entre homens e mulheres (CF, art. 5º, I). Levou-se em consideração também que, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, está o de promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3º, IV).

Recentemente, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 298.694, em 8 de agosto de 2003, o Pleno do Supremo Tribunal Federal, conforme informação da Assessoria de Comunicação Social daquela Corte, *discutiu as garantias constitucionais do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos. Por unanimidade, os ministros entenderam que a irredutibilidade de vencimentos é uma “modalidade qualificada” de direito adquirido.*

Vale transcrever trecho do voto do relator do feito, o ilustre Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE:

De logo, reafirmo que a irredutibilidade de vencimento é, sim, forma qualificada e específica, da garantia do direito adquirido.

Com efeito, a conclusão pela incidência da garantia da irredutibilidade tem como premissa necessária que o servidor haja reunido os pressupostos da fixação dos seus vencimentos em certa quantia: logo, de haver consumado a aquisição do direito à sua percepção, que se estende prospectivamente ao de não a ver reduzida por lei posterior.

Assim, não nos parece possível que emenda à Constituição atinja os direitos adquiridos, entre eles o da irredutibilidade de vencimentos. Ou seja, uma emenda constitucional conterà vício de inconstitucionalidade se atingir direitos adquiridos legítimos, quando, inclusive, não poderá ser sequer objeto de deliberação, *ex vi* do disposto no art. 60, § 4º, IV, da Carta Magna. Ou seja, se esse for o objetivo do art. 9º da EC nº 41, de 2003, ele, em nosso entendimento, padece de inconstitucionalidade.

Desta forma, parece-nos que o teto fixado pelo diploma legal, malgrado o seu art. 9º, não poderá ser aplicado às remunerações que venham sendo percebidas, de forma legítima, anteriormente à promulgação da Emenda Constitucional.

3.3. CÁLCULO DOS PROVENTOS

Talvez o principal problema que apresentavam os regimes próprios de previdência dos servidores públicos fosse o fato de que esses regimes não tinham lógica estritamente previdenciária, uma vez que não havia, neles, qualquer vínculo entre as contribuições dos servidores na atividade com os seus benefícios de aposentadoria e pensão.

A distorção é causada porque os servidores públicos, até então, recebiam proventos de aposentadoria iguais ao valor da sua última remuneração, a chamada integralidade.

Assim, um servidor podia, após ficar quase toda a sua vida profissional na iniciativa privada – uma vez que somente havia (e apenas após a edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998) a exigência de dez

anos de serviço público para a aposentadoria – fazer um concurso público e se aposentar com proventos integrais.

Esse fato tem causado o permanente desequilíbrio financeiro desses regimes que não têm consistência atuarial e obrigado os entes federados a fazerem um grande esforço fiscal para atender às necessidades de financiamento dos seus regimes próprios.

Talvez a grande virtude da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, seja exatamente permitir que se dê consistência atuarial para os regimes próprios de previdência dos servidores públicos.

Isso se dá com a criação de mecanismos que fazem com que as aposentadorias e as pensões dos futuros funcionários e seus dependentes sejam, sempre função de suas contribuições, como já ocorre com o RGPS.

Trata-se do novo comando introduzido no § 3º do art. 40 da Constituição, que determina:

Art. 40.

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições recolhidas aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

.....

Entretanto, é importante registrar que o regime tem maior consistência atuarial, mas, mesmo nesse desenho, apresenta problemas de sustentabilidade no longo prazo.

Vejamos. Para verificar o equilíbrio atuarial do regime, utilizamos a metodologia apresentada por FRANCISCO EDUARDO BARRETO DE OLIVEIRA, KAIZÔ IWAKAMI BELTRÃO e LEANDRO VICENTE FERNANDES MANIERO, em trabalho intitulado “Alíquotas

equânimes para um sistema de seguridade social”, publicado em outubro de 1997, no nº 524, da coleção “Textos para discussão”, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

De acordo com esse trabalho, um sistema previdenciário precisa reservar uma alíquota de 0,5% para fazer frente aos benefícios de auxílio doença e reclusão e de 4,82% para aposentadoria por invalidez, para taxa anual de juros reais de 3% (a experiência internacional mostra que trabalhar com taxas superiores, para períodos de longo prazo como o que envolve cálculos desse tipo é irrealista). Finalmente, estima a taxa de administração do regime em 10%. Com alíquotas de contribuição, trabalhamos com um total de 33% (11% para o servidor e 22% para o Tesouro, padrão utilizado em boa parte do país).

Usando esses parâmetros, temos que, para os homens, com 35 anos de contribuição, é possível pagar benefício (equivalente à média das remunerações sobre as quais incide a contribuição) por 21 anos. De acordo com a tábua de mortalidade do IBGE para o ano de 2002, um homem com 60 anos (idade para aposentadoria prevista) tem uma sobrevida média de 16 anos. Com esses resultados teríamos a possibilidade de pagar pensão para os seus dependentes por apenas 5 anos, que é tempo inferior à média de duração desse benefício, que é de 8 anos.

Para as mulheres, após 30 anos de contribuição, seria possível pagar benefícios por cerca de 18 anos. Como as mulheres de 55 anos (idade prevista para a sua aposentadoria) têm expectativa de sobrevida de 23 anos e meio, o regime é desequilibrado mesmo que elas não deixem pensão.

Ainda que se trate de uma evolução em relação às normas anteriormente vigentes, quando não era sequer possível fazer esse tipo de cálculo, uma vez que os benefícios não eram função das contribuições, os

dados acima demonstram que ainda se impõe, mesmo que paulatinamente, a elevação das idades mínimas para aposentadoria, especialmente se considerarmos o aumento da expectativa de vida que temos assistido nos últimos tempos.

Essas idades, fixadas em 60 anos para homens e 55 para mulheres na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, não sofreram alteração na Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

3.4. CORREÇÃO DOS PROVENTOS

Em nosso entendimento, a modificação na sistemática de atualização dos proventos e das pensões dos servidores públicos é, juntamente com as normas referentes ao cálculo deles, a mais importante alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Trata-se de revogar, para os novos servidores, a vinculação entre ativos e inativos, a chamada paridade. Os servidores passam a ter apenas a garantia de preservação do valor real dos proventos.

A nova situação se assemelha àquela que existia antes da Carta de 1988. Na Constituição de 1967, a regra de reajuste consistia no seguinte ditame:

Art. 102.

§ 1º Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.

.....

Ocorre que tal regra foi operada de modo que resultou em uma crescente disparidade entre a renda dos ativos e a dos inativos.

Basicamente, para os ativos, embora os reajustes fossem inferiores à inflação, muitas vezes, acrescentavam-se vantagens adicionais mediante transformações e reclassificações de cargo que não eram repassadas para os inativos por não serem reajustes. A situação era tal que, considerando os elevados índices de inflação à época, a remuneração de aposentados e pensionistas perdeu a maior parte do seu poder aquisitivo.

Quando chegou o momento de elaboração da nova Carta Magna, houve uma pressão muito forte dos servidores sobre os constituintes para criar uma situação de plena paridade entre o ativo e o inativo. Dessa pressão surgiu a paridade entre ativos e inativos, com a introdução do seguinte comando na Lei Maior:

Art. 40.

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da Lei.

Essa decisão da Assembléia Constituinte foi adotada em votação onde se obteve o único momento de plena unanimidade, com nenhum voto nulo ou contrário.

O texto do § 4º do art. 40 da Constituição, em sua redação original, foi mantido no § 8º do mesmo artigo pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

O resultado, ainda que eficiente para impedir a perda radical do poder aquisitivo dos aposentados e pensionistas, tem sido o engessamento da administração dos recursos humanos do setor público.

Qualquer aumento real de remuneração ao servidor ativo tem, necessariamente, de ser repassado aos servidores inativos. A paridade entre ativos e inativos impede reformar o perfil profissional de alguma carreira e procurar atrair para o serviço público, mediante aumento da remuneração real, pessoas com outro nível de formação ou maior experiência profissional. Além disso a vinculação dos proventos dos inativos à remuneração dos ativos não tem qualquer lógica atuarial, enquanto não há nenhuma relação necessária entre o quanto um servidor recebeu na atividade e o quanto recebe na inatividade.

A nova sistemática representa, com certeza, uma melhoria nessa situação. Há, aqui, entretanto, um grave risco, que é o se repetir a situação anterior à Carta de 1988, com a permanente redução do valor real dos proventos e pensões.

A garantia de manutenção do poder real não nos parece suficiente, uma vez que além de já ser, por sua natureza, matéria de definição complexa, ainda tem que se harmonizar, no caso dos entes públicos, com a questão de suas disponibilidades financeiras e orçamentárias. Ou seja, mesmo que se consiga deixar clara a sistemática de reposição das perdas inflacionárias dos proventos, possuem os entes federados instrumentos constitucionais para não fazê-lo na sua totalidade quando isso puder ultrapassar a sua disponibilidade orçamentária.

3.5. REDUTOR DE PENSÕES

A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, determina que o valor das pensões por morte será equivalente:

I – ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, acrescido de

setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito;

II – ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

Trata-se, com certeza, de importante alteração com relação às normas até então vigentes, que previam o direito a pensão integral.

Efetivamente, não se pode negar que as normas existentes para a concessão de pensão por morte no serviço público eram as mais generosas possíveis, contrariando o princípio de que esse tipo de benefício destina-se a manter a renda familiar dos dependentes do servidor falecido.

O dispositivo, entretanto, carrega dois problemas. De um lado, não é correto fixar no texto constitucional um percentual para o pagamento das pensões. Em princípio, essa definição deveria ser deferida à lei, que deve considerar aspectos como número de dependentes e seu grau de dependência.

De outra parte, a norma trata diferentemente a situação do servidor que vier a falecer em atividade e a daquele que vier a falecer após a sua aposentadoria, concedendo significativa vantagem aos dependentes daquele primeiro, uma vez que, nesse caso, a pensão será calculada sobre a totalidade da remuneração, enquanto no segundo ela o será sobre os proventos, que, como se viu acima, não são integrais.

Assim, parece-nos que o novo dispositivo pode ser atacado por ser antiisonômico, tratando desiguais igualmente.

3.6. CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS

Esse tem sido um dos pontos mais polêmicos da Reforma da Previdência, tendo recebido fortes críticas com relação tanto ao mérito quanto à constitucionalidade da questão.

A constitucionalidade de contribuição de inativos e pensionistas tem sido contestada porque o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime tomada em 30 de setembro de 1999, no julgamento da liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.010, decidiu suspender, até a decisão final da ação, no *caput* do art. 1º da Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, que *dispõe sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, ativos e inativos, e dos pensionistas dos três Poderes da União, e dá outras providências*, a eficácia das expressões “e inativo, e dos pensionistas” e “do provento ou da pensão”. Essa decisão traduziu-se na vedação da cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas civis do serviço público da União.

Ocorre que o Pretório Excelso já afirmou, expressamente, que foi somente a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que a cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas se tornou inconstitucional. Isso porque aquela Emenda alterou os arts. 40 e 195 da Constituição, para estabelecer, na parte final do inciso II do art. 195, que não incidirá contribuição sobre as aposentadorias e pensões do regime geral de previdência social; e, no § 12 do art. 40, que se aplicam ao regime próprio de previdência dos servidores públicos, no que couber, os requisitos e critérios do daquele regime geral.

Ou seja, a vedação da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas se explica pela alteração feita na Constituição pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e não por alguma questão de fundo.

No Recurso Extraordinário nº 372.356-MG, relatado pelo ilustre Ministro Sepúlveda Pertence, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em 30 de maio de 2003, considerando que a Constituição, somente após a superveniência da Emenda Constitucional 20/98, não autoriza a cobrança de contribuição previdenciária sobre servidores aposentados e pensionistas, deu provimento a agravo regimental interposto pelo Estado de Minas Gerais para reconhecer a constitucionalidade da cobrança de contribuição previdenciária de inativos pela Lei estadual 12.278/96 no período anterior à promulgação da Emenda Constitucional 20/98. É a seguinte a ementa da decisão:

Contribuição previdenciária: incidência sobre proventos da inatividade de servidores públicos estaduais: constitucionalidade da cobrança no período que antecede a EC 20/98: precedente (ADInMC 1441, Pleno, 28.6.96, Gallotti, DJ 18.10.96).

Em 10 de junho de 2003, a Primeira Turma reiterou o seu posicionamento sobre contribuição dos inativos. Conforme a informação da Assessoria de Comunicação Social do STF, na qual vale ressaltar as palavras do Ministro Relator:

Durante o julgamento de um Agravo no Recurso Extraordinário (RE 367094) ajuizado pelo Instituto de Previdência do estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) contra uma segurada, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal reiterou hoje (10/6) entendimento sobre a contribuição previdenciária cobrada sobre proventos de servidores públicos estaduais inativos, e pensionistas. Ficou decidido que estado seria obrigado a devolver aos contribuintes apenas os descontos efetuados após o advento da Emenda Constitucional 20/1998, considerados legais as contribuições anteriores a esse período.

No Rio Grande do Sul, a contribuição dos inativos e pensionistas foi instituída pela Lei estadual nº 7.672. Assim como no caso de Minas Gerais (RE 372356), o relator do processo nesse

caso foi o ministro Sepúlveda Pertence. Ao votar, ele reformou parte da decisão que tinha dado monocraticamente em favor da segurada.

O ministro citou novamente seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 1441). *Assim como não aceito considerações puramente atuariais na discussão dos direitos previdenciários, também não as aceito para fundamentar o argumento básico contra a contribuição dos inativos, ou seja, a de que já cumpriram o quanto lhes competia para obter o benefício da aposentadoria. Contribuição social é um tributo fundado na solidariedade social de todos para financiar uma atividade estatal complexa e universal, como é a da Seguridade*, ressaltou.

Fundada nessas razões, a decisão do relator foi pelo deferimento em parte ao recurso do IPERGS. Sepúlveda Pertence foi seguido à unanimidade pelos ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, que compuseram a Primeira Turma na sessão de hoje.

Vale, ainda, observar que o Supremo Tribunal Federal também já examinou a questão da existência de direito adquirido contra a cobrança de contribuição previdenciária ou de essa ferir o princípio da irredutibilidade, argumento amplamente utilizado para defender a impossibilidade de exigi-las de inativos e pensionistas.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 790, na qual se discutia a Lei nº 8.162, de 1991, que majorou contribuição previdenciária de servidores públicos, o Relator, o eminente Ministro MARCO AURÉLIO, não acolheu esse argumento, lembrando que não se pode contrapor a irredutibilidade à cobrança de tributos, dos quais as contribuições são espécie. Lembrava o nobre Relator que *a jurisprudência sedimentada desta Corte é no sentido da plena harmonia dos descontos assistenciais com o princípio da irredutibilidade de vencimentos*.

Já na ADIn nº 1.441, o ilustre Ministro Relator, OTÁVIO GALOTTI, afirmou:

(...) não se mostra relevante o apelo ao princípio da irredutibilidade do provento, que, assim como os vencimentos do

servidor, não se acha imune à incidência dos tributos e contribuições dotadas desse caráter.

Ou seja, não há direito adquirido contra impostos e contribuições. A concessão da aposentadoria ou da pensão não tem o condão de tornar o seu beneficiário imune à cobrança de tributos. Caso isso fosse verdade, não seria possível, por exemplo, aumentar as alíquotas do imposto de renda desses cidadãos.

Assim, em nosso entendimento, o impedimento de cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas hoje se deve, tão-somente, à vedação existente na Constituição desde a edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, bastando a mudança do texto da Lei Maior para torná-la novamente possível.

Com relação ao mérito, entendemos existirem dois fortes argumentos favoráveis à medida.

De um lado, a cobrança seria providência de cunho isonômico. Isso porque o regime de previdência dos servidores públicos, especialmente para os que já estão aposentados ou têm direito à aposentadoria, é muito mais vantajoso para os seus beneficiários do que o RGPS, destinado aos trabalhadores em geral, e, no ensinamento magistral de RUY BARBOSA, que já se tornou até lugar comum, isonomia é tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente.

De outra parte, a contribuição de inativos e pensionistas pode ajudar a necessidade de financiamento do regime previdenciário dos servidores públicos, que é um dos mais importantes itens da despesa pública, especialmente nos Estados e Municípios.

Aqui, é importante registrar, como já se referiu, que se impõe não exagerar a capacidade arrecadatória da contribuição que é, efetivamente, bastante reduzida, especialmente por causa dos limites de

isenção para ela estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003. São as seguintes as faixas de isenção:

- 1 50% do teto dos benefícios do RGPS, como faixa de isenção para a contribuição previdenciária dos atuais inativos e pensionistas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, equivalente a R\$ 1.200,00;
- 2 60% do teto dos benefícios do RGPS, como faixa de isenção para a contribuição previdenciária dos atuais inativos e pensionistas da União, equivalente a R\$ 1.440,00;
- 3 teto dos benefícios do RGPS, como faixa de isenção para a contribuição previdenciária de inativos e pensionistas dos atuais e futuros servidores públicos, equivalente a R\$ 2.400,00.

Com essas faixas de isenção, efetivamente, exclui-se da contribuição previdenciária a grande maioria dos servidores públicos inativos e seus pensionistas, chegando à quase totalidade nos Estados e, especialmente, nos Municípios.

Uma observação com relação aos diferenciados. Eles são justificados, no tocante à diferenciação entre a União e os demais entes federados, pelos valores mais altos dos benefícios pagos pela primeira, e, quanto à distinção entre os atuais e futuros aposentados, pelo fato de que aqueles se aposentaram em condições muito mais favoráveis, sendo correto demandar-lhes um maior sacrifício.

Entretanto, se mesmo a segunda distinção, cuja justificação tem alguma racionalidade, uma vez que se estariam tratando desiguais desigualmente, pode ser contestada não apenas pela diferença como se refere a servidores públicos aposentados como pela forma como trata segurados do RGPS e servidores públicos cujos proventos não ultrapassam o limite daquele regime, a discriminação feita entre servidores da União e

servidores dos entes subnacionais é, parece-nos, totalmente desprovida de razão. O que se faz nesse ponto é instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontram em situação equivalente, o que é vedado pelo inciso II do art. 150 da Constituição, cujos ditames o Supremo Tribunal Federal já entendeu serem cláusula pétrea quando julgou a questão da cobrança do IPMF, acima referida.

Efetivamente, não há por que justificar, por exemplo, que um médico, professor ou fiscal inativo da União tenha uma faixa de isenção maior do que um congênere de um determinado Estado ou Município.

3.7. *PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS*

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, introduziu, nos §§ 14 a 16 do art. 40 Carta Magna, uma importante alteração que, à época, não mereceu atenção suficiente. Trata-se da previsão da possibilidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituírem, para os seus servidores titulares de cargo efetivo, regime de aposentadoria complementar, limitando o valor das aposentadorias e pensões pagas pelos tesouros públicos ao teto do RGPS.

A matéria não chegou a ter eficácia por depender de regulamentação mediante lei complementar, cujo projeto foi enviado ao Congresso Nacional, mas não chegou a ser aprovado.

Trata-se do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 9, de 1999, de autoria do Poder Executivo, que *dispõe sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.*

A proposição em tela é um dos três projetos de lei complementar encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, em cumprimento ao comando constante do art. 7º da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, com vistas a regulamentar a Reforma da Previdência, no tocante à previdência complementar.

Os dois primeiros desses projetos já foram convertidos em lei. São elas as já referidas Leis Complementares nºs 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001, que, respectivamente, *dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências; e dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.*

O projeto foi enviado, como os demais, ao Congresso Nacional em 16 de março de 1999, tendo sido remetido, no dia 8 de abril subsequente, ao exame de comissão especial. A discussão da matéria na comissão especial foi encerrada em 26 de janeiro de 2000, tendo o respectivo parecer sido lido, no Plenário daquela Casa, no dia 28 de janeiro de 2000.

No dia 23 de outubro de 2001 foi aprovada a proposição principal, na forma de emenda aglutinativa e, desde então, vinham sendo apreciados os respectivos destaques para votação em separado (DVS). A última movimentação da proposta ocorreu no dia 7 de novembro de 2001, quando foi adiada a continuação da votação do inciso I do art 4º, objeto do DVS nº 5, da bancada do Bloco PSB/PCdoB, por falta de *quorum* em face de obstrução.

Esse destaque, juntamente com os de nºs 6 e 7, suprimia a obrigação de que os fundos de pensão aqui tratados sejam organizados,

exclusivamente, na modalidade de contribuição definida. Nessa modalidade, são fixadas as contribuições dos segurados e o valor dos benefícios será aquele que resultar dessas contribuições e de sua rentabilidade. Contrapõe-se à modalidade de benefício definido, na qual o que é previamente estabelecido é o valor do benefício. Essa segunda modalidade é, via de regra, mais sujeita a desequilíbrio atuarial.

Essencialmente, a regulamentação do regime complementar de previdência para os servidores titulares de cargo efetivo, prevista na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, ficou paralisada na Câmara dos Deputados porque a bancada então oposicionista não aceitava que esse regime somente pudesse oferecer planos na modalidade de contribuição definida.

A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, promove três alterações na matéria. Primeiro, retira a previsão expressa da necessidade de lei complementar para a regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos titulares de cargo efetivo; depois, constitucionaliza a determinação de que esse regime somente ofereça planos de previdência na modalidade de contribuição definida; e, finalmente, prevê que ele seja operado por entidades fechadas de previdência complementar de natureza pública.

Essa três alterações estão intimamente vinculadas e envolvem a articulação política que levou à aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

O que se buscou foi tornar desnecessário o PLP nº 9, de 1999 – tendo em vista que seria politicamente difícil para os partidos que apoiavam o Governo e que tinham se oposto fortemente ao projeto passar a defender a sua aprovação – mas, também, introduzir diretamente no texto da Constituição o comando mais polêmico e importante da proposição.

Ao mesmo tempo, como forma de amenizar as resistências políticas, incluiu-se a exigência de que os fundos de pensão dos servidores públicos tivessem natureza pública.

Se, de uma parte, a idéia de que as entidades de previdência complementar destinadas aos servidores públicos ofereçam apenas planos de contribuição definida nos pareça correta – ainda que o tema, indicutivelmente, não mereça *status* constitucional – a noção de que essas entidades tenham natureza pública é, no mínimo, complicada.

De fato, tanto a experiência nacional quanto a internacional têm mostrado que a modalidade de benefício definido é extremamente suscetível a desequilíbrios atuariais que poderiam transformar a instituição da previdência complementar para os servidores públicos de uma solução em um problema.

Já a determinação de que essa previdência complementar seja operada por entidades fechadas de natureza pública contraria toda a doutrina e a legislação que regulamenta o tema – a tal ponto, mesmo, de tornar inócua a idéia de dispensar a edição de lei regulamentadora da matéria, uma vez que, parece-nos, se impõe a publicação de norma para, no mínimo, definir o que é uma entidade fechada de previdência complementar de natureza pública.

Isso porque a entidade fechada de previdência complementar é um ente cuja natureza é tipicamente privada, tanto no sentido de que a filiação não é aberta ao público – uma vez que ela é restrita aos servidores de sua patrocinadora –, quanto no de que o seu patrimônio é privado, pertencendo aos seus filiados e não ao Tesouro Público; ou ainda no de que ela deve se reger por normas de Direito Privado, visando à necessária flexibilização para não apenas buscar a maior rentabilidade para os seus

investimentos ou para não haver dificuldade de, por exemplo, ser multipatrocinada, se isso for necessário para ter economia de escala.

Ou seja, quando se define que as entidades fechadas de previdência complementar dos servidores públicos terão natureza pública, está-se, efetivamente, dificultando a sua instituição e tornando-as mais suscetíveis a se tornarem instrumentos de política econômica dos Tesouros Públicos, o que é particularmente grave para os seus associados quando se estabelece que essas entidades somente oferecer-lhes-ão planos na modalidade de contribuição definida.

3.8. TRANSIÇÃO

Uma acusação comum contra a Reforma da Previdência é que ela não prevê qualquer tipo de transição. Isso não é exatamente verdadeiro. O que ocorre é que a proposta prevê uma forma, reconheça-se, dura de transição.

Ou seja, não se impede que aquele que esteja próximo a se aposentar nas regras hoje existentes o faça, mas ele terá que fazê-lo com perdas significativas, onerando fortemente as aposentadorias precoces

Assim, são oferecidas àqueles que hoje estão na atividade e ainda não têm direito a se aposentarem pelas normas vigentes duas opções. A primeira é uma alteração da regra de transição já existente na Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Aqui, inicialmente, extingue-se a aposentadoria proporcional na transição.

Ainda de acordo com essa opção, o servidor que tiver ingressado no serviço público até a promulgação daquela Emenda pode se aposentar se tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e

oito anos de idade, se mulher; cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; e contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher e um período adicional de contribuição de vinte por cento.

Esse servidor terá os proventos calculados e corrigidos conforme os mesmos critérios estabelecidos para os futuros servidores e os trabalhadores da iniciativa privada, com a diferença de que ele não será submetido ao teto do RGPS. Além disso, se se aposentar antes dos 60 anos de idade, se homem, ou 55, se mulher, terá uma redução de proventos de 3,5%, até 31 de dezembro de 2005, e 5%, a partir daí, por ano de idade inferior a esses limites. Como se permite a aposentadoria a partir dos 53 anos de idade, se homem, e 48, se mulher, essa redução pode atingir 35%.

Como segunda opção, podem, também, os atuais servidores públicos se aposentarem com proventos integrais, desde que tenham 60 anos de idade se homem e 55 anos de idade se mulher; 35 anos de contribuição se homem e 30 anos de contribuição se mulher; 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e dez anos na carreira e cinco de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria, valendo comentar que os limites de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Nesse caso, o servidor terá os seus proventos revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei.

De acordo com essas normas, um servidor que, após ter totalizado o tempo de contribuição, tivesse completado 53 anos na véspera da promulgação da Emenda, aposentar-se-ia com proventos integrais. Se

esse servidor completasse a idade no dia seguinte, receberia, no máximo, 75,5% de sua remuneração (que ainda pode ser reduzida, se ele tiver averbado tempo relativo ao RGPS).

Trata-se, indiscutivelmente, de uma sistemática extremamente dura, podendo-se, mesmo afirmar que se trata de uma norma de transição que, na prática, não pode ser considerada uma efetiva norma desse tipo, por não considerar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, impondo, de forma abrupta, pesadas perdas às expectativas dos servidores públicos que completarem os requisitos à aposentadoria após a sua promulgação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, podemos concluir:

1. Efetivamente, não havia necessidade urgente na edição da Emenda Constitucional nº 41, de 2003. A situação do regime próprio de previdência dos servidores públicos, mesmo que preocupante, não tinha tendência explosiva e mantinha-se sob controle desde a edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998.
2. A restrição do âmbito da Emenda, que não atinge os regimes previdenciários dos militares e o regime geral de previdência social, limita o alcance do diploma legal, uma vez que, conforme pode ser observado no comportamento das respectivas despesas, são esses regimes e não o dos servidores civis, o principal problema hoje.
3. No RGPS, a imposição de limite de idade é exigência que não pode deixar de ser considerada.
4. Já o regime previdenciário dos militares, cujo perfil atual é insustentável, está a exigir reformas profundas.
5. Apesar disso, a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, tem como grande virtude o fato de permitir dar ao regime próprio dos servidores públicos um mínimo de

consistência atuarial, retirando deles o caráter eminentemente administrativo que tinham.

6. Para tal, as duas mais importantes alterações trazidas pela Emenda são, sem dúvida, o fim da integralidade (o direito de os servidores públicos receberem proventos equivalentes à sua última remuneração) e da paridade (a vinculação permanente entre os proventos de aposentadoria e a remuneração da atividade, com extensão aos inativos de todas as vantagens concedidas aos ativos).
7. É importante registrar que a Reforma traz sério risco de permitir que os entes federados façam ajuste fiscal sobre os inativos e pensionistas, concedendo a eles reposição abaixo do índice da inflação, enquanto concedem aos seus servidores ativos reajustes reais.
8. A Reforma perdeu a oportunidade de promover, mesmo que paulatinamente, o aumento das idades mínimas de aposentadoria dos regimes previdenciários dos servidores públicos, o que, com certeza terá que ser objeto de alteração, no mínimo, no médio prazo.

Brasília, 17 de março de 2004.