

PATRICIA EVANGELISTA DE OLIVEIRA

**AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

MESTRADO EM DIREITO

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
SÃO PAULO – 2006**

PATRICIA EVANGELISTA DE OLIVEIRA

**AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DOS
SERVIDORES PÚBLICOS**

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Previdenciário, sob orientação do Professor Doutor Wagner Balera.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
SÃO PAULO – 2006**

BANCA EXAMINADORA

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Glacildo e Edeli, por me terem concedido o alicerce para seguir em frente, com caráter, determinação e humildade.

Ao meu irmão, meu sangue, pelo seu carinho e orgulho de ter-me como irmã.

Á minha madrinha Bárbara e meu padrinho Marco Antônio, pela admiração e por terem acreditado que eu alcançaria este objetivo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela vida e por ter a mim concedido as forças necessárias para suplantar esta missão.

Ao mestre e orientador Wagner Balera, que abriu para mim as portas do conhecimento, guiando-me na compreensão do aparato jurídico.

À minha amiga advogada Marta Gueller, que me conduziu à prática da advocacia previdenciária.

Aos amigos Andréa Manes Bortolai, Amara Pereira, Maíra Serrano e Armando Augusto Lage Sampaio, Ermelinda do Rosário Santana, Ricardo, Lourdes, pela ajuda, amizade e companheirismo de todos os dias.

RESUMO

Avalia o processo que levou à aprovação e implementação das duas gerações de reformas previdenciárias, considerando o sistema como um todo, mas concentra-se nas mudanças efetuadas no regime de previdência dos servidores públicos.

A análise está compreendida entre os anos de 1995 e 2005. A primeira reforma teve início com o envio ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional n. 33, em março de 1995. Essa proposta foi discutida durante quase todo o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo sido aprovada em dezembro de 1998, e convertida na Emenda Constitucional n. 20/98. A segunda reforma teve início no mês de abril de 2003, já no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, quando foi encaminhada ao parlamento nova proposta de emenda constitucional (PEC n. 40/2003), focada na reforma do regime próprio de previdência dos servidores públicos, tendo por base um diagnóstico que apontava que a maior parte das distorções ainda existentes no sistema se encontrava nesse regime. Essa proposta foi aprovada em dezembro daquele mesmo ano, e convertida na Emenda n. 41/20303 e , posteriormente, na Emenda n. 47/2005.

Analisa comparativamente as duas reformas do sistema previdenciário brasileiro, apresentando os avanços ou retrocessos de cada uma delas, a importância do conjunto das mudanças sobre a previdência, assim como os motivos que levaram tais reformas a ter tramitações e discussões tão diferenciadas. Por fim, mostra os pontos que ainda se encontram pendentes de modificação, as prováveis etapas futuras e como o processo de reforma no país se encaixa no panorama internacional.

ABSTRACT

The work evaluates the process that led to the approval and establishment of the two generations of welfare reforms, considering the system as a whole, but it concentrates on the changes made in the public servers' regime of social security.

The analysis is understood among the years of 1995 and 2005. The first reform began with the sending to the National Congress of the Proposal of Constitutional Amendment n. 33, in March 1995. That proposal was discussed during almost the whole first government of the president Fernando Henrique Cardoso, having been approved in December 1998, and turned into the Constitutional Amendment n. 20/98. The second reform already had beginning in April 2003, in the president Luís Inácio Lula da Silva's government, when a new proposal of constitutional amendment (PEC n. 40/2003) was directed to the parliament, focused in the reform of the own public servers' regime of social security, based on a diagnosis that appeared that most of the distortions still existent in the system was in that regime. That proposal was approved in December of that same year, and turned into the Amendment n. 41/2003 and, later, in the Amendment n. 47/2005.

It analyzes the two reforms of the Brazilian welfare system comparatively, introducing the progresses or setbacks of each one of them, the importance of the group of the changes on the welfare, as well as the reasons that took such reforms to have ways and discussions so differentiated. Finally, it shows the points still modification pendants, the probable future stages and as the reform process in this country is inserted in the international panorama.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 ORIGEM, EVOLUÇÃO E CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNDO	21
2.1 Marco inicial	21
2.1.1 O <i>welfare state</i> e suas projeções para a seguridade social	24
2.2 Conceituação de seguridade social	26
2.3 Crise do Estado de Bem-estar Social e reavaliação das políticas de seguridade social	29
2.4 Previdência social – conceito, características e abrangência	30
2.5 A reforma previdenciária em âmbito internacional	32
2.6 Sistema previdenciário do Chile e de outros países da América Latina	32
2.7 Debates e tendências de reformas no contexto internacional	35
2.7.1 Relatório do Banco Mundial de 1994	35
2.7.2 Outras iniciativas	37
2.8 O regime de previdências dos servidores públicos no mundo e suas perspectivas	39
3 ORIGEM, EVOLUÇÃO E CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E O REGIME DE PREVIDÊNCIA PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – 1923 A 1994	42
3.1 Considerações iniciais	42
3.2 Criação, ascensão e extinção das caixas de aposentadorias e pensões e dos institutos de aposentadorias e pensões – 1923 a 1964	44
3.3 Unificação da previdência e sua abrangência – 1964 a 1988	48
3.4 A previdência própria dos servidores públicos até a Constituição Federal de 1988	50
3.5 A Constituição da República de 1988 e a seguridade social	54
3.6 O sistema previdenciário brasileiro na nova ordem constitucional	58

3.6.1	Considerações iniciais	58
3.6.2	A previdência do trabalhador da iniciativa privada	60
3.6.3	A previdência dos servidores públicos	61
3.6.4	Novo Estatuto	61
3.6.5	Plano de seguridade social do servidor público da União e de sua família	62
3.6.5.1	Aposentadoria	63
3.6.5.2	Auxílio-natalidade	64
3.6.5.3	Salário-família	65
3.6.5.4	Licença para tratamento de saúde	65
3.6.5.5	Licença à gestante, à adotante e licença-paternidade	65
3.6.5.6	Licença por acidente em serviço	66
3.6.5.7	Pensão por morte	66
3.6.5.8	A criação do instituto da paridade	67
3.6.5.9	O custeio do plano	68
3.6.6	A crise do sistema previdenciário brasileiro	68

4 A PRIMEIRA REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

BRASILEIRO – 1995 A 2002 73

4.1	Considerações iniciais	73
4.2	Fundamentos da proposta de emenda constitucional e seus pontos de destaque	74
4.3	Tramitação e aprovação da Emenda Constitucional n. 20/98	76
4.4	As mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n. 20/98 ao sistema previdenciário brasileiro	78
4.4.1	Regime geral de previdência social	79
4.4.1.1	Regras permanentes	79

4.4.1.1 Regras de transição	82
4.4.2 Regime próprio dos servidores públicos	84
4.4.2.1 Regime próprio dos servidores públicos e a seguridade social	84
4.4.2.1 Regras permanentes	86
4.4.2.2 Regras de transição	88
4.4.3 Previdência complementar privada	89
4.5 Considerações finais	91

5 A SEGUNDA REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

BRASILEIRO – 2003 A 2005 94

5.1 Considerações iniciais	94
5.2 Fundamentos da proposta de emenda constitucional e seus pontos de destaque	96
5.3 Tramitação e aprovação da Emenda Constitucional n. 41/2003 e criação da PEC paralela	97
5.4 As mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n. 41/2003 ao sistema previdenciário brasileiro	100
5.4.1 Mudança no regime dos servidores públicos	101
5.4.1.1 Teto e subteto salariais	101
5.4.1.2 Regime contributivo e solidário dos servidores ativos, inativos e pensionistas	104
5.4.1.3 Contribuição dos inativos	105
5.4.1.4 Contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	107
5.4.1.5 Aposentadoria por idade e por invalidez	108
5.4.1.6 Limitação dos proventos de aposentadoria	109
5.4.1.7 Limitação da pensão por morte	110
5.4.1.8 Pensionistas	111

5.4.1.9	Integralidade e paridade	111
5.4.10	Servidores inativos ou que implementaram os requisitos para aposentadoria até a publicação da Emenda Constitucional n. 41/2003	113
5.4.11	Servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98 e não implementaram os requisitos para a aposentação, até a promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003	114
5.4.12	Servidores que ingressaram no serviço público depois da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98 e até a promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003	117
5.4.13	Servidores que ingressaram no serviço público depois de promulgada a Emenda Constitucional n. 41/2003	117
5.4.14	Abono de permanência	118
5.4.15	Situação dos militares	119
5.4.16	Direito adquirido	120
5.4.17	Previdência complementar pública	121
5.4.2	Mudanças no regime geral de previdência	123
5.4.2.1	Teto	123
5.4.2.2	Inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda	124
5.5	Reforma supletiva – Projeto de emenda constitucional denominada PEC Paralela – Pontos principais e a sua tramitação	124
5.5.1	As inovações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 47/2005	128
5.5.1.1	Regime próprio dos servidores públicos	129
5.5.1.1.1	Integralidade e paridade plena	129
5.5.1.1.2	Regra de transição geral	129
5.5.1.1.3	Isenção de contribuições de inativos e pensionistas	130

5.5.1.1.4 Aposentadorias especiais	130
5.5.1.1.5 Teto remuneratório	131
5.5.1.1.6 Vigência	131
5.5.1.2 Regime geral de previdência social	132
5.5.1.2.1 Contribuições dos empregadores, empresas e equiparados	132
5.5.1.2.2 Critérios diferenciados para deficientes físicos	132
5.5.1.2.3 Inclusão previdenciária	133
5.6 Considerações finais	135
6 CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS	155

“Buscai primeiro o reino de Deus e a sua justiça, e todas as coisas vos serão dadas por acréscimo.”

Jesus

“Sofremos demasiado pelo pouco que nos falta e alegramo-nos pouco pelo muito que temos.”

William Shakespeare

“Na plenitude da felicidade, cada dia é uma vida inteira.”

Johann Goethe

“Enquanto eu conseguir olhar com olhos de criança os pincéis que uso, serei sempre jovem.”

Pablo Picasso

1 INTRODUÇÃO

A incerteza dos dias futuros, mesmo em face de todos os progressos da ciência, traz ao homem a preocupação de criar meios que possam vir a ampará-lo e à sua família, quando lhe ocorrerem certos infortúnios. Ninguém é imune à morte, à doença e à velhice. Tais eventos podem reduzir ou impedir o homem de, através do trabalho próprio, prover a sua manutenção e a de seus familiares. O homem, preocupado com esses acontecimentos, preserva parte de seus bens e rendas para se defender.

O método usual de prevenção é o seguro, contrato pelo qual uma das partes se obriga para com a outra, mediante a paga de um prêmio, a indenizá-la do prejuízo resultante de riscos futuros previstos no contrato. Com o passar do tempo, o seguro adquiriu aspecto predominantemente social e revestiu-se de caráter obrigatório, quando o Estado, reconhecendo a necessidade comum de todos os homens de garantir uma estabilidade para o futuro, instituiu o seguro social. Intervindo na ordem econômica e social, arrecada contribuições de seus partícipes e, por ocasião do infortúnio, os ampara.

A previdência social, em regra, busca, através do seguro social, que é seu meio de efetivação, amparar os trabalhadores na ocorrência de contingências sociais. Trata-se de técnica de proteção social que visa a atender o trabalhador que, por algum motivo, temporária ou definitivamente se incapacita para o trabalho. Para tanto, vale-se de um sistema contributivo, encargo que, na maior parte das vezes, é dividido entre os próprios trabalhadores, empregadores e o Estado.

Na verdade, a previdência social, nos dizeres de K. G. Scherman¹, presidente da Associação Internacional de Seguridade Social, é um importante programa para a promoção da paz social e para a coesão econômica, em âmbito mundial. Acrescenta ainda que:

Um sistema de previdência social que funciona bem é elemento básico em qualquer sociedade moderna. Poucas questões são tão importantes, sob os aspectos político e econômico, como a reforma em andamento na área do bem-estar. Um país que não consegue que seu sistema de bem-estar desfrute de ampla confiança entre a população não deve esperar que esta tenha confiança no futuro. Assim, reformas que reforcem a confiança pública no sistema, reforçam também a economia.²

¹ SCHERMAN, K. G. Introdução. In: THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Tradução de Celso Barroso Leite. Brasília: MPAS, 2000. p. 9. (Coleção Previdência Social. Série Traduções, v. 4).

² Ibidem, p. 11.

Essa política, apesar de sua importância, tem sido colocada há alguns anos como uma das maiores responsáveis pela crise fiscal e pelo fraco desempenho econômico de muitos países. A constante busca por novas alternativas que imprimam maior equidade para o resgate do equilíbrio financeiro necessário para a previdência constituem os principais objetivos para que não haja comprometimento das finanças públicas.

No sistema previdenciário brasileiro, essa preocupação é facilmente detectável, em virtude das dificuldades e problemas jurídicos que vem apresentando, embora de maneira gradativa, desde a promulgação da Constituição de 1988, tendo em vista que abrange diretamente inúmeras situações e atinge a maioria absoluta da população, pelo cunho social que ostenta.

Enquanto boa parte do mundo revisava seus modelos tradicionais de previdência, seja para transformá-los radicalmente, seja para adaptá-los, o país aprovava nova Constituição Federal, em 1988, a qual, dentre diversas outras questões, consolidou, reforçou e ampliou as estruturas e características de seu sistema previdenciário. Tal fato fez com que, já no início da década de 1990, várias vezes se levantassem contra as regras desse sistema, já então percebido como injusto, desigual, carente de fundamentação lógica e conceitual, e, em algumas situações, extremamente benevolente. Assim, caso não houvesse uma reformulação drástica de seus critérios e requisitos, em pouco tempo, a previdência brasileira se tornaria insustentável, e cada vez mais os recursos públicos teriam que ser comprometidos para que o pagamento dos benefícios fosse honrado. Destaque-se nesse contexto o primeiro e mais importante documento que caracterizou esse período, o Relatório Britto, apresentado à Câmara dos Deputados, em 1992.³

A previdência social brasileira completou, em 24 de janeiro do corrente ano, mais de oitenta anos de existência, e, como se trata de seguro social, quando foi criada, abria um *leque* grandioso de espécies de benefícios, pois a arrecadação do sistema, no seu início, encontrava-se no auge. Ocorre que, com o passar dos anos, os benefícios começaram a ser implementados e pagos, e a imperfeição do sistema como um todo – principalmente devido à diminuição da taxa de mortalidade, aumento da população idosa, globalização, automação e informalidade

³ SOUZA, Gleison Pereira de. *O Regime de previdência dos servidores públicos*, Del Rey: Belo Horizonte, 2005, p. 3 e 4.

do trabalho, falta de aparelhamento e boa administração pelo Estado, e excessiva inadimplência das contribuições previdenciárias – acabou por acarretar a insustentabilidade da previdência social nos moldes em que fora estabelecida na Lei Suprema de 1988.

Para que se possa entender a construção que levou à manutenção do modelo em 1988 e os motivos que fundamentaram a necessidade de sua reformulação, faz-se necessário conhecer as origens e a evolução do sistema previdenciário brasileiro e do mundo. Essa avaliação histórica permite melhor compreender porque os servidores públicos foram a primeira categoria a ter algum tipo de proteção previdenciária estatal, os motivos das regras de seu regime de previdência terem sido sempre diferenciadas das aplicadas aos demais trabalhadores e também porque a reforma desse regime se tornou absolutamente necessária.

Marcelo Barroso Campos reforça esse aspecto, ao comentar que:

Fica evidente que a compreensão da evolução histórica do regime próprio de previdência dos servidores públicos implica conhecer as razões das recentes reformas previdenciárias. Com efeito, as questões relativas ao teto remuneratório, ao limite de valor de benefícios, à natureza estritamente previdenciária do sistema, ao caráter contributivo, ao equilíbrio financeiro e atuarial, ao caráter solidário, à contribuição dos inativos e pensionistas, à paridade entre proventos, pensões e aposentadorias, à taxação de proventos e pensões, dentre outras que se incluem nas recentes reformas constitucionais, são melhor compreendidas se também entendida a evolução histórica do regime em análise.⁴

A previdência do funcionalismo público não foi desconsiderada nesse processo de reforma, já que essa categoria possuía, em geral, garantias previdenciárias mais generosas do que as aplicadas ao restante da classe trabalhadora. Assim, se o sistema teria de ser reformado, mais ainda deveria ser o regime dos servidores, com base no pressuposto de que todos os trabalhadores deveriam estar sujeitos a um mesmo e adequado conjunto de regras previdenciárias.

Com relação aos servidores públicos, foi justamente a ausência de um marco de legislação federal disciplinando o tema que permitiu a proliferação de inúmeros regimes próprios de previdência social nos três poderes da União e nas diversas esferas. E, o mais grave, foram instituídos sem cálculos atuariais e sem planos de custeio adequado, de modo a

⁴ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Líder, 2004. p. 50.

fixar o valor das contribuições e proporcionalmente aos dispêndios que, por sua vez, variava em função da extensão da proteção oferecida.

As discussões sobre a reforma do regime de previdência dos servidores públicos do Brasil constituem justamente o foco de abordagem deste trabalho científico. No entanto, não se pode avaliar esse regime fora do contexto de reforma do próprio sistema previdenciário, do qual ele é integrante.

Esse sistema é composto pelo regime geral de previdência social (RGPS), do qual são segurados os trabalhadores da iniciativa privada, os servidores de vínculo temporário e os empregados públicos; e pelo regime próprio de previdência social (RPPS), que alberga os servidores públicos, titulares de cargos efetivos. Existe ainda o regime de previdência complementar privada (RPCP), de cunho constitucional, de natureza contratual, já utilizado pelos segurados do RGPS e previsto para os vinculados ao RPPS, de natureza pública.

Todos esses acontecimentos acabaram por gerar o que se denominou vulgarmente como *primeira reforma da previdência*, iniciada a partir do Relatório Antônio Britto à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, no ano de 1992, passando pelos Relatórios Nelson Jobim, Euler Ribeiro, Michel Temer, Senador Beni Veras e Arnaldo Madeira, até, finalmente, sua aprovação, em 15 de dezembro de 1998.

Encontra-se ainda viva na memória dos brasileiros a *grande reforma previdenciária* ou primeira reforma previdenciária, culminada na Emenda Constitucional n. 20/98, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, origem de inúmeros debates, que teriam tido conseqüências mais significativas se houvessem sido discutidos certos aspectos da questão que não foram sequer examinados com a atenção devida.

Em nosso país, as reformas administrativas e previdenciárias trazidas pelas Emendas Constitucionais ns. 18, 19 e 20 introduziram mudanças estruturais nos sistemas de previdência dos servidores públicos nas esferas federais, estaduais e municipais, inclusive os militares. Além de consolidar um novo modelo previdenciário, com ênfase no caráter contributivo e necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial, também preencheu uma lacuna legal institucional histórica, que existia desde a promulgação da Constituição de 1988,

estabelecendo assim normas gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios no setor público.

Nos primeiros anos que se seguiram, ocorreu a regulamentação dessas Emendas, com a publicação de diversas normas, como a Lei Geral de Previdência Pública (Lei n. 9.717/98), voltada à forma de organização do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, pelos entes federados, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) e a Lei n. 9.876/99, que instituiu novo método de cálculo para as aposentadorias do regime geral de previdência social, conhecido como fator previdenciário, bem como a implantação da reforma nos Estados.

Mesmo após todas essas alterações, as políticas de pessoal do serviço público eram taxadas de onerosas, monolíticas, assecuratórias de inúmeros privilégios para os servidores e seus dependentes. No governo que se iniciou em 2003 sob a presidência de Luís Inácio Lula da Silva, com o quase unânime apoio da opinião pública, e mais o alinhamento dos partidos da antiga oposição, nova reforma da Previdência Social se concretizou com a aprovação da Emenda Constitucional n. 41/2003, que atingiu diretamente os servidores públicos, conhecida como a *segunda reforma da previdência*.

Na Exposição de Motivos conjunta que o ministro da Previdência Social encaminhou ao Congresso Nacional, em justificação da Proposta de Emenda Constitucional que pretendia modificar a Previdência Social, foram enfocados os principais fatos determinantes de uma reforma previdenciária: gestão precária, submetida a fraudes, sonegação, desperdício, ineficácia e ineficiência; legislação previdenciária vulnerável a contestações judiciais; modelo previdenciário financeira e atuarialmente inviável e injusto do ponto de vista social.

A reforma previdenciária, tal como proposta, assentou-se sobre três premissas, quais sejam: a ameaça de quebra do país, o suposto montante do déficit previdenciário e as regras diferenciadas e benevolentes existentes no Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

Essa reforma da previdência foi, sem dúvida, tema dos mais controvertidos que a sociedade brasileira presenciou nos últimos anos, dada a sua importância para o cumprimento,

a médio e longo prazo, das metas de amparo à crescente população idosa, e por seus efeitos na consecução do equilíbrio das contas públicas.

Mesmo com a aprovação do texto base da segunda reforma previdenciária, o assunto não fora encerrado. Concomitantemente a esse cenário, surgiu novo Projeto de Emenda Constitucional (PEC paralela n. 77), que culminou na aprovação da Emenda Constitucional n. 47, em 5 de julho de 2005, supletiva à segunda reforma, com incidência direta também nos servidores públicos, concebida para amenizar os efeitos da segunda reforma, dando ao funcionalismo outras opções mais vantajosas.

Neste contexto insere-se a transformação constitucional, que advém de pressões econômicas, sociais e políticas da sociedade como um todo que acabam por culminar na reforma do ordenamento jurídico, gerando com isso inúmeras emendas constitucionais que, embora muitas vezes necessárias, acabam por ferir o princípio da segurança jurídica.

Notadamente quando estão em causa a manutenção da necessária estabilidade de uma dada ordem constitucional e a igualmente indispensável possibilidade de ajustamento da obra do constituinte a um mundo em constante processo de transformação, verifica-se a presença de uma permanente tensão (dialética e dinâmica) entre a Constituição escrita (em sentido formal) e a realidade constitucional (ou aquilo que expressiva doutrina designa de Constituição em sentido material).

No caso particular da vigente ordem constitucional pátria, marcada por um número significativo de reformas levadas a efeito pelo mecanismo das emendas (habitualmente enquadradas nos métodos formais de mudança), às quais deve ser somado um leque considerável de mudanças de cunho informal (no sentido de não atuantes diretamente no texto da Constituição), o enfrentamento adequado da temática assume feições emergenciais. Cuida-se, por certo, de um desafio de porte, ainda mais quando se resolve abandonar as diretrizes e referenciais mais *seguros* postos pela teoria da Constituição, no que diz respeito ao tratamento da reforma constitucional.

Em síntese, o presente trabalho científico tem como objetivo inicial o desenvolvimento da origem e evolução da previdência no mundo e no Brasil, desde de seu nascimento até o momento atual, enfatizando o regime dos servidores públicos, com destaque

na análise comparativa entre as duas fases de reformas do sistema previdenciário brasileiro, apresentando os avanços ou retrocessos de cada uma delas, a importância do conjunto das mudanças, assim como os motivos que levaram tais reformas a terem tramitações e discussões tão diferenciadas. Por derradeiro, culmina com a crítica e perspectiva futura, com o intuito de identificar alguns pontos de sua crise, bem como a conveniência da proposta para sua superação, destacando a necessidade das reformas e a inconveniência do número excessivo de emendas constitucionais.

Concluir-se-á que as mudanças promovidas pela duas fases de reformas, além de refletirem as tendências e o debate mundial, foram extremamente relevantes e necessárias, mas ainda não suficientes, o que não quer dizer ineficientes. Nesse sentido, com certeza, novas gerações de reformas se tornarão necessárias nos próximos anos.

2 ORIGEM, EVOLUÇÃO E CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNDO

2.1 Marco inicial

Definir quando exatamente surgiu a previdência é tarefa árdua. Alguns autores defendem que ela é tão antiga quanto a própria humanidade.

Maria Emília Azevedo, por exemplo, comenta que Bertrand Russel dizia que “quando o homem primitivo, nas brumas da pré-história, guardou um naco de carne para o dia seguinte, depois de saciar a fome, aí estava nascendo a previdência. A previdência simplesmente. Daí para a previdência social foi apenas uma questão de técnica”.⁵

Já Mozart Victor Russomano salienta que “não se pode afirmar que o início da previdência social seja o do momento em que o homem guardou o alimento para o dia seguinte, na medida em que o pano de fundo da previdência social é o sentimento universal de solidariedade entre os homens, ante as pungentes aflições de alguns e generosa sensibilidade de muitos”.⁶

Ao longo da história, conforme a realidade sócio-econômica, desenvolveram-se técnicas de proteção social. O modelo inicial consistia na intervenção assistencial a favor de carentes e indigentes exercida pela Igreja e pelo Estado.

Na Europa medieval, foram criadas as guildas, associações formadas para a proteção e auxílio mútuo de seus membros, conjugando ideais terrenos e religiosos. Podem ser divididas em três grandes categorias: religiosas, de mercadores e de artífices. As duas últimas tornaram-se importantes a partir do século XII. Tinham um componente religioso, porém seus objetivos eram essencialmente econômicos.

⁵ AZEVEDO, Maria Emília Rocha de Mello. *A previdência social e a seguridade social*. In: AZEVEDO, Maria Emília Rocha de Mello. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: CEPAL; Ministério da Previdência Social, 1994. p. 12. (Debates, v. 2).

⁶ RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de previdência social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p. 2.

Há outro entendimento, no sentido de que o primeiro marco legislativo foi a Lei dos Pobres, editada na Inglaterra em 1601, que foi a primeira grande intervenção do Estado para garantir algum tipo de proteção às pessoas necessitadas, financiadas por meio de um imposto cobrado de todos os chefes de família.

Sob outro enfoque, Feijó Coimbra cita Enzo Cataldi que argumenta

(...) as providências adotadas no passado não configuravam um sistema protetor, nem com elas se materializava um direito subjetivo assegurado ao cidadão protegido. No entanto, tiveram o mérito de dar os passos iniciais em um longo caminho que levaria a uma verdadeira política pública de proteção social, que somente viria a se manifestar em consequência da Revolução Industrial.⁷

Para alguns estudiosos, a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 foram alicerces ideológicos para a construção de futuros regimes de previdência social. Para outros, tal afirmação é um equívoco, em razão das idéias liberais da Declaração, especialmente as que concebiam todos os homens como iguais.

A preocupação em estabelecer uma proteção aos trabalhadores nasceu com a Revolução Industrial que, a partir da Inglaterra dos séculos XVII e XIX, caracterizou-se pelo advento de máquinas que substituíram parte do trabalho manual, transformando radicalmente os processos industriais e, conseqüentemente, as sociedades por toda a Europa e América, nos séculos seguintes.

Os operários começaram a se unir para lutar por melhores condições de trabalho, e esses movimentos logo passaram a ser vistos com cautela, devido aos aspectos políticos que poderiam suscitar. Foi nesse cenário social que brotaram as primeiras legislações destinadas a melhorar as condições de trabalho. A partir de 1842, depois da conclusão de um relatório parlamentar, a Inglaterra editou a chamada Lei das Minas, proibindo o trabalho infantil e de mulheres nas minas de carvão, e outras leis fabris.

A tendência se espalha por outros países da Europa. A Alemanha foi a primeira a editar lei específica sobre previdência social. Sentindo-se ameaçado pelo crescimento de um movimento socialista internacional, fomentado pelas idéias de Marx e Engels, o estadista Otto

⁷ COIMBRA, Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2001. p. 18.

Von Bismarck, primeiro chanceler do Império Alemão de 1871, criou o primeiro sistema legal de seguridade social na indústria, instituindo benefícios por doença, acidente e idade.

Nesse contexto histórico, não tardou que outros países criassem leis similares. O objetivo era proteger os operários que, doentes ou aleijados devido a acidentes ou às próprias condições de trabalho, viessem a morrer ou ter sua capacidade laborativa prejudicada.

Segundo Manuel Póvoas⁸, a Lei de Bismarck é considerada o marco inicial da previdência social, porque consistiu na implantação de um seguro social baseado em saúde, acidentes de trabalho e invalidez, que incluía também envelhecimento. Foi a partir dessas leis – e isso também ajuda a explicar o porquê de elas serem consideradas como marco – que os demais países da Europa passaram a tratar a matéria previdenciária de forma abrangente. A França instituiu sua previdência social em 1898, com a Lei de Acidentes de Trabalho, e a Inglaterra em 1907, mediante a implantação de um sistema de assistência à velhice e seguro de acidentes de trabalho.

É com base nesse argumento que se considera como ponto de partida da previdência as leis de seguro sociais obrigatórios surgidas na Alemanha a partir de 1883, no governo de Otto Von Bismarck, no momento em que aquele país passava por uma grande turbulência política, fruto da crescente pressão da recém-nascida classe trabalhadora urbana, que clamava por melhores condições de trabalho e amparo diante dos riscos laborais.

Portanto, pela evolução descrita, a previdência social foi concebida essencialmente a partir do binômio homem-trabalho, no ambiente urbano. Coexistem, é verdade, ao lado dos sistemas de previdência social, mecanismos de assistência social, desvinculados da atividade econômica.

Os Estados Unidos inauguraram a expressão *seguridade social*, ao editarem, em 1935, o Social Security Act. Essa lei era uma das bases da política de reestruturação da economia norte-americana implementada pelo presidente Roosevelt, após a grande crise de 1929, conhecida como *New Deal*, e fixou a concepção, com base no conceito do Estado do

⁸ PÓVOAS, Manuel. *Previdência privada: filosofia, fundamentos técnicos e conceituação jurídica*. Rio de Janeiro: Fundação Escola Nacional de Seguros, 1985. p. 21.

Bem-estar Social, de que o Estado democrático tinha o dever de assegurar a cada cidadão um padrão de vida digno.

Em 1938, a Nova Zelândia criou um plano de proteção integral, um sistema não contributivo e universalizante, que está em vigor até hoje.

Em meados de 1942, foi preparado na Inglaterra o Relatório Beveridge, que propunha uma rede de proteção que deveria ser prestada do *berço ao túmulo*, e que tinha por objetivos a unificação dos seguros sociais já existentes, a aplicação do princípio da universalidade de proteção para todos os cidadãos, e não apenas aos trabalhadores, a igualdade de proteção e a forma tríplice de custeio.

Foi com base nesse documento que o governo inglês implantou, em 1946, seu novo sistema de previdência, o qual assegurava a todos os indivíduos cobertura contra determinadas contingências sociais.

Produto acabado de certa concepção econômica do Estado – a concepção que Beveridge recolheu em seu relatório, sob influência direta de Keynes – a seguridade social sintetiza o ideário do Estado do Bem-estar Social.⁹

O Plano Beveridge é portanto o principal documento de uma nova fase da previdência, que tem como marco o pós-guerra, quando as nações européias passaram a se preocupar em assegurar um nível de proteção social mais adequado para a população, dentro de um novo conceito de Estado, o denominado Estado do Bem-estar Social ou *welfare state*.¹⁰

2.1.1 O *welfare state* e suas projeções para a seguridade social

O *welfare state* surgiu nos países europeus devido à expansão do capitalismo, após a Revolução Industrial e o movimento dos Estados nacionais para a democracia. Foi uma

⁹ BEVERIDGE, William. *Relatório sobre o seguro social e serviços afins*: apresentado ao Parlamento Britânico em novembro de 1942. Tradução de Almir de Andrade. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

¹⁰ SOUZA, Gleison Pereira de, *O regime de previdência dos servidores públicos...*, cit., p. 14.

transformação do próprio Estado, a partir das suas estruturas, funções e legitimidade, ou seja, tratou-se de uma resposta à demanda por serviços de segurança sócio-econômica.

Sonia Miriam Draibe comenta que “seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa”.¹¹

O *welfare state* foi uma transformação do próprio Estado, a partir de suas estruturas, funções e legitimidade. Ele foi uma resposta à demanda por serviços de segurança sócio-econômica e, portanto, fruto das lutas de classes, ou, mais amplamente, de uma articulação das políticas de redistribuição, ou seja, uma reprodução da ordem social.

Assim sendo, o *welfare state* acabou por criar as condições para o surgimento do conceito de seguridade social, conforme retrata Maria Lucia Vianna:

Embora enfoques diversos (e até divergentes) tenham se sucedido na interpretação da natureza e/ou finalidade do *welfare state* no mundo moderno, o fato é que com as mudanças operadas no processo de acumulação a partir dos anos 30, redefine-se o papel do Estado, criando-se as bases econômicas, políticas e ideológicas para o provimento do bem-estar. O fortalecimento dos partidos social-democratas, a difusão do fordismo como modelo de organização industrial e a imensa aceitação das propostas keynesianas foram elementos essenciais para a construção do conceito de seguridade social.¹²

A fase que marca o empenho de uma seguridade social mais ampla tem seu marco inicial na 1ª Conferência Sul-americana de Seguridade Social (1942), na 26ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho (Filadélfia, 1944) e na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, quando se estabeleceu um direito inspirador e orientador do trabalho legislativo dos países participantes desses conclave e firmatários dos acordos então celebrados.

A política social que assim se configura e passa a ser cumprida, malgrado contemple os riscos a que o cidadão se acha submetido na sociedade, embora procure corrigir e dar alívio aos seus efeitos, reparando os danos que os sinistros venham a lhe causar, volta-se sobretudo – e como fim primordial – à eliminação da necessidade como fator de restrição da liberdade

¹¹ DRAIBE, Sonia Miriam; HENRIQUE, Wilnês. *Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, v. 3, n. 6, p. 67, fev. 1988.

¹² VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1998. p. 17.

do homem, ao qual se procura assegurar, com as medidas indicadas e aprovadas, uma existência digna.¹³

Em síntese, o período compreendido entre as décadas de 1940 e 1960 foi marcado pela expansão do *welfare state* para a maior parte das nações da Europa, o que resultou, em maior ou menor grau, na substituição dos esquemas tradicionais de previdência pelas políticas de seguridade social. Importante comentar que essas políticas nem sempre foram uniformes, abrangendo a mesma quantidade e a mesma extensão de benefícios, variando de acordo com a cultura, condições e características de cada país. Esse fato fez com que a seguridade social passasse a ter conceitos diversificados, embora amparados em uma mesma lógica de proteção social, como se verá adiante.

2.2 Conceituação de seguridade social

A expressão seguridade social surgiu pela primeira vez em 1935, nos Estados Unidos da América, com a lei que instituiu essa política social naquele país, conhecida como Social Security Act, conforme já declinado anteriormente.

Em 1948, constou a expressão direito à segurança social e seguridade na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que dispunha, em seus artigos 22, 25 e 28:

Artigo 22 - Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

(...)

Artigo 25 - (...)

§ 1º - Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à seguridade no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

(...)

Artigo 28 - Todo homem tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.

¹³ COIMBRA, Feijó, *Direito previdenciário brasileiro*, cit., p. 11-12.

A partir de então, a expressão espalhou-se pelas diversas línguas do mundo, conforme cita Celso Barroso Leite: é o caso de *social security*, em inglês, principalmente nos Estados Unidos; *sécurité sociale*, em francês; *sicurezza sociale*, em italiano; e *seguridad social*, em espanhol.¹⁴

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define o termo seguridade social como:

*(...) la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.*¹⁵

A seguridade social implica a aceitação da responsabilidade de toda a sociedade para garantir a segurança econômica de seus membros. Admitida a escolha de formas eqüitativas de financiamento, a seguridade social é uma solidariedade que não significa um benefício, mas um direito de todos e para todos.

Um plano geral de seguridade social é um componente essencial das políticas sociais do Estado, pois a saúde, a família, a velhice, o emprego e a habitação devem ocupar um lugar de destaque nos planos nacionais de desenvolvimento, considerando-se que essa proteção social, na medida em que seja satisfatória e suficiente, aumenta a segurança coletiva, facilita as relações sociais e se converte num fator de paz social, contribuindo assim para a prevenção dos mais graves conflitos sociais que, na atualidade, afligem toda a nação.

A seguridade social é reconhecida com um fator poderoso e crucial de equilíbrio socioeconômico. Não há um país no mundo em que não tenha sido aplicada, mesmo que de forma reduzida. É redistribuidora da renda, influenciando positivamente no aspecto econômico do país.

¹⁴ LEITE, Celso Barroso. *Dicionário enciclopédico de previdência social*. São Paulo: LTr, 1996. p. 155. A expressão *seguridade social* utilizada no Brasil é um neologismo herdado principalmente da terminologia espanhola, cuja tradução literal seria *segurança social*.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Manual de OIT: seguridad social en el Cono Sur: dirigir y/o asesorar los ámbitos del sistema de seguridad social, módulo A, unidad 1*, 2003. p. 4.

Lawrence Thompson¹⁶ considerou vários enfoques que caracterizam a seguridade social. São eles: 1) participação obrigatória: é muito raro estipular em algum programa de seguridade social a participação voluntária; 2) patrocínio governamental: os Estados criam e supervisionam os regimes de seguridade social e também os administram; 3) financiamento contributivo: os fundos, em quase todos os sistemas de seguridade social, são formados pela contribuição dos beneficiários; 4) exigibilidade em função das contribuições: a exigibilidade dos benefícios é feita quase sempre em função das contribuições dos beneficiários; 5) benefícios estabelecidos por lei: o benefício e seu valor são determinados por lei; os administradores, nesse sentido, dispõem de margem muito reduzida; 6) benefícios não diretamente relacionados com as contribuições: alguns benefícios não têm uma correlação direta com as contribuições, podendo os que menos contribuem receber o mesmo valor que os que pagam mais; 7) contabilidade separada e plano explicitado de financiamento a longo prazo: a contabilidade dos seguros sociais deve ser separada de qualquer outra e fornecer informações para determinar se a receita permite atender a despesas futuras.

Há outros doutrinadores que acrescentam mais duas características: a cobertura dos riscos é específica para cada contingência; e a seguridade social é fundamentalmente um instrumento de prevenção e, além disso, um meio de assistência.

Portanto, pode-se dizer que o conceito de seguridade social está dividido em duas correntes fundamentais: os que conferem um amplo campo à seguridade social e os que têm um critério mais restrito. Esses últimos estimam que a seguridade social compreende, além dos seguros sociais, a assistência social. Seus defensores divergem em alguns aspectos, mas coincidem fundamentalmente em dois: não confundem a política de seguridade social com a política social e esclarecem seu conteúdo com relação às necessidades sociais que devem ser protegidas.

Em que pesem as diversas interpretações, não há dúvidas entre os estudiosos que a seguridade social é um instrumento protetor, preventivo e assistencial, cujo objetivo é amparar os membros da sociedade de qualquer contingência social, seja ela material ou não, sendo um importante meio para redistribuição de renda e para o desenvolvimento socioeconômico sustentável de um país.

¹⁶ THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Tradução de Celso Barroso Leite. Brasília: MPAS, 2000. p. 11. (Coleção Previdência Social. Série Traduções, v. 4).

2.3 Crise do Estado de Bem-estar Social e reavaliação das políticas de seguridade social

As nações capitalistas, a partir da década 1970, entraram em crise, como resultado da perda de seu dinamismo econômico e da incapacidade fiscal do Estado de fazer frente às constantes pressões por um alargamento cada vez maior das políticas de proteção social, colocando em xeque as próprias bases de sustentação do *welfare state*, tendo em vista que o crescimento econômico e o pleno emprego já não conseguiam se manter de forma sustentável.

Nesse período, a seguridade social foi muito criticada, basicamente por duas razões: ter feitos econômicos indesejáveis, com custos excessivos que agravam os déficits públicos, e por ser incapaz de alcançar seus objetivos sociais, na medida que, apesar de seus enormes gastos, ela não conseguiu resolver o problema da pobreza. Acrescente-se a esses, o argumento de que ela estaria desestimulando os trabalhadores a trabalhar e produzir, em virtude da extensa gama de benefícios previstos.

Em conseqüência, as políticas de seguridade social em geral, e os sistemas de previdência social, em particular, começaram também a ser questionados, tanto quanto à capacidade de honrar seus compromissos presentes e futuros, quanto com relação aos efeitos gerados sobre a economia dos países. Esses questionamentos tiveram como alvo o regime de financiamento até então adotado para fazer frente aos gastos previdenciários, denominado repartição simples, fundamentado no pacto intergerações, no qual as contribuições dos trabalhadores da ativa financiam aqueles que encontram-se na inatividade, a que se somou a transição demográfica que o mundo começou a vivenciar naquele mesmo período.

Essa transição decorreu da diminuição da taxa de natalidade, paralelamente a um aumento progressivo da expectativa de vida da população, o que alterou substancialmente a proporção entre crianças, jovens e idosos, em relação a tempos anteriores. Assim, quando diminui o número de pessoas que contribuem, a tendência é óbvia: faltarão recursos para manter as prestações.

Apesar dessas assertivas, o fato é que o atual período da história da previdência caracteriza-se por profundas análises, questionamentos, propostas e ações concretas – reformas – no sentido de frear e reduzir as conquistas sociais. Assim, ainda que se possa

reconhecer que, de fato, em alguns casos elas foram longe demais, no sentido de que se tornaram incompatíveis com a base econômica necessária para a sua sustentação, em outros, esse tão grande e propalado avanço social nunca chegou a ser implantado.¹⁷

Conclui-se que, em primeiro lugar, toda a discussão e eventuais medidas concretas implantadas no sentido de adequar o sistema previdenciário de cada país à atual realidade econômica mundial devem ser colocadas em práticas sempre tendo como princípio o nível de proteção até então atingido. Não é possível pensar a redução do rol de benefícios, de seus valores ou de sua abrangência subjetiva, onde eles nem mesmo chegaram a ultrapassar um mínimo socialmente desejável.

Em segundo lugar, ainda que se reconheça a necessidade de se implantarem mudanças, não se pode deixar de ter em mente que a previdência é uma instituição que trabalha com situações de médio a longo prazo. Destarte, qualquer alteração indevida, colocada em prática apenas para atender a interesses imediatos, ainda que relevantes, terá seus reflexos daqui a vinte, trinta ou quarenta anos, e, então, poderá ser demasiadamente tarde para reverter o quadro então instalado.

Para melhor compreensão do tema, a seguir se abordará o conceito de previdência, suas características e abrangência, facilitando assim, a compreensão das reformas nessa área, que tiveram início a partir da década de 1980.

2.4 Previdência social – conceito, características e abrangência

A palavra previdência vem de *previ dere*, que significa ver com antecipação os riscos sociais e procurar recompô-los.

A previdência social constitui-se em um seguro social, via de regra de caráter estatal, por intermédio do qual o trabalhador em idade ativa sacrifica parte de sua renda presente, mediante contribuição compulsória, de modo que, quando vier a perder sua capacidade laborativa, provisória ou permanente, ou tê-la reduzida, possa, ele ou sua família, receber uma

¹⁷ PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. *A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior*

renda que garanta sua manutenção, seja a partir de benefícios programáveis, seja a partir de benefícios de riscos.

Celso Barroso Leite define a previdência social como:

Programa estatal de proteção individual contra os chamados riscos ou contingências sociais. (...) Dito de outra maneira, trata-se de um mecanismo de substituição da remuneração quando essa deixa de ser recebida por motivo involuntário em determinadas situações. (...) Em termos mais objetivos costuma ser definida como conjunto de medidas oficiais destinadas a amparar os trabalhadores em geral, em situações, previstas em lei, de cessação ou insuficiência do salário ou outra forma de remuneração.¹⁸

A Organização Internacional do Trabalho define a previdência social (*previsión social*) como “*los seguros sociales en que los beneficiarios aportan de sus ingresos laborales en actividad para cuando acaecen los riesgos cubiertos, recibir la correspondiente prestación*”.¹⁹

A previdência social tem como objetivo prover a renda do trabalhador quando ele perde ou reduz capacidade laboral, ou seja, estabelecer um sistema de proteção social para proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e à sua família, conforme já salientado. Sua função, portanto, não é complementar a renda, mais substituí-la quando o segurado não mais tiver condições, mesmo que temporariamente, de prover seu sustento com seu próprio trabalho.

A previdência social está voltada para a proteção dos indivíduos que exercem atividade remunerada.

Portanto, a previdência social insere-se como uma subespécie do gênero seguridade social, que abrange, além dela, a saúde e assistência social.

número de trabalhadores. São Paulo: LTr, 2002. p. 47.

¹⁸ LEITE, Celso Barroso, *Dicionário enciclopédico de previdência social*, cit., p. 113.

¹⁹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Seguridad social: um nuevo consenso*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2002. p. 4.

2.5 A reforma previdenciária em âmbito internacional

O *welfare state*, como já salientado, a partir da década 1970, começou a ser duramente questionado, principalmente em relação aos impactos que as políticas de proteção social por ele desenvolvidas estavam tendo sobre a economia, num contexto de crise internacional, ensejando uma série de iniciativas de reforma do Estado em geral, e de reformas dos sistemas de seguridade, em específico, visando sobretudo à redução dos custos desses programas, e portanto à recuperação das finanças públicas.

Em virtude desses acontecimentos é que o início da década de 1980 foi marcado pela mais radical reforma previdenciária implementada por um país, o Chile.

2.6 Sistema previdenciário do Chile e de outros países da América Latina

O Chile, em 4 de novembro de 1980, por meio do Decreto-Lei n. 3.500, privatizou o seu sistema de seguridade social, substituindo o sistema previdenciário público de repartição simples²⁰ por um sistema de capitalização individual²¹ e de contribuição definida²², administrado pelo setor privado, embalado pela onda de liberalização da economia que ocorreu durante a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1989).

O modelo instituído criou um sistema de capitalização individual, por meio de contas administradas por empresas privadas fiscalizadas pelo governo. Nesse sistema, o Estado ocupa o papel exclusivamente regulatório, por intermédio da Superintendência de Administradoras de Fundos de Pensão (SAFP), afastando-se completamente do recolhimento e das aplicações das contribuições, cuja administração passou a ser de competência de seguradoras privadas, denominadas Administradoras de Fundos de Pensão (AFP).

²⁰ O regime previdenciário de repartição simples pressupõe que quem está trabalhando paga os benefícios dos aposentados e pensionistas atuais.

²¹ O regime de capitalização se caracteriza pela formação de fundos em que são investidos pecúlios destinados à aposentadoria ou a outros tipos de benefícios previdenciários futuros oferecidos aos participantes ou aos seus beneficiários.

²² Nesse plano, o participante não sabe qual será seu benefício à época de sua aposentadoria. Trata-se de plano de acumulação de capital, no qual o benefício será diretamente proporcional ao que foi acumulado no tempo.

No Chile, cada trabalhador contribui mensalmente com 10% do seu salário, recurso que é destinado à formação de uma poupança individual, com o objetivo de receber cerca de 70% do seu último salário, ao se aposentar – aos 65 anos, para os homens, e aos 60 anos, para as mulheres – mais 3% para a cobertura de seguro por morte e por invalidez e para cobrir os custos administrativos, não havendo previsão de contribuição patronal.

No caso dos trabalhadores que tenham passado do antigo para o novo sistema de previdência, o Estado reconhece as contribuições anteriormente pagas, convertendo-as em um instrumento financeiro chamado bônus de reconhecimento, pago ao segurado no momento da aposentadoria. Aqueles trabalhadores que não conseguem contribuir o suficiente para assegurar um benefício mínimo, recebem um subsídio do Estado em suas contas individuais, e os que não conseguem cumprir o período mínimo de contribuições exigido para formação de reservas recebem um benefício assistencial estatal.²³

O sistema previdenciário chileno, constantemente utilizado como exemplo para outros países da América Latina, é atualmente alvo de críticas e de um debate polêmico entre especialistas de todo o mundo sobre o funcionamento da previdência privada.

Depois de 22 anos de funcionamento, as críticas atualmente focam-se na baixa cobertura da população – menos de 50% da força de trabalho chilena – e nos altos custos de administração cobrados pelas Administradoras de Fundos de Pensão, que gerem o sistema e que conseguem lucros bastante elevados.²⁴

Uma das explicações dadas para esse fato é o aumento da taxa de desemprego e da informalidade. Além disso, há também que se considerar que o benefício assistencial de responsabilidade obrigatória do Estado, destinado àquele que não consegue constituir reservas para garantir sua própria aposentadoria, gera um estímulo para que os trabalhadores não contribuam para o sistema oficial, já que receberão um benefício estatal, de qualquer modo,

²³ SOUZA, Gleison Pereira de, *O regime de previdência dos servidores públicos...*, cit., p. 34.

²⁴ HUJO, Katja. *Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea), n.19, p. 156, jun. 1999.

mesmo que em valores inferiores ao que receberiam se tivessem contribuído. Tal fato gera conseqüências negativas para as finanças públicas, contribuindo para a não contribuição.

No início da década de 1990, vários outros países da América Latina reformaram seus sistemas de previdência. Em 1993, o Peru reestruturou seu sistema, seguido pela Colômbia e Argentina em 1994, os quais, apesar de terem se inspirado no modelo chileno, possuem características próprias.²⁵

O Peru e a Colômbia preservaram um sistema previdenciário público para os trabalhadores que optaram por nele permanecer. A Argentina, por sua vez, criou um modelo denominado *misto*, a partir da combinação de um regime de repartição reformado, com um regime de capitalização. Entre 1995 e 1997, foi a vez do México, El Salvador e Bolívia reformarem seus sistemas, seguindo de perto o modelo chileno.²⁶

Em todos esses países, há duas características comuns em seus processos de reforma, quais sejam, a retirada do monopólio estatal na gestão das contribuições obrigatórias do segurado e a passagem parcial ou integral de um regime de financiamento baseado na repartição simples para um regime de capitalização individual, com contribuição definida.²⁷

Entre os pontos negativos de tais privatizações, podem-se destacar as altas taxas cobradas pela administradoras dos fundos de pensão, o que chega a comprometer a rentabilidade e o valor dos benefícios. Outra crítica constante é o baixo nível de contribuintes ativos do sistema, em comparação com o período anterior às reformas.

Todos esses acontecimentos vieram a gerar discussões e tendências de reforma no contexto internacional que serão abordadas a seguir.

²⁵ AMARO, Meiriane Nunes. *Previdência social na América do Sul*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 12 de setembro de 2000. Disponível em: <www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicasocial/PrevidenciaSocialnaAmericadoSul.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2006. p. 14.

²⁶ SILVA, Sidney Jard da. Balanço das reformas previdenciárias na América Latina. *Revista Autor*, São Paulo, ano 5, n. 43, p. 23, mar. 2005.

²⁷ SOUZA, Gleison Pereira de, *O regime de previdência dos servidores públicos...*, cit., p. 36.

2.7 Debates e tendências de reformas no contexto internacional

Os organismos internacionais de financiamento começaram a dedicar maior atenção aos debates que estavam em curso em todo mundo, entre os que defendiam o modelo tradicional de previdência administrado pelo Estado e baseado no regime de repartição simples, e os que propugnavam pela privatização, parcial ou total, dos sistemas previdenciários, com a adoção do regime de capitalização.

2.7.1 Relatório do Banco Mundial de 1994

Diante de todos esses debates, o Banco Mundial e o FMI, em 1994, patrocinaram uma reunião com a participação de 39 países das Américas do Sul e Central, para divulgar o informe denominado *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* (Evitando a crise da velhice: políticas de proteção dos idosos e promoção do crescimento), que apresentava um paradigma para as reformas dos sistemas públicos de previdência da região.

O Banco Mundial propunha a substituição do modelo estatal baseado no regime de repartição simples por outro, denominado *multipilar*, regulado pelo setor público, combinando uma ação residual do Estado na garantia de uma renda mínima aos mais pobres, com uma ação do setor privado voltada para a gestão de planos compulsórios e voluntários de poupança individual, em regime de capitalização de contribuição definida, destinados aos trabalhadores com capacidade contributiva.

A base do modelo está na argumentação de que o regime de repartição simples é incapaz de honrar com seus compromissos e o Estado é ineficiente para gerir uma atividade com tantas e complexas variáveis, como é o caso da previdência. Nesse sentido, esse regime, de administração estatal, geraria uma série de conseqüências negativas para a economia e para os próprios trabalhadores.

A tese da insustentabilidade baseava-se teoricamente na conjugação de três fatores determinantes da crise dos regimes previdenciários públicos: a) transição demográfica, para patamares de maior idade; b) alta tributação social, o que estimula a informalidade; c) alta

relação de dependência contribuintes/aposentados. Historicamente, a tese da insustentabilidade inspirava-se no modelo de privatização da previdência chilena, implantado a partir de 1981.²⁸

Essa reforma inspirou o chamado paradigma dos três pilares, desenvolvido pelo Banco Mundial: um primeiro pilar público, assemelhado à previdência pública, mas com a função de prestar assistência social, inclusive com provas de meios (tipo Medicaid americano); um segundo pilar de seguro para aposentadorias, de administração privada (tipo fundos de pensão fechados ou abertos, ou mesmo seguradoras convencionais); e um terceiro pilar de poupança obrigatória, para os que dispuserem de renda, de administração igualmente privada (como qualquer poupança bancária).²⁹

A grande argumentação em defesa desse modelo residia na sua pretensa capacidade de elevar os níveis de poupança interna, para fazer frente ao círculo vicioso das variáveis de sustentabilidade estrutural do sistema público, tese inclusive questionada pela direção do próprio Banco Mundial.

O trabalho do Banco Mundial teve grande repercussão no cenário global, tornando-se uma divisor de águas entre os estudos que defendiam o modelo clássico de previdência e os que propugnavam o modelo de capitalização.

Destarte, em que pese a importância e o valor do trabalho, várias críticas surgiram, em virtude da demasiada importância dada ao segundo pilar, desconsiderando que pode haver alternativas de reforma que mesquem a ação pública com a privada, em sistemas de benefício e contribuição definidos.

Necessário consignar que os críticos, de forma alguma, defendiam que não deveriam ser feitas mudanças nos sistemas previdenciários clássicos – de repartição simples e benefício definido, com a administração estatal. Ao contrário, a partir da década de 1990, estabeleceu-se um consenso entre as diversas linhas de pensamento, em virtude do impacto do referido

²⁸ WORLD BANK. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. New York: Oxford University, 1994.

²⁹ Ibidem.

relatório, de que a reforma previdenciária era urgente e essencial, tanto nos países desenvolvidos, como nos em desenvolvimento.

Todos esses acontecimentos levaram a uma nova etapa de debates e tendências no contexto internacional, principalmente a partir do final da década de 1990, marcada pela busca de um modelo ideal e por um novo consenso.

2.7.2 Outras iniciativas

Nessa ocasião, representantes de várias instituições filiadas à Associação Internacional da Seguridade Social (AISS) solicitaram a sua assistência, visando melhor compreender as propostas e participar do debate.

Assim, em 1997, numa reunião em Estocolmo, o Secretariado da AISS autorizou seu presidente a explorar mais profundamente o papel que a Associação poderia desempenhar, o que resultou no documento conhecido como Iniciativa de Estocolmo e intitulado *Debate da reforma da seguridade social*: em busca de um novo consenso, cujo objetivo inicial era promover um diálogo sobre as questões mais importantes de proteção social e facilitar um novo consenso sobre caminhos aceitáveis para a previdência social.

Esse projeto ajudaria os formuladores de políticas e as organizações de previdência social do mundo inteiro a compreender os diferentes argumentos e escolher as alternativas de reforma que melhor atendessem às necessidades de cada país.

Outro objetivo era estender o debate a todos os componentes da seguridade social e às relações entre ela e a sociedade como um todo. A interdependência com as circunstâncias sociais e econômicas de um país e a influência da cultura, valores e tradições sobre o funcionamento dos sistemas de seguridade social também deveria ser investigada, em virtude da complexidade da questão.

Lawrence Thompson, analisando as questões previdenciárias a partir de um enfoque econômico, demonstra de forma precisa como, nos últimos anos, a questão da reforma dos sistemas previdenciários despertou a preocupação e ocupou a agenda de diversos governos em todo o mundo. Relata o autor:

Durante os últimos quinze anos, os debates a respeito dos sistemas nacionais de aposentadoria cresceram para níveis sem precedentes, seguido de mudanças concretas de âmbito e estrutura. Esse intenso foco sobre os sistemas e instituições de aposentadoria está ocorrendo no mundo inteiro, nas economias plenamente desenvolvidas e em desenvolvimento. Está sendo movido por numerosos fatores, cuja combinação varia de uma parte do globo para outra. Eles incluem a necessidade ou o desejo de reestruturar sistemas econômicos inteiros, revigorar instituições previdenciárias ineficazes ou melhorar a proteção social em sintonia com melhoria das condições econômicas.

(...)

Um dos mais proeminentes fatores do atual debate é a aguda crítica aos programas previdenciários em regime de repartição, que são o principal meio de garantia de rendimentos de aposentadoria, nos países industrializados. Durante décadas esses programas foram largamente encarados como valiosas instituições sociais e econômicas. Hoje são muitas vezes acusados de terem conseqüências indesejáveis sobre a economia. O consenso anterior que aprovava a previdência social em regime de repartição deixou de existir.³⁰

Outro documento importante nesse cenário é a Resolução n. 89, de 2001, da Organização Internacional do Trabalho, que demonstra a visão dessa entidade sobre a seguridade social.

Segundo essa Resolução, a seguridade social cumpre não só o papel de gerar segurança e bem-estar para os trabalhadores, suas famílias e a sociedade, mas, desde que administrada de forma adequada, aumenta a produtividade e apóia o desenvolvimento econômico, tendo o Estado papel fundamental na gestão da seguridade, sendo responsável pela elaboração de um marco normativo eficaz, bem como de mecanismos de fiscalização e controle.

A Organização Internacional do Trabalho defende ainda o uso do regime de financiamento de repartição simples, com prestações de benefício definido, uma vez que o risco desse regime é coletivizado, ao contrário do que ocorre com a capitalização, com contribuição definida cujo risco é individualizado.³¹

³⁰ THOMPSON, Lawrence, *Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários*, cit., p. 15.

³¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Seguridad social: un nuevo consenso*, cit., p. 2-3.

Por derradeiro, preceitua a Organização Internacional do Trabalho que não há um modelo único ou universal de reforma a ser seguido pelos diferentes países, uma vez que cada um tem sua própria história, seus valores sociais e culturais, suas instituições e seu nível de desenvolvimento econômico, mas que é a junção desses diversos fatores que irá determinar o modelo de reforma que cada país deve seguir.³²

Em termos de tendências, portanto, pode-se dizer que os movimentos de reforma dos sistemas previdenciários podem ser agrupados em dois segmentos. O primeiro deles é o das chamadas reformas estruturais, que implicam uma mudança substancial do sistema, adotando-se o regime de capitalização individual, com a privatização parcial ou total da previdência. O segundo segmento é o das chamadas reformas não-estruturais ou paramétricas, que preservam o seguro público, mas introduzem modificações nos parâmetros do próprio sistema, principalmente no que diz respeito aos critérios e às exigências para a concessão de benefícios, gerando melhor relação de dependência entre ativos e inativos, com custos menores.

2.8 O regime de previdências dos servidores públicos no mundo e suas perspectivas

No Brasil e no mundo, os servidores públicos constituíram a primeira categoria de trabalhadores a possuir algum tipo de proteção previdenciária do Estado, ainda no século XIX.

Com o passar do tempo, os servidores conquistaram e mantiveram regras específicas, em geral mais benevolentes que as aplicadas aos demais trabalhadores. A justificativa para tal diferenciação é que o servidor público mantém vínculo mais estreito com o Estado do que aquele que o trabalhador da iniciativa privada mantém com o seu patrão, o que lhe impõe uma série de restrições e sacrifícios, os quais serão recompensados com regras específicas de remuneração, licenças e benefícios previdenciários.

³² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Seguridad social: un nuevo consenso*, cit., p. 2-3.

Vale destacar que, a partir da década de 1970, os sistemas de proteção começaram a ser duramente criticados por seus impactos na economia dos países. E não foi diferente com os servidores públicos, como era de se esperar, dado ao fato deles possuírem especificidades que passaram a ser vistas como privilégios, num momento em que as nações atravessavam uma crise financeira e econômica.

Foi em virtude desse contexto que se iniciou um processo de revisão e reforma desses regimes de previdência, orientado para uma convergência com as regras previdenciárias dos demais trabalhadores.

Vários países, como a Finlândia, a Holanda, o Reino Unido e a Suécia, vincularam seus servidores públicos ao regime geral de previdência, instituindo planos de previdência complementar, de filiação facultativa ou compulsória.³³

Outros países, como a França, a Alemanha e a Áustria, mantiveram um regime de previdência específico para seus servidores, mas promoveram reformas voltadas para uma unificação progressiva de suas regras com as do regime geral, como o aumento do tempo de contribuição e da idade mínima para as aposentadorias e a redução da taxa de reposição (valor percentual da aposentadoria, em comparação com o que se receberia na ativa). Já em alguns países, como a Coreia e a Itália, foi modificada a forma de reajustamento dos benefícios.³⁴

Em síntese, o processo de reforma realizado em diversos países permite concluir que há uma tendência de unificação progressiva das regras do regime dos demais trabalhadores, com a convergência do primeiro para o segundo, sendo que, em alguns casos, houve não só a integração de regras, como a integração administrativa. Em paralelo, há unificação de normas, com a instituição de planos de previdência complementar para os servidores públicos.

³³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Working Party on Private Pensions. *Funded pension schemes for government workers: proposal for study*. Paris: OCDE, 2003, p. 15.

³⁴ *Ibidem*, mesma página.

Por fim, apresentadas a origem, evolução, conceitos, características e abrangência da previdência no mundo, bem como comentadas as recentes discussões e tendências no contexto internacional, cabe agora transpor a mesma análise para o caso brasileiro, e, a partir disso, avaliar até que ponto as reformas previdenciárias brasileiras, principalmente no que tange aos servidores públicos, em seus regimes próprios, têm seguido as tendências mundiais.

3 ORIGEM, EVOLUÇÃO E CRISE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E O REGIME DE PREVIDÊNCIA PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – 1923 A 1994

3.1 Considerações iniciais

No Brasil, as circunstâncias que levaram à criação das primeiras leis visando à melhoria das relações e condições de trabalho, inclusive de proteção previdenciária, foram similares às da Europa, quais sejam, as pressões de movimentos operários que marcaram o processo de industrialização, nas primeiras décadas do século.

Do ponto de vista do direito constitucional, encontra-se, já na Constituição Imperial de 1824, em seu artigo 179, inciso XXXI, a previsão de socorros públicos. Essa previsão constitucional não teve aplicação prática, servindo no plano filosófico para remediar a miséria criada pelo dogma da liberdade e da igualdade.

Em 1888, através do Decreto n. 3.397, foi prevista a criação de uma caixa de socorros para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado. No mesmo ano, o Decreto n. 9.912-A regularizou o direito à aposentadoria dos empregados dos correios.

O ano de 1889 foi marcado pelo Decreto n. 9.212, que criou um montepio obrigatório para os empregados dos correios. Nesse mesmo ano, foi criado o Fundo de Pensões do Pessoal das Oficinas da Imprensa Nacional, através do Decreto n. 10.269.

Em 1890, o Decreto n. 221 instituiu a aposentadoria para os servidores da Estrada de Ferro Central do Brasil. Tal direito foi estendido a todos os ferroviários do país, através dos Decretos ns. 405 e 565. Nesse mesmo ano, foi criado um montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda, através do Decreto n. 942.

A Constituição Republicana de 1891, em seu artigo 75, trouxe a primeira menção à aposentadoria, prevista apenas para os funcionários públicos, em caso de invalidez. Em suas disposições transitórias, inserida no artigo 7º, ficou estabelecida uma pensão para o ex-

imperador D. Pedro II, capaz de garantir-lhe subsistência vitalícia. Nessa mesma Constituição, foram assegurados socorros públicos, explicitando as calamidades públicas.

Portanto, historicamente, os servidores públicos foram os primeiros trabalhadores do Brasil a possuir algum tipo de proteção previdenciária contra os riscos da perda da capacidade de trabalho. A explicação para tal fato é terem sido os servidores os primeiros entre a classe trabalhadora a terem capacidade de se organizar como grupo de pressão perante o Estado, pois, no momento em que boa parte do mundo desenvolvido despertava para a necessidade de propiciar alguma forma de proteção social ao proletariado, para assegurar a própria proteção ao processo de reprodução do capital, o Brasil ainda era um país eminentemente rural, que estava dando os primeiros passos rumo à urbanização.

Naquele contexto, a classe operária urbana ainda estava em formação e não tinha ainda capacidade de exercer algum tipo de pressão; da mesma forma, os trabalhadores do campo demoraram muito a despertar para a necessidade de mobilização para garantir a conquista de direitos sociais. Diferentemente, os servidores públicos se caracterizavam por serem um grupo já constituído e com capacidade crítica e poder de penetração para pressionar o Estado na busca de melhores condições de trabalho.³⁵

Em 1892, foi promulgada a Lei n. 127, que instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte para os operários do Arsenal de Marinha. Em 1908, foi instituída a aposentadoria, através da Lei n. 1.860, para o pessoal do Exército Nacional. Em 1917, foi criada a Caixa de Aposentadoria e Pensão para os Servidores da Imprensa Nacional, por meio do Decreto n. 12.861.

Em 1919, logrou aprovação a proposta da Comissão Especial de Legislação Social, resultando na Lei n. 3.724, que tornou compulsório o seguro contra acidentes do trabalho, consagrando, dessa forma, a responsabilidade objetiva do empregador, ou seja, ele é plenamente responsável por qualquer dano sofrido pelo trabalhador durante o serviço, independente de culpa ou dolo, sendo obrigado em virtude disso a indenizar o empregado.

³⁵ SOUZA, Gleison Pereira de, *O regime de previdência dos servidores públicos...*, cit., p. 57.

3.2 Criação, ascensão e extinção das caixas de aposentadorias e pensões e dos institutos de aposentadorias e pensões – 1923 a 1964

Apenas no ano 1923 é que os trabalhadores da iniciativa privada começaram a ser cobertos pela proteção previdenciária. Naquele ano, o Decreto Legislativo n. 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves, determinou a criação de caixa de aposentadoria e pensão para os empregados ferroviários. Ela visava amparar o trabalhador contra os riscos de doença, velhice, invalidez e morte e autorizava cada empresa ferroviária existente no país a criar a sua caixa de aposentadoria e pensão, bem como concedia o direito de estabilidade aos ferroviários. Essa criação é considerada como o marco de nascimento da previdência no Brasil.

A partir daí, começaram a proliferar as caixas de aposentadorias e pensões, porém, como não havia lei regulando os benefícios mínimos, os trabalhadores das empresas mais fortes sempre estavam mais protegidos. Cada caixa funcionava segundo normas regimentais próprias.

Ainda no ano de 1923, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, por meio do Decreto n. 16.027, que, além das questões trabalhistas tinha a seu cargo a previdência social, cujo controle lhe competia, inclusive como órgão de recursos das decisões das caixas.

Entre 1930 e 1940, as caixas de aposentadorias e pensões (CAPs) transformaram-se em institutos de aposentadorias e pensões (IAPs). Esses institutos agrupavam os trabalhadores (segurados) de acordo com as suas respectivas categorias profissionais e conseguiram ampliar o número de alcançados, com uma progressiva homogeneização dos direitos previdenciários. A questão de discriminação entre os trabalhadores foi atenuada com a criação dos institutos e a substituição do modelo de proteção previdenciária por empresa, porém não foi eliminado definitivamente o tratamento previdenciário diferente, o que continuou a gerar discriminação; assim, com o passar do tempo, alguns institutos se tornaram muitos fortes, por possuírem maior número de associados, enquanto outros, mais fracos e quase sempre deficitários, necessitavam de constante ajuda financeira da União. Essa situação fática gerou diferenças de tratamento previdenciário e, embora os benefícios fossem os mesmos, alguns institutos davam

mais aos seus segurados do que outros, reconhecendo mais direitos e benefícios, em virtude de interpretações mais liberais e humanas das leis.³⁶

Em 1933, o Decreto n. 22.872 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos, a primeira instituição dessa nova fase da previdência social. Já no ano seguinte, foram criados o Instituto e Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), por meio do Decreto n. 24.272 e o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), por meio do Decreto n. 24.015.

A Carta Magna de 1934 foi um marco para a evolução da seguridade social no país. Seu artigo 5º, inciso XIX, define a competência da União para regras de assistência social. O artigo 10º, inciso II, atribui à União e aos Estados o dever da saúde e da assistência pública. O artigo 121, parágrafo 1º prevê direitos aos trabalhadores, como assistência médica e instituição de previdência, financiada pela União, empregado e empregador. Fixou portanto o custeio tripartite da previdência social. Garantiu também, a proteção à velhice, invalidez, morte, maternidade e acidente do trabalho.

Em 1936, a Lei n. 367 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), instalado somente em 1938. Nesse ano, o Decreto n. 651 transformou a CAP dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns no IAP dos Empregados em Transportes, e o Decreto-Lei n. 1.355, transformou a CAP dos Operários Estivadores no IAP da Estiva (IAPE).

Em 1937, o Texto Constitucional trouxe a expressão *seguro social*, mas foi omissivo quanto à participação do Estado no custeio do sistema, além de prever direitos que, pela mencionada omissão, nunca foram implementados.

Nos dizeres de Wagner Balera: “O golpe que instituiu no Brasil o chamado Estado Novo, por seu cunho marcadamente autoritário, não poderia harmonizar-se com uma ordem constitucional avançada e liberal como aquela que fora votada em 1934”. E acrescenta: “Essa

³⁶ HORVATH, Miguel Júnior. *Direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004. p. 20.

omissão pode ser considerada, hoje, golpe de misericórdia na igualdade contributiva e retrocesso em todo sistema de *custeio* do seguro social, em nosso país.”³⁷

Em 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), através do Decreto Lei n. 288, o que levou à unificação de diversos montepios de categorias distintas de servidores públicos federais.

Segundo Gleison Pereira de Souza, esses servidores públicos “contribuíam com uma alíquota que variava de 4% a 7%, para fazerem jus aos benefícios de pensão e pecúlio. Ao Tesouro cabia o financiamento integral do benefício da aposentadoria, o qual era concedido para aqueles que cumpriam os requisitos de 60 (sessenta) anos de idade e 30(trinta) anos de serviço”.³⁸

Importante salientar que cada instituto de previdência e assistência tinha plano de custeio, condições de elegibilidade e benefícios distintos, e que, as categorias profissionais que possuíam maior penetração e capacidade de pressão perante o Estado contavam com um amparo previdenciário maior que as demais, fato que levou à competição e à desarticulação das classes.

A crise financeira por que passavam os institutos de previdência e assistência, cabe ressaltar, foi fruto de uma expansão não planejada, por que não dizer irresponsável, de benefícios e do próprio amadurecimento do sistema, que passou a pagar grande quantidade de aposentadorias, fazendo com que o regime de financiamento de capitalização originalmente utilizado pelos institutos fosse abandonado e substituído pelo de repartição simples, de modo que as contribuições, em vez de constituírem reservas para pagamento de compromissos futuros, passaram a ser utilizadas de imediato para custear os benefícios em curso.³⁹

Na década de 1940, iniciou-se uma discussão para a reforma do sistema previdenciário brasileiro que culminou com a proposta de criação de uma única instituição, o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Apesar da preocupação em atender aos já

³⁷ BALERA, Wagner. *A seguridade social na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 25.

³⁸ SOUZA, Gleison Pereira de, *O regime de previdência dos servidores públicos...*, cit., p. 61.

³⁹ VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck, *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil...*, cit., p. 64.

citados princípios de universalização, unificação e padronização, os servidores públicos continuariam a ter planos separados.

James Maloy comenta:

Em princípios de 1945, a comissão apresentou ao presidente Vargas um relatório de 234 volumes, que concluiu por uma recomendação de criar um só tipo de instituição de previdência social, a ser conhecido como Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). Tal plano, bem como seus esforços anteriores, sofreu uma resistência assídua de vários grupos, sobretudo dos que já pertenciam ao sistema de previdência social existente.⁴⁰

Na Constituição de 1946, o termo seguro social foi substituído por previdência social, inserida entre os direitos dos trabalhadores; incluía a proteção da gestante trabalhadora, a assistência aos desempregados e o seguro contra acidentes do trabalho. A Carta tratou ainda das aposentadorias dos funcionários públicos, com custeio exclusivo do Estado, bem como dispôs sobre a assistência social.

Em 1949, aprovou-se um Regulamento Geral das Caixas de Aposentadorias e Pensões, seguido, em 1953, da fusão de todas as caixas remanescentes em um único órgão, chamado Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empregados de Serviços Públicos, ou *Caixa Nacional*. Essa, de fato, atuava como instituto, em âmbito nacional.

Em 1960, com base em um projeto original apresentado ao parlamento em 1947, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n. 3.807 – LOPS), que proporcionou unidade de tratamento para os segurados e dependentes, mais não conseguiu unificar os organismos gestores, nem assegurou proteção a toda população, já que dela se mantiveram excluídos os domésticos e os trabalhadores do campo.

Em 1964, os militares tomaram o poder por meio de um golpe de Estado, dando início a uma fase autoritária na política brasileira. Em que pese o país ter vivido nos anos seguintes um dos períodos mais sombrios de sua história, o sistema previdenciário brasileiro passou por importantes modificações, conforme se verá adiante.

⁴⁰ MALLOY, James M. *A política da previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986. p. 90.

3.3 Unificação da previdência e sua abrangência – 1964 a 1988

O movimento militar de 1964 cuidou de reformular a ordem constitucional que, ao ver dos mandatários da época, se achava em mora com a vida social. O governo do general Castelo Branco elaborou projeto de nova Constituição. Para votar tal projeto, foi convocado o Congresso Nacional que, pouco antes, fora fechado *manu militari*. O clima institucional não era de plena liberdade.⁴¹

Pode-se dizer que a primeira ação do regime militar, no que tange à questão previdenciária, foi a intervenção em todos os institutos de previdência e assistência, substituindo seus presidentes e quadros administrativos por tecnocratas, o que levou o governo assumir o total controle do sistema de previdência social.

Foi editado também nesse período o Ato Institucional n. 4, que determinava prazo exíguo para a discussão e votação do projeto pelo parlamento.

Nos dizeres de Wagner Balera:

Esse conjunto de circunstâncias trouxe como consequência a efêmera vigência da Constituição promulgada em 24 de janeiro de 1967. Menos de três anos após esta data foi decretada pelos ministros militares que ocupavam a direção do país a Emenda Constitucional n. 1 de 17 de outubro de 1969 que, trazendo tantas e tão profundas alterações ao Texto de 1967, é corretamente considerada pela doutrina como uma nova Constituição.⁴²

Em 1966, os institutos dos bancários, dos comerciários, dos industriários, dos empregados em transportes e cargas, da estiva e dos ferroviários e empregados em serviços públicos foram unificados em um único instituto, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), por força do Decreto-Lei n. 72, com gestão estatal. Essa reforma, mais uma vez, não alterou a previdência dos servidores públicos. A unificação administrativa não foi cabal, posto que ainda sobreviveram alguns institutos, ao lado do INPS.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, que alterou a Constituição de 1967, passou a figurar, entre os direitos constitucionais assegurados aos trabalhadores, um sistema unificado de previdência. Nos termos de seu artigo 165, inciso

⁴¹ BALERA, Wagner, *A seguridade social na Constituição de 1988*, cit., p. 27.

⁴² *Ibidem*, mesma página.

XVI: “previdência social, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte, seguro desemprego, seguro contra acidente do trabalho e proteção da maternidade, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado”. A cobertura, garantida por sistema previdenciário estatal custeado não somente pelo empregador, mas também pelo empregado e pela União, indicou a adoção da responsabilidade coletiva pelos riscos sociais do trabalho. A Emenda estabeleceu ainda a regra da contrapartida, que veda a criação, extensão ou majoração de prestações, sem a devida fonte de custeio.

Note-se que a legislação brasileira cuidava apenas dos trabalhadores urbanos. Destaca Cássio de Mesquita Barros Júnior que inexistia previdência rural no Brasil, até 1955⁴³. Somente em 25 de novembro de 1971, com a Lei Complementar n. 11, é que foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, denominado FUNRURAL. Embora tenha sido significativa tal inclusão, continuaram existindo grandes diferenças entre os benefícios concedidos aos trabalhadores urbanos e aos trabalhadores rurais.

Em 1972, finalmente, foi a vez do empregado doméstico ser inserido como segurado obrigatório do sistema previdenciário, por força da Lei n. 5.859, de 11 de dezembro.

Em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), por meio da Lei n. 6.439, que passou a concentrar a mesma função numa única entidade, independentemente da categoria profissional a atender, que tinha por atribuições a concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços, custeio de atividades e programas e gestão administrativa, financeira e patrimonial.

O SINPAS era composto por sete órgãos, com finalidades específicas, a saber:

- a) Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com competência para fiscalizar e arrecadar as contribuições financeiras.
- b) Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com competência para conceder e manter os benefícios previdenciários, inclusive os dos beneficiários do FUNRURAL e do IPASE.

⁴³ BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência social urbana e rural*. São Paulo: Saraiva, 1981. p. 114.

- c) Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), com competência nas prestações médicas.
- d) DATAPREV, com competência em processamento de dados.
- e) Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), com competência para prestar assistência social às pessoas consideradas carentes, independentemente de vinculação ao sistema previdenciário.
- f) Central de Medicamentos (CEME), com competência para promover e organizar o fornecimento de medicamentos, além de participar também do incentivo à pesquisa científica e tecnológica ligada à produção de medicamentos de baixo custo.
- g) Fundação Nacional de Assistência e Bem-estar do Menor (FUNABEM), com competência para executar a política nacional do menor.

Necessário destacar que, com a criação do SINPAS, foi extinto o antigo IPASE, tendo suas funções sido absorvidas pelo INPS, em conformidade com os artigos 5 e 27 da Lei n. 6.349/77.

Na verdade, a criação do SINPAS foi a última grande revolução do sistema previdenciário brasileiro, até o fim do regime militar. A redemocratização originou a necessidade de uma nova Constituição, que veio a ser promulgada em 1988, inserindo no ordenamento constitucional brasileiro o conceito de seguridade social, motivo pelo qual trata-se de mudança substancial no contexto previdenciário do país.

Antes de adentrar às inovações introduzidas pela novel Constituição, necessário tecer algumas considerações sobre as regras que caracterizaram a previdência dos servidores públicos, em seu contexto histórico.

3.4 A previdência própria dos servidores públicos até a Constituição Federal de 1988

Importante ressaltar que a previdência dessa categoria, também denominada de previdência funcional ou regime próprio, desde o seu nascimento, e durante sua evolução, foi em geral distinta da previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, conhecida como regime geral.

Essa diferenciação encontra amparo na argumentação de que a relação entre o servidores e o Estado não se assemelha àquela que se estabelece entre os trabalhadores da iniciativa privada e a empresa. Esses últimos sempre contribuíram para sua previdência, enquanto aqueles contribuíam apenas para o custeio do benefício de pensão, ficando a aposentação a cargo do Tesouro, em sua integralidade. Conclui-se portanto, que essa aposentadoria era vista como um benefício decorrente do fato de se ter trabalhado para o setor público, e não fruto de uma prestação paga como resultado de um histórico contributivo.

Sobre o tema, ilustra Cláudia Pereira:

O cidadão que a lei aposentou, jubilou ou reformou, assim como a quem ela conferiu uma pensão, não recebe esse benefício, a paga de serviços que esteja prestando, mas a retribuição de serviços que já prestou, cujas contas se liquidaram e encerraram com um saldo a seu favor, saldo reconhecido pelo Estado com estipulação legal de lhe amortizar mediante uma renda vitalícia, na pensão, na reforma, na jubilação ou na aposentadoria.

O aposentado, o jubilado, o reformado, o pensionista do Tesouro são credores da nação, por títulos definitivos, perenes e irretroatáveis.

Sob um regime que afiança os direitos adquiridos, santifica os contratos, submete ao cânon da sua inviolabilidade o Poder Público, e, em garantia deles, adstringe as leis à norma tutelar da irretroatividade, não há consideração de natureza alguma juridicamente aceitável moralmente, moralmente honesta, socialmente digna, logicamente sensata, pela qual se possa autorizar o Estado a não honrar a dívida que com esses credores contraiu, obrigações que para com eles firmou (...).

A aposentadoria, a jubilação, a reforma são bens patrimoniais que encontraram no ativo dos beneficiados como renda constituída e indestrutível para toda a sua vida, numa situação semelhante à de outros elementos da propriedade individual, adquiridos, à maneira de usufruto, com a limitação de pessoas, perpétuas e intransferíveis.

Na espécie das reformas, jubilações ou aposentadorias, a renda assume a mobilidade especial de um crédito contra a Fazenda, e, por isto mesmo, a esta não seria dado jamais exonerar-se desse compromisso essencialmente contratual, mediante um ato unilateral da sua autoridade.⁴⁴

Outra forma de distinção é que os trabalhadores da iniciativa privada, quando se aposentam, encerram sua relação com o empregador e passam a gozar de benefício pago por outra instituição. Já os servidores públicos continuam mantendo o vínculo com o Estado.

Nesse contexto, cabem os ensinamentos de Vinícius Pinheiro:

⁴⁴ PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira. *Reforma da previdência: aprovada e Comentada*. Brasília Jurídica, Brasília, 1999. p. 20.

Conforme os defensores dessa tese, em primeiro lugar, a garantia de uma aposentadoria melhor do que a do restante da população seria uma contrapartida a uma estrutura salarial baseada em progressão funcional (e não em regra de mercado). Em segundo lugar, a aposentadoria do servidor não representa o rompimento do vínculo empregatício, como ocorre na empresa. Assim, o benefício deveria ser uma espécie de extensão do pagamento do salário ou um salário diferido, configurando-se uma lógica distinta da perspectiva contributiva e atuarial do seguro social. Finalmente, a aposentadoria deveria servir como uma espécie de prêmio em relação às peculiaridades do exercício da função e da autoridade pública, que exige elevados níveis de responsabilidade, lealdade e sacrifícios dos servidores.⁴⁵

No que tange à legislação histórica dos servidores públicos, necessário se faz dissecar o antigo Estatuto do Servidor Público, criado pela Lei n. 1.711/52, constituindo-se como o maior exemplo do tratamento diferenciado dado à previdência funcional.

Nos termos dessa Lei, o servidor seria aposentado com vencimento ou remuneração integral quando contasse com trinta anos de serviço, podendo haver redução do referido tempo, em casos específicos, em virtude da natureza do trabalho.

O servidor também poderia receber provento integral se comprovasse a condição de invalidez, em consequência de acidente no exercício de suas atribuições, em virtude de doença profissional ou quando acometido de algumas doenças, tais como tuberculose ativa, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, lepra, paralisia, cardiopatia grave, além de outras que a lei indicasse.

O funcionário, quando completasse trinta e cinco anos de serviço, seria beneficiado com uma *promoção*, ou seja, seria aposentado com provento correspondente ao vencimento ou remuneração da classe imediatamente superior, ou, quando ocupante da última classe da respectiva carreira, teria seu provento aumentado em 20%.

Em conformidade com a referida Lei, o servidor ainda seria aposentado com proventos proporcionais ao tempo de serviço quando completasse setenta anos de idade, ou em casos de invalidez não abrangidos pelas moléstias supra mencionadas.

⁴⁵ PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Unificação de regimes de previdência dos servidores públicos e trabalhadores privados: experiência internacional. In: MORHY Lauro (Org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Universidade de Brasília; Laboratório de Estudos do Futuro; Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 84.

Previa o referido Estatuto que o funcionário que tivesse quarenta anos de serviço e que viesse a exercer, no último decênio de carreira, de maneira relevante e oficial, cargo isolado, interinamente, como substituto, durante um ano ou mais sem interrupção, seria aposentado com os vencimentos daquele cargo, com todos as vantagens inerentes.

Preceituava ainda a referida Lei que o funcionário com mais de trinta e cinco anos de serviço seria aposentado com as vantagens do cargo em comissão ou função gratificada que estivesse exercendo, desde que o tivesse exercido sem interrupção nos últimos cinco anos. Autorizava ainda, com idênticas vantagens, desde que o exercício do cargo em comissão ou função gratificada tenha compreendido um período de dez anos, consecutivos ou não, mesmo que não mais o estivesse exercendo quando da aposentadoria. Importante ainda destacar que o funcionário que tivesse exercido mais de um cargo ou função, naquele período de dez anos, poderia se aposentar com o cargo de maior remuneração, bastando para isso tê-lo exercido por apenas um prazo de dois anos. Fora dessa hipótese, seriam atribuídas as vantagens do cargo ou função de remuneração imediatamente inferior.

A Lei n. 1.711/52 estabelecia que fosse concedida ao funcionário licença especial de seis meses a cada dez anos de efetivo exercício, com todos os direitos e vantagens de seu cargo. O funcionário que não fizesse uso efetivo dessa licença poderia usá-la para completar o tempo de serviço necessário à sua jubilação, só que contado em dobro.

A revisão da aposentadoria dar-se-ia sempre que houvesse modificação geral de vencimentos ou remuneração. O índice de aumento de benefício, no entanto, não seria obrigatoriamente o mesmo aplicado aos funcionários ativos, não podendo, de qualquer forma, ser inferior a dois terços dele.

A pensão por morte dos funcionários públicos era disciplinada por outra legislação, a Lei n. 3.373, de 12 de março de 1958. Estabelecia essa Lei, pensão correspondente a 50% do salário de contribuição, sendo devida aos seus dependentes. Necessário consignar que a filha solteira, mesmo que tivesse implementado a maioridade, somente perderia o direito à pensão se viesse a ocupar cargo público permanente.

Era concedido ainda à família do segurado falecido benefício denominado de pecúlio especial, em consonância com o artigo 5º do Decreto-Lei n. 3.347, de 12 de junho de 1941.

O Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), que era a organização responsável pela gestão do plano de benefícios da Lei n. 3.373/58, além dos benefícios já descritos, poderia oferecer empréstimos financeiros e hipotecários, bem como promover a construção ou aquisição de imóveis destinados à venda a seus segurados.

Portanto, essas eram as regras previdenciárias contidas no Estatuto do Servidor Público e na legislação posterior, que praticamente se mantiveram nos anos seguintes, sendo confirmadas em seus princípios gerais pela Constituição da República de 1967 e pela Emenda Constitucional n. 1 de 1969.

3.5 A Constituição da República de 1988 e a seguridade social

O ápice do esquema protetivo brasileiro ocorreu com a promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988. Destarte, a Lei Suprema dedicou, no Título da Ordem Social, todo um capítulo dedicado ao tema da seguridade social.

Na verdade, havia uma tendência em busca do bem-estar comum, restando expandi-la, o que aconteceu nesse momento, contemporâneo e posterior à Segunda Guerra Mundial. Essa expansão se deu com o objetivo de transformar a previdência social em seguridade social, que tem uma incidência muito mais ampla e mais profunda do aquela, na medida que se estrutura sobre o princípio da universalidade objetiva e subjetiva.

Na seguridade social, o todo é composto por três partes: a saúde, a previdência social e a assistência social, que formam o Sistema Nacional de Seguridade Social.

A palavra seguridade indica segurança e, grosso modo, a seguridade social consiste num conjunto de ações destinadas a garantir os indivíduos e a sociedade contra o perigo da privação, assegurando-lhes as necessidades básicas e um mínimo de vida digna.

Celso Barroso Leite assevera: “Em última análise a seguridade social deve ser entendida e conceituada como o conjunto das medidas com as quais o Estado, agente da sociedade, procura entender à necessidade que o ser humano tem de segurança na adversidade, de tranqüilidade quanto ao dia de amanhã.”⁴⁶

Para Wagner Balera, a seguridade social “é o conjunto de medidas constitucionais de proteção dos direitos individuais e coletivos concernentes à saúde, à previdência e à assistência social”.⁴⁷

Pode-se dizer que a seguridade social inclui todos os aspectos que visam a um Estado de Bem-estar Social. O direito à seguridade é, portanto, de ordem pública.

A ordem social instituída pela Constituição do Brasil tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social.

O trabalho é a pedra angular da ordem social. O primado do trabalho é a base segura para que os objetivos da Ordem Social – bem-estar e justiça social – sejam considerados verdadeiros critérios de interpretação de todas as normas que, nesse título da Constituição, estejam destinadas a promover a dignidade do homem.

A proteção social deve assegurar a todos uma existência digna. Essa garantia só existirá se houver plena articulação entre o Estado e a sociedade. Também não se pode olvidar que sem solidariedade não haverá seguridade social, solidariedade nas relações entre os indivíduos e a sociedade, entre o Estado e o indivíduo, e, finalmente, entre a sociedade e o Estado.

Os objetivos da seguridade social encontram-se insculpidos no parágrafo único do artigo 194 do Texto Magno: universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de

⁴⁶ LEITE, Celso Barroso, *Dicionário enciclopédico de previdência social*, cit., p. 125.

⁴⁷ BALERA, Wagner, *A seguridade social na Constituição de 1988*, cit., p. 34.

financiamento e caráter democrático e descentralizado na gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A uniformidade visa ao tratamento igual a todos os integrantes do grupo, enquanto a universalidade estabelece como objetivo a cobertura de todo e qualquer risco social. Previsto ainda o princípio da seletividade e distributividade, normas programáticas destinadas ao legislador. A seletividade permite a realização de escolhas pelo legislador para a realização dos objetivos definidos pela seguridade social. Fixa ainda o direito à irredutibilidade e à preservação do valor real dos benefícios, em caráter permanente. E, para dar efetividade a essas normas, elevadas a verdadeiros princípios constitucionais, o constituinte atribuiu ao legislador infraconstitucional a tarefa de implementar mecanismos de reajuste.

Foram estabelecidos também os princípios da equidade, da diversidade na base de financiamento, da gestão democrática e da regra da contrapartida. Esse último consiste na vedação à criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços sem a devida fonte de custeio. Trata-se de regra estrutural e tem efeito bilateral, o que significa dizer que, da mesma forma que para se criar um benefício é necessário se criar a fonte de custeio, também os aumentos nas fontes de custeio têm que necessariamente repercutir nos benefícios.

A equidade na forma de participação do custeio, por sua vez, exige tratamento igualitário entre os atores sociais. Eles apresentam situações econômicas distintas, e assim, quanto maior capacidade econômica revelar o contribuinte, maior deve ser a quota que lhe cabe verter para o fundo social destinado a financiar as prestações. Quem não detém qualquer capacidade econômica (o desamparado, por exemplo) não verterá nenhuma contribuição, o que não lhes retira a qualidade de beneficiários do plano.⁴⁸

Quanto à gestão democrática, além de prever órgãos de gestão participativa, com empresários, trabalhadores e o Estado, o constituinte adotou o sistema do mecanismo do orçamento anual, por meio do qual podem ser fixados, de forma dinâmica e democrática, ano a ano, as prioridades a serem implementadas, com base nos recursos disponíveis. Assim, é

⁴⁸ BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002. p. 145.

possível a gestão democrática em dois momentos distintos, na formulação dos programas e no controle das ações, em todos os níveis.

Todos esses princípios integram-se aos demais que regem nossa Carta Maior, especialmente o da dignidade da pessoa humana, conforme o artigo 1º, inciso III, os objetivos da República, de construir uma sociedade justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização, nos termos do artigo 3º, inciso I e III, e os direitos sociais da previdência social e assistência aos desamparados, previstos no *caput* do artigo 6º.

O constituinte, após traçar as linhas gerais da seguridade social, passou a montar o esquema básico de financiamento para os diferentes programas que dela fazem parte.

Assentou no artigo 195 que:

Artigo 195 - A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados a qualquer título, à pessoa física que preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o artigo 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos;

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Trata-se, portanto, de um conjunto de atividades que abarca todos aqueles que, direta ou indiretamente, se relacionam com o Estado. Tendo por fundamento último o já referido objeto da equanimidade, a Lei Magna convoca o conjunto da sociedade para compartilhar responsabilidades que lhe são inerentes.

Este trabalho se aterá principalmente ao setor de previdência social, mas fará uma breve síntese ao setor de saúde e assistência social, dadas as alterações instituídas pelo constituinte.

3.6 O sistema previdenciário brasileiro na nova ordem constitucional

3.6.1 Considerações iniciais

Antes de adentrar ao tema propriamente dito, há necessidade de distinguir as ações de caráter previdenciário, assistencialista e as voltadas à área de saúde.

A previdência se destina a atender ao trabalhador que perdeu sua capacidade laborativa, seja de forma temporária (casos de doença, maternidade ou outros), seja de forma permanente (aposentadoria ou pensão). Para fazer jus aos benefícios para si ou para seus dependentes, no entanto, o trabalhador, durante sua vida ativa, teve de sacrificar, poupar parte de sua renda, mediante uma contribuição previdenciária compulsória.

O traço característico da previdência social deve ser buscado precisamente no adjetivo social que é posposto ao substantivo previdência⁴⁹. A previdência social é uma técnica de proteção específica que tem por fim debelar necessidades oriundas de contingências também específicas, e é inconfundível com qualquer outra técnica de previdência. Por outras palavras: o social que adjetiva o substantivo previdência deverá colorir com suas tintas os três elementos caracterizadores que formam a sua noção, quais sejam proteção, contingências e necessidades, de tal modo a individualizar a espécie previdência social, em relação ao gênero e demais espécies.

A previdência social tem por objetivo resguardar o trabalhador das conseqüências de eventos que possam atingir a sua atividade laboral.

A assistência social, ao contrário, destina-se àquele segmento da sociedade que, não possuindo condições de auferir renda que garanta a sua manutenção ou a de sua família, mesmo que em condições básicas, muito menos tem capacidade de contribuir no presente, visando à prestação de um benefício futuro, isto é, o que distingue uma política da outra é a capacidade contributiva do indivíduo.

⁴⁹ RUSSOMANO, Victor Mozart, *Curso de previdência social*, cit., p. 43-44.

A primeira e grande tarefa da assistência social é a de proporcionar melhores condições de vida à população em geral, cumprindo o preceito inserido no artigo 3º, inciso III da Constituição Federal, que é o de erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Dispõe o artigo 203 da Carta Magna que:

Artigo 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, a adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Quer parecer que o rol é meramente exemplificativo, estando enumeradas apenas as prioridades, o que não impede que outros objetivos sejam atendidos.

Com relação à área de saúde, o artigo 196 da Lei Suprema assim preceituou:

Artigo 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O tom imperativo do preceito dá amplitude ao tema e ao conceito ali expandido: há um direito que é de *todos* e um dever que é do Estado. Nessa relação entre sociedade e Estado, surge, pois, um direito subjetivo público, que não pode ser negado a nenhuma pessoa, sob pretexto algum.⁵⁰

Na esfera social, uma política que persiga esse objetivo (levar saúde para todos) implica no cumprimento de amplos programas de combate a epidemias, de cuidados básicos, de proteção e recuperação dos doentes. Concorrente com essa esfera, à órbita econômica cabe investir em programas de alimentação e nutrição, higiene e saneamento ambiental.⁵¹

⁵⁰ BALERA, Wagner, *A seguridade social na Constituição de 1988*, cit., p. 74.

⁵¹ *Ibidem*, mesma página.

3.6.2 A previdência do trabalhador da iniciativa privada

A Constituição Federal de 1988, marcada por princípios já explicitados, promoveu varias alterações no regime geral de previdência social, merecendo destaque:

- a) equiparação dos benefícios rurais e urbanos, que até então tinham critérios distintos, sendo que a aposentadoria rural equivalia a meio salário mínimo;
- b) redução da idade para a concessão de aposentadoria por idade do trabalhador rural de sexo masculino de sessenta e cinco para sessenta anos, no caso do homem, e de cinquenta e cinco para a mulher;
- c) concessão de pensão por morte a dependente, cônjuge ou companheiro do sexo masculino, visto que até então a pensão era concedida apenas para dependente do sexo feminino, à exceção de o dependente masculino ser inválido;
- d) introdução da aposentadoria proporcional à mulher;
- e) extensão a todos os contribuintes do sistema, com exceção do salário-família, que não se aplica ao empregado doméstico e ao trabalhador avulso;
- f) piso unificado igual a um salário mínimo para todos os benefícios previdenciários e assistenciais, salvo exceções.

O artigo 201 do Texto Constitucional, em sua versão original, dispunha que a previdência social contributiva deveria atender à cobertura dos eventos de doença, invalidez e morte, incluindo os resultantes de acidente de trabalho, velhice e reclusão, ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda, proteção à maternidade, especialmente à gestante, proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

A versão inicial do artigo 202 da Carta Magna, posteriormente alterada, dispunha que o benefício da aposentadoria seria calculado com base na média dos trinta e seis últimos salários de contribuição e seria concedido, desde que observado um dos seguintes requisitos:

- a) aos sessenta e cinco anos de idade para o homem e aos sessenta para a mulher, reduzido em cinco anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos, bem como para aqueles que exercessem suas atividades em regime de economia familiar, incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

- b) após trinta e cinco anos de trabalho para o homem e trinta para a mulher, com direito ao benefício integral;
- c) após trinta anos de trabalho para o homem e vinte e cinco para a mulher, com direito ao benefício proporcional;
- d) após trinta anos de efetivo exercício de magistério para o homem e vinte e cinco para a mulher, com proventos integrais.

Vale destacar, embora já declinado, que, concedido o benefício, deveria ser ele reajustado, de modo a preservar, em caráter permanente, seu valor real.

3.6.3 A previdência dos servidores públicos

A Constituição Federal de 1988, em seu texto original, previa, no artigo 39, *caput*, que cada um dos entes federados deveriam instituir, no âmbito de sua competência, regime jurídico único para os servidores da Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

Em virtude de regras próprias, específicas e distintas da dos demais trabalhadores, no que diz respeito às aposentadorias e pensões dela decorrentes, declinou suas normas no artigo 40 do Texto Fundamental.

Para atendimento da necessidade de criação de um regime jurídico único prevista no artigo 39, bem como para regulamentar o disposto no artigo 40, ambos da Lei Maior, foi publicada, em dezembro de 1990, a Lei n. 8.112, conhecida como o Novo Estatuto do Servidores Públicos da União.

3.6.4 Novo Estatuto

A Lei n. 8.112/90 abarcou os servidores regidos pela Lei n. 1.711/52, bem como pelas leis trabalhistas, conforme estabelece o seu artigo 243:

Artigo 243 - Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei n. 1.711, de 28 de outubro de 1952 (Estatuto dos

Funcionários Públicos Civis da União), ou pela Consolidação da Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.

§1º - Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta Lei ficam transformados em cargos na data de sua publicação.

A implantação do regime jurídico único sem qualquer regra de transição permitiu que centenas de pessoas, que até então tinham sua previdência vinculada ao regime geral de previdência social, bem como a expectativa de passar para a inatividade com uma aposentadoria limitada a um teto e com critérios específicos para cálculo de benefício, passassem a ter direito a se aposentar com remuneração integral e demais direitos pertinentes à previdência dos servidores públicos, sendo que muitos deles já tinham implementado os requisitos para a aposentadoria ou estavam prestes de atingi-los.

Sobre o tema, colaciona-se o seguinte comentário de Celso Antônio Bandeira de Mello:

A aludida providencia inconstitucional causa e causará um rombo de proporções cataclísmicas nos cofres públicos. É que cerca de 80% dos servidores da União estavam sob o regime de emprego, e não de cargo. Ora, o valor dos proventos de aposentadoria por tempo de serviço, no regime previdenciário comum (dos empregados em geral), corresponde a 95% da média dos 36 últimos meses de salário de contribuição. Além do mais, está limitado a 10 salários mínimos. Já aposentadoria em cargo público por tempo de serviço completo dá direito a proventos integrais, ou seja, correspondentes aos vencimentos que o servidor recebia na ativa; portanto sem a limitação estabelecida na legislação previdenciária. Tudo isso sem falar nos incontáveis direitos e vantagens que o regime de cargo proporciona, em confronto com o regime de emprego.⁵²

Para entender o impacto ocasionado pela criação desse regime único do servidor público, é necessário conhecer as regras dispostas na nova legislação.

3.6.5 Plano de seguridade social do servidor público da União e de sua família

A Lei n. 8.112/90 também criou o plano de seguridade social do servidor público da União e sua família, dispondo no seu artigo 184, *in verbis*:

⁵² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 159.

Artigo 184 - O plano de seguridade social visa a dar cobertura aos riscos a que estão sujeitos o servidor e sua família, e compreende um conjunto de benefícios e ações que atendam às seguintes finalidades:

- I - garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão;
- II - proteção à maternidade, à adoção e à paternidade;
- III - assistência à saúde.

O plano dava aos servidores públicos direito aos seguintes benefícios:

- a) aposentadoria;
- b) auxílio-natalidade;
- c) salário-família;
- d) licença para tratamento de saúde;
- e) licença à gestante, à adotante e licença paternidade;
- f) licença por acidente em serviço;
- g) assistência à saúde;
- h) garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias.

No que tange aos dependentes dos servidores, podem-se elencar os seguintes benefícios:

- a) pensão vitalícia e temporária;
- b) auxílio-funeral;
- c) auxílio-reclusão;
- d) assistência à saúde.

3.6.5.1 Aposentadoria

O servidor público poderia se aposentar voluntariamente, como regra geral, com proventos integrais, desde que houvesse cumprido os seguintes requisitos: se homem, trinta e cinco anos de serviço; se mulher, trinta anos de serviço; ou, se professor, aos trinta anos de efetivo exercício em função de magistério e, se professora, aos vinte e cinco.

Com relação ao direito à aposentadoria com proventos proporcionais, o servidor deveria implementar um dos seguintes requisitos: se homem, trinta anos de serviço e, se

mulher, vinte e cinco anos de serviço; ou, se homem, aos sessenta e cinco anos de idade e, se mulher, aos sessenta anos de idade.

Além da aposentadoria voluntária, o servidor público poderia se aposentar por invalidez, ou, compulsoriamente e com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos setenta anos de idade. A aposentadoria por invalidez seria integral, se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. Salvo essas condições, o benefício de aposentadoria seria proporcional.

Importante salientar que, em alguns casos de aposentadoria por tempo de serviço, fica difícil a configuração da perda da capacidade de trabalho, pois muitas vezes o segurado preenchia os requisitos para tal benefício e passava a gozar de benefício, com idade pouco avançada, sem contudo restar demonstrada a perda da capacidade laborativa, inerente ao benefício em questão.

A Lei n. 8.112/90 não exigia qualquer tempo de permanência no serviço público, como também não exigia exercício em determinado cargo, para concessão de aposentadoria.

Esse conjunto de situações fez com que as despesas com pagamento de aposentados da União apresentassem um crescimento estrondoso, a partir da Constituição de 1988.⁵³

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstra que, no período compreendido entre 1987 e 1996, enquanto os gastos totais com o pessoal aumentaram 2,4 vezes, passando de R\$ 18 bilhões para R\$ 42,1 bilhões, a despesa com o pagamento de aposentados aumentou quase 4 vezes, passando de R\$ 4,3 bilhões para R\$ 17,1 bilhões.⁵⁴

3.6.5.2 Auxílio-natalidade

O auxílio-natalidade era devido à servidora por motivo de nascimento do filho, sendo o valor do benefício equivalente ao menor vencimento do serviço público. A esposa ou companheira de servidor também tinha direito ao auxílio, nas mesmas condições.

⁵³ OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. *Reforma da Previdência*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. p. 29. (Texto para discussão n. 508).

⁵⁴ As fontes do IPEA foram o *Boletim Estatístico do MARE* de setembro de 1996, para os dados de 1987 a 1994, e o Ministério da Fazenda, para os dados de 1995 e 1996.

3.6.5.3 Salário-família

O salário-família era devido ao servidor público, ativo ou inativo, por dependente econômico. Preceituava o artigo 197, parágrafo único, da Lei n. 8.112/90, quais eram os dependentes desse benefício:

- I - o cônjuge ou companheiro e os filhos, inclusive os enteados até 21 (vinte e um) anos de idade ou, se estudante, até 24 (vinte e quatro) anos ou, se inválido, de qualquer idade;
- II - o menor de 21 (vinte e um) anos que, mediante autorização judicial, viver na companhia e as expensas do servidor, ou do inativo;
- III - a mãe e o pai sem economia própria.

3.6.5.4 Licença para tratamento de saúde

Caso o servidor estivesse impossibilitado de exercer suas atividades por motivo de doença, seria concedida licença para tratamento de saúde. Enquanto se encontrasse em gozo desse benefício, o servidor continuaria a receber normalmente a remuneração a que fazia jus.

3.6.5.5 Licença à gestante, à adotante e licença-paternidade

A servidora pública gestante tinha direito a licença de 120 (cento e vinte dias). Esse benefício era estendido à servidora que adotasse ou obtivesse a guarda judicial de criança de até um ano de idade, sendo, nesse caso, de noventa dias a duração da licença. No caso de adoção ou guarda judicial de criança com mais de um ano de idade, a licença teria duração de trinta dias. Em todas essas situações, a servidora continuaria a receber sua remuneração normal.

O servidor público tinha direito a licença-paternidade, no caso de nascimento ou adoção de filhos, que lhe dava direito de se afastar de suas atividades pelo prazo de cinco dias consecutivos.

3.6.5.6 Licença por acidente em serviço

O servidor que fosse acometido de dano físico ou moral decorrente direta ou indiretamente do desempenho de suas atividades, teria direito ao benefício da licença por acidente em serviço, sem prejuízo da remuneração a que fazia jus.

3.6.5.7 Pensão por morte

O benefício de pensão por morte era concedido aos dependentes do servidor falecido, em valor equivalente ao da respectiva remuneração ou provento, podendo ser vitalícia ou temporária.

A pensão por morte vitalícia era devida:

- a) ao cônjuge;
- b) à pessoa desquitada, separada judicialmente ou divorciada, com percepção de pensão alimentícia;
- c) ao companheiro ou companheira designado que comprovasse união estável como entidade familiar;
- d) à mãe e o pai que comprovassem dependência econômica do servidor.

A pensão por morte temporária era devida:

- a) aos filhos, ou enteados, até vinte e um anos de idade ou, se inválidos, enquanto permanecesse a invalidez;
- b) ao menor sob guarda ou tutela até vinte e um anos de idade;
- c) ao irmão órfão até vinte e um anos de idade, e o inválido, enquanto durasse a invalidez, desde que comprovada a dependência econômica do servidor;
- d) à pessoa designada que vivesse na dependência econômica do servidor, até vinte e um anos de idade ou, se inválida, enquanto durasse a invalidez.

De acordo com a Lei n. 8.112/90, o benefício seria rateado em parcelas iguais e distribuídos entre os dependentes habilitados. Quando um dos dependentes falecesse ou perdesse a condição de beneficiário, sua quota seria revertida para os demais.

3.6.5.8 A criação do instituto da paridade

Necessário destacar que até a nova ordem constitucional, o reajuste dado ao inativo não obrigatoriamente deveria ser o mesmo do aplicado ao servidor ativo.

A Constituição da República de 1988, em seu artigo 40, parágrafo 8º, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/98, inovou o tema das revisões de benefícios na previdência dos servidores públicos, ao criar o instituto da paridade.

O artigo 40, parágrafo 4º do mesmo Texto determinou que os aposentados e os pensionistas passariam a ter direito a receber o mesmo aumento dado aos servidores da ativa, assim preceituando, *in verbis*:

Artigo 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 da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu aposentadoria na forma da lei.

Essa nova regra teve o condão, por um lado, de corrigir distorções geradas pela norma anterior, em que os proventos percebidos entre os servidores da atividade e da inatividade apresentavam-se muito díspares, mas, por outro, acabou gerando novas distorções, transformando-se em uma armadilha para os governos e para os servidores.

Houve muitas discussões judiciais em torno do direito do inativo de incorporar novas parcelas aos seus benefícios, pois, por lógica, determinados aumentos dos ativos se davam apenas em virtude do desempenho e da sua produtividade. É razoável pensar que, para que um servidor possa receber tal gratificação de produtividade ou desempenho, ele deva estar em atividade, em produção.

Outro ponto a ser destacado é a dificuldade de manter tal critério quando determinados cargos ou carreiras são extintos, alterados ou têm seus critérios para admissão transformados, o que pode gerar grandes distorções.

3.6.5.9 O custeio do plano

A Lei n. 8.112/90, em seu artigo 231, *caput*, no seu texto original, declinava que o plano de seguridade social seria custeado através da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias, descontadas da remuneração dos servidores dos três Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas. No parágrafo 2º do mesmo artigo, preceituava que o custeio do benefício de aposentadoria seria de responsabilidade integral do Tesouro.

Não perdurou muito tal legislação. Em janeiro de 1991, foi aprovada a Lei n. 8.162, que instituía contribuição mensal do servidor para o custeio do plano de seguridade com alíquotas variáveis de 9% a 12%, de acordo com o seu padrão remuneratório, embora tenha permanecido vedada a participação funcional para custeio das aposentadorias.

Na seqüência, em março de 1993, o governo promulgou a Emenda Constitucional n. 3, em que ficou determinado que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

Em respeito ao novo texto constitucional, foi aprovada a Lei n. 8.688, de 21 de julho de 1993, que manteve a contribuição dos servidores em alíquotas variáveis de 9% a 12%.

Finalmente, no ano de 1997, por força da Lei n. 9.630, foi unificada a alíquota de contribuição do servidor em 11%.

3.6.6 A crise do sistema previdenciário brasileiro

A crise do sistema previdenciário brasileiro tornou-se notória no início da década de 1990, em virtude da regulamentação dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais de

cunho previdenciário ou a ele relacionados, tais como as Leis ns. 8.112/90, 8.212/91 e 8.213/91, já citadas anteriormente.

Nesse período é que aconteceu, ou deveria acontecer, a revisão da Constituição Federal, pois a análise desse momento histórico é fundamental para a compreensão das discussões de reforma por que passaria o sistema nos anos seguintes, conforme será analisado adiante.

Outro ponto a ser abordado é que, em setembro de 1991, os aposentados e pensionistas do regime geral de previdência social passaram a reivindicar, em face do governo, direito de ter aumentado o valor dos benefícios previdenciários na mesma proporção do reajuste dado ao salário mínimo, ou seja, 147,06%, e não 54,6%, como lhes foi dado.

Isso se deu em face da interpretação diversa que foi dada ao artigo 58 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinava que os benefícios da Previdência Social seriam transitoriamente revistos com base no salário mínimo, em contraposição a dispositivos da Lei n. 8.213/91, que fixava o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) como índice de reajuste.

Esse embate jurídico foi decidido inicialmente pelo Superior Tribunal de Justiça, que entendia ser devido o reajuste dos 147%.

Com base na argumentação de que tal reajuste levaria o Instituto Nacional de Seguro Social à falência, a discussão chegou ao Supremo Tribunal Federal, que se pronunciou da seguinte forma:

O pagamento imediato do reajuste de 147% a milhões de aposentados, com acréscimo imprevisto de onze (11) trilhões de cruzeiros, na estimativa orçamentária das despesas anuais (1991/1992) do Instituto Nacional do Seguro Social; a extrema dificuldade do INSS para recuperar as diferenças que viessem a ser pagas; a circunstância de muitos dos beneficiários do mandado de segurança já estarem recebendo as mesmas quantias, nos autos de outra ação, em Juízo de 1º grau (ação civil pública); a possível desestabilização das finanças já combalidas da Previdência Social, em detrimento de todos os trabalhadores ativos e inativos, do presente e do futuro; tudo isso evidencia risco de grave lesão à economia pública que, nos termos do artigo 4º da Lei n. 4.348, de 26.6.1964, 297 do RISTF e 25 da Lei n. 8.038, de 28.5.1990, justifica a suspensão, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, das seguranças deferidas pelo Superior Tribunal de Justiça (...).⁵⁵

⁵⁵ STF – AGR nas SS ns. 471.9/DF e 472.7/DF, Plenário j. 13.4.1992.

Mesmo com a vitória judicial obtida no Supremo Tribunal Federal, o governo resolveu rever sua postura, tendo em vista o impacto político do acontecimento e a dimensão que se tomou diante da mídia e da opinião pública.

Concomitantemente à referida crise, estava para vencer o prazo da revisão da Constituição da República, nos termos do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.⁵⁶

O Congresso Nacional, em 23 de janeiro de 1992, criou uma comissão especial, cujo objetivo era “promover um amplo estudo do sistema previdenciário brasileiro, tanto no tocante à sua estrutura, quanto ao regime de custeio e de benefícios, e propor soluções cabíveis para o seu regular funcionamento e cumprimento de sua destinação social e institucional”.⁵⁷

A referida comissão era integrada por dezessete deputados federais, sendo seu presidente o deputado Roberto Magalhães, e seu relator o deputado Antonio Britto, e tinha como prazo inicial quarenta e cinco dias, a contar da criação, para realizar o trabalho.

O relatório dessa comissão ficou conhecido como Relatório Britto e, conforme comentário de Marcos André Melo, essa comissão se constituiu “na grande arena para a construção do consenso reformista, além de ter projetado a previdência social como *issue* de grande centralidade na arena pública. Por sua visibilidade e amplitude, e pela densidade dos debates, a Comissão Especial teve repercussões em vários níveis”.⁵⁸

O Relatório Britto não tratou apenas da previdência social, mas teceu comentários sobre a previdência dos servidores públicos, nos seguintes termos:

⁵⁶ “Artigo 3º - A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral.”

⁵⁷ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial sobre a Previdência Social. Relatório final: Comissão especial sobre a previdência social. Relator: Deputado Antonio Britto. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. *A previdência social e a revisão constitucional: pesquisas*. Brasília: Ministério da Previdência Social; Cepal, 1993. v. 1. p. 229.

⁵⁸ MELO, Marcos André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002. p. 53.

Em ocasião oportuna, essa discussão deverá prosseguir, cabendo, entre outros pontos, decidir se o benefício previdenciário é o melhor caminho para resolver ou compensar as perdas ocorridas durante o período de atividade profissional dos servidores. Ou se, contrariamente, desta forma não estamos montando um sistema de mentiras sucessivas. Primeiro remunera-se mal aos servidores. Depois, em troca, oferecem-se compensações nas pensões e aposentadorias que, por sua vez, não são financiadas por ninguém e, no médio prazo, estarão colocadas, por isto mesmo em risco absoluto.

Este, no entanto, não é assunto ou objeto específico da Comissão. Interessa aqui examinar e propor solução para a segunda questão: independente de quais sejam ou devam ser os benefícios dos servidores civis e militares inativos, quem paga por eles? A resposta atual é a única que não serve: hoje, paga a sociedade e em particular os que pensam que estão contribuindo para a sua aposentadoria e descobrem seus recursos aplicados em outras finalidades.⁵⁹

Portanto, restou demonstrada de forma bastante contundente uma preocupação com a evolução da despesa com os pagamentos de benefícios previdenciários dos servidores públicos, além de o valor médio desses benefícios ser sensivelmente superior ao pago pelo INSS, tornando esses dois fatores a fonte principal de argumentação para uma possível reforma da previdência dos servidores.

Naquele contexto, foram apresentadas três propostas de reforma:

1. Transferência dos servidores públicos para o regime geral de previdência social, com as mesmas alíquotas de contribuição e benefícios dos trabalhadores do setor privado, atrelada à criação de um regime complementar destinado aos servidores que tivessem uma remuneração superior a dez salários mínimos;
2. Criação de um instituto próprio de previdência para os servidores públicos, em regime de capitalização, financiado por meio de contribuições do segurados e da União;
3. Assunção pela União, a partir de recursos fiscais da diferença entre a receita arrecadada e a despesa com o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos, à época da ordem de 1% do PIB.

A Comissão Especial concluiu que, das três propostas acima declinadas, a primeira era a mais adequada e correta.

⁵⁹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial sobre a Previdência Social. Relatório final: Comissão especial sobre a previdência social. Relator: Deputado Antonio Britto, cit., p. 282.

Mesmo diante da importância e profundidade do Relatório Britto, em termos práticos, nenhuma mudança de caráter constitucional chegou a ser efetivada naquele momento, isso porque o processo de revisão da Constituição foi um fracasso, limitando-se seis emendas constitucionais, sendo a mais relevante a que reduziu o mandato do Presidente da República de cinco para quatro anos, isso porque o período era marcado pelo pós-*impeachment*, pela crise institucional do Congresso Nacional causada pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Orçamento e pelo calendário eleitoral do ano de 1994.

Após tal período, o Brasil elegeu novo Presidente da República e, no ano de 1995, iniciou-se efetivamente um processo de revisão da Constituição Federal, com destaque para o sistema previdenciário brasileiro.

Esse processo, que se desenvolveu entre os anos de 1995 e 2002, denominou-se *primeira reforma do sistema previdenciário brasileiro*, e será a seguir discutido.

4 A PRIMEIRA REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO – 1995 A 2002

4.1 Considerações iniciais

Necessário enfatizar que a previdência social brasileira, para muitos criada em 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy de Miranda Chaves), e juridicamente estruturada com a Lei Orgânica da Previdência Social, no período de 1973 a 1998, experimentou várias modificações, na tentativa de preservar o modelo de 1954, inspirado no Relatório William Beveridge de 1942. Com o *slogan* “proteção do berço ao túmulo”, caracterizava-se por ser um plano ambicioso de benefícios definidos, de repartição simples, com baixo nível de contributividade, várias prestações não securitárias, de ordem assistencial, de universalidade restrita ao regime geral de previdência social, e por existir um regime distinto para os servidores.

Nos anos de 1994 a 1998, através de diversas leis e medidas provisórias, redobrou-se o empenho reformador, com a extinção de direitos, maior uniformidade nos benefícios e reconhecimento da impossibilidade de subsistência do arcabouço existente.

O presidente eleito dedicou especial atenção à necessidade de que o Congresso Nacional aprovasse mudanças constitucionais essenciais para a retomada do desenvolvimento econômico do país e fundamentais para corrigir alguns excessos trazidos pela Carta Magna de 1988.

No mês de março de 1995, foi encaminhada ao Congresso Nacional uma proposta de emenda constitucional para alteração do sistema previdenciário brasileiro, marcando o início de uma série de mudanças nas regras da previdência no país, especialmente no regime dos servidores públicos. Essa proposta ao parlamento tornou-se o marco inicial da primeira reforma previdenciária brasileira.

Essa primeira geração reformista foi marcada, durante todo primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, pela tramitação da referida proposta de emenda,

aprovada quatro anos depois de seu envio ao Congresso, em dezembro de 1998, convertida na Emenda Constitucional n. 20/98.

No segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ocorreu a regulamentação da Emenda Constitucional n. 20/98, por meio da edição de diversas normas que deram aplicabilidade ao novo formato da previdência brasileira, seja no regime geral de previdência social, seja no regime previdenciário dos servidores públicos. Nesse mesmo período, ocorreu também a implementação da reforma nos Estados, bem como algumas tentativas de instituir a contribuição de inativos do serviço público.

4.2 Fundamentos da proposta de emenda constitucional e seus pontos de destaque

No ano de 1995, iniciou-se efetivamente um processo de revisão da Constituição Federal, a partir de um projeto de um novo modelo de Estado, apresentado à sociedade brasileira por meio de um documento denominado “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado”, no qual foram previstas várias reformas que dependiam de mudança constitucional, com destaque para o sistema previdenciário brasileiro.

Dentre as mudanças consideradas necessárias, podem-se destacar as relativas à reforma fiscal e à ordem econômica, estando inserida na primeira delas a previdência social. Considerava-se que o desequilíbrio estrutural estava concentrado na aposentadoria por tempo de serviço e nas aposentadorias especiais dos servidores públicos, magistrados, parlamentares e professores.

O Plano Diretor apresentou um diagnóstico que considerava a previdência dos servidores públicos, em específico, uma das principais responsáveis pela crise fiscal do Estado, tendo em vista o grande volume de recursos destinados ao pagamento de benefícios, que era crescente e cada vez mais próximo do que se gastava com o pagamento dos servidores ativos.

A previdência dos servidores públicos também foi considerada pelo Plano Diretor injusta e desequilibrada, seja por possuir regras que permitiam que um servidor pudesse se

aposentar muito cedo, e portanto, em uma situação em que ainda dispunha de plena capacidade de trabalho, seja porque o valor médio de sua aposentadoria era muito superior ao pago pelo INSS, aos demais trabalhadores, seja, por derradeiro, porque o benefício recebido pelo servidor não guardava qualquer relação de equilíbrio com seu histórico contributivo.

Em 17 de março de 1995, a Mensagem n. 306 encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional de reforma do sistema previdenciário brasileiro.

Tal documento, em seu bojo, conceituava a previdência social como “uma política destinada a garantir, mediante contribuição, uma renda substitutiva daquela oriunda do trabalho, quando verificada a incapacidade laborativa, total ou parcial, em caráter definitivo ou temporário do segurado”.⁶⁰

Dentre as razões que justificavam a necessidade de reformas, destacavam-se: a) a existência de diversos regimes especiais, com regras de concessão e manutenção distintas das aplicadas aos benefícios do regime geral de previdência social; b) a incorporação gradativa de ações de caráter assistencial ao sistema, acarretando prejuízo em sua base contributiva.

Assim, para garantir a viabilização financeira de longo prazo do sistema, deveriam ser tomadas medidas voltadas a buscar a uniformização de critérios entre os regimes, de modo que todos os trabalhadores pudessem estar sujeitos às mesmas regras, bem como exigir a devida contribuição daqueles que não participavam no custeio do sistema.

A exposição de motivos declinava que o problema do sistema previdenciário brasileiro não era só de ordem estrutural, mas também de ordem conjuntural (dada a instabilidade macroeconômica e seus efeitos sobre os níveis de emprego, renda e formalização das relações de trabalho) e gerencial (em decorrência tanto de fraudes, evasão de receitas e sonegação das contribuições sociais).

O referido documento ainda analisou com cautela o benefício previdenciário aposentadoria por tempo de serviço, apontando que não havia qualquer lógica que o fundamentasse, uma vez que acabava por se tornar um complementar de renda, destinado

⁶⁰ Conceito extraído da Exposição de Motivos da Mensagem n. 306/95.

aos segmentos de trabalhadores de rendimentos mais elevado e com certa estabilidade de emprego, o que justificava aposentadoria precoce. Portanto, acabou tornando-se um instrumento voltado às camadas de trabalhadores mais privilegiadas, em detrimento das menos favorecidas.

Importante destacar que a parte analítica da previdência dos servidores públicos teve pouca ênfase, limitando-se a comentar que, sendo um regime especial, possuía regras privilegiadas de contribuição e concessão de benefícios e, em decorrência, prejudiciais ao equilíbrio do sistema.

Apesar da reforma previdenciária tratar-se de assunto de mais alta complexidade, foi apresentada menos de três meses após o início do novo governo, e antes das propostas de reformas administrativas e tributária. Ela foi apresentada tão rápido simplesmente porque já estava, em suas linhas gerais, pronta.

4.3 Tramitação e aprovação da Emenda Constitucional n. 20/98

O exame do demorado processo que levou à aprovação da emenda constitucional não pode ser ignorado, uma vez que esse período foi marcado pelo despertar dos atores sociais envolvidos direta e indiretamente na matéria, quanto à importância de se promover uma grande mudança na previdência brasileira, então caracterizada por possuir regras que não se coadunavam com a realidade e com as perspectivas econômicas, demográficas e sociais do país. Adicionalmente, esse processo serviu também para demonstrar ao Poder Executivo e à sua base de apoio no Congresso que não seria possível promover de uma só vez todas as alterações desejadas.

A proposta de emenda constitucional encaminhada ao Congresso Nacional teve longo período de tramitação, devido principalmente às estratégias nem sempre adequadas adotadas pelo governo ao longo de toda a tramitação, como também aos envolvidos no processo, cada um com seus próprios recursos e motivações.

Na Câmara dos Deputados, em meados de 1996, a proposta de emenda foi completamente desvirtuada, mantendo o regime de previdência com regras específicas para os

servidores públicos, que poderiam continuar a se aposentar com proventos integrais, sem limite mínimo de idade, sendo ainda permitida a aposentadoria proporcional por tempo de contribuição, entre outros benefícios.

Encaminhado o projeto ao Senado, o governo tentou resgatar o que era possível da proposta original, oportunidade em que já se podia perceber a inviabilidade de promover uma mudança ampla e radical do sistema previdenciário brasileiro, principalmente na previdência dos servidores públicos, em uma só reforma constitucional.

A partir disso, houve grande esforço para aprovar regras de elegibilidade mais rígidas para a aposentadoria dos servidores, com a perspectiva de introdução de regime de previdência complementar para eles, o que, se aprovado, permitiria atingir indiretamente a regra da aposentadoria integral, pelo menos para os servidores que tivessem remuneração acima do teto, já que a intenção era garantir um benefício na previdência básica até o limite do teto do regime geral de previdência social, ficando o restante do provento a cargo de um regime complementar.

O Senado aprovou a proposta de emenda constitucional nesses termos, a qual seguiu novamente para apreciação da Câmara dos Deputados, no final de 1997.

Nessa mesma época, foi elaborado e divulgado um trabalho⁶¹ em que apresentou, com base em grande quantidade de dados e informações, um diagnóstico do sistema e um comparativo de como a matéria previdenciária e sua reforma estavam sendo tratadas em algumas nações da América do Sul, Europa e nos Estados Unidos, além da análise dos impactos da transição demográfica sobre a previdência.

Ato contínuo, seguiu-se uma árdua batalha entre o governo e a oposição, cada qual com sua estratégia. O primeiro, pautado na intenção de concluir o demorado e desgastante processo de reforma, de modo a colocar em prática as novas regras e dar início ou priorizar outras reformas. A oposição, ao contrário, pretendia reverter o que ainda fosse possível da

⁶¹ BRASIL. Presidência da República. *Por que reformar a previdência?:* livro branco da previdência social. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997. (Documentos da Presidência da República).

proposta que havia sido aprovada pelo Senado, que continha diversos pontos já rejeitados pela Câmara dos Deputados.

Nos meses subseqüentes, ambos os lados sofreram importantes vitórias e derrotas. No que se refere ao regime de previdência dos servidores públicos, a oposição conseguiu derrubar a previsão da contribuição de inativos e o dispositivo que assegurava benefícios integrais somente até o teto do regime geral de previdência social. Com relação à previdência do setor privado, foi rejeitada a instituição de idade mínima para concessão de aposentadoria.

O governo conseguiu evitar que a tramitação da proposta de emenda perdurasse por mais tempo e que não extrapolasse o ano de 1998, ano eleitoral. Além disso, conseguiu manter o restante do projeto aprovado pelo Senado, especialmente em relação à idade mínima para a concessão de aposentadoria no serviço público e à previsão de regime de previdência complementar para os servidores, assuntos esses que haviam sido destacados para votação em separado na Câmara.

Em 15 de dezembro de 1998, em conclusão do trabalho, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 20, concretizando assim parte do objetivo principal da *primeira reforma do sistema previdenciário brasileiro*, cujas mudanças serão a seguir demonstradas.

4.4 As mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n. 20/98 ao sistema previdenciário brasileiro

A Emenda Constitucional n. 20/98 atingiu tanto o regime geral, como os demais regimes especiais distribuídos nos três níveis da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

Com efeito, no nosso sistema previdenciário, vários são os regimes, cada um com regras especiais e diferenciadas.

No serviço público, os regimes são distribuídos nos três níveis de Federação (União, Estados e Municípios). Além deles, existem ainda os regimes do Legislativo (federal, estadual e municipal), da magistratura e dos militares, todos com regras próprias.

Vários dispositivos da Emenda Constitucional são auto-aplicáveis, valendo a partir de sua publicação. Em relação aos demais, legislação posterior deveria trazer a devida regulamentação, via legislação ordinária ou por lei complementar.

Para melhor compreensão do tema, será feita a separação das alterações e conseqüências distribuídas por regime previdenciário, contendo as normas de caráter permanente e as regras transitórias, além de comentários de outras questões previdenciárias pertinentes.

4.4.1 Regime geral de previdência social

4.4.1.1 Regras permanentes

As alterações alcançaram os trabalhadores da iniciativa privada e equiparados, em relação aos benefícios previstos (aposentadorias, pensões, auxílios), além das regras do financiamento do regime (custeio).

Com as mudanças da Emenda Constitucional n. 20/98, novos requisitos foram exigidos para a concessão dos benefícios, bem como foram impostas novas formas de tributação, além do aumento das contribuições até então existentes.

O custeio sofreu várias alterações. A seguridade social passou a ser financiada mediante as seguintes contribuições sociais:

- do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pago ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício, a receita ou o faturamento, o lucro e do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar;

- do trabalhador e dos demais segurados da previdência, não incidindo contribuição sobre a aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social, de que trata o artigo 201.

O artigo 195 da Lei Suprema teve aumentado consideravelmente seu rol de contribuições, o termo garimpeiro foi suprimido do parágrafo 8º e foram inseridos os parágrafos 9º, 10º e 11º.

Com a alteração constante do parágrafo 9º do artigo 195, pretendia o governo, por legislação infraconstitucional, contribuições sociais mais elevadas do empregador, empresa e equiparados, em função de base de cálculo e alíquotas diferenciadas, em razão da atividade econômica do contribuinte e do número de trabalhadores utilizados.

A medida, se fosse empregada, poderia resultar em aquecimento do nível de emprego, em setores da atividade econômica em que ocorrem demissões pelo elevado custo indireto(custos sociais) da mão-de-obra.

Não se pode deixar de destacar que os maiores devedores da previdência estão alojados no próprio Poder Público. São os Estados, Municípios e a própria União Federal.

Houve previsão expressa no parágrafo 11º do artigo 195 que as anistias deveriam ser concedidas apenas numa excepcionalidade. Entretanto, não é o que ocorre no Brasil. Elas são muitos mais freqüentes.

No artigo 201 foram inseridos critérios para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário brasileiro.

Passou a ser vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas em condições especiais que prejudicam a saúde e a integridade física, a serem definidos por lei complementar.

Necessário recordar que, até a publicação da Emenda Constitucional n. 20/98, tempo de serviço equivalia a tempo de contribuição, ou seja, a alteração constante da Emenda não

teve efeito retroativo, aplicando-se no caso a legislação vigente até então, que exigia apenas tempo de serviço, e não de contribuição. Portanto, deve o segurado provar tempo de serviço até a publicação da Emenda, e tempo de contribuição a partir dela.

Fica claro que a modificação constitucional tornou ainda mais difícil a comprovação dos requisitos para a obtenção dos benefícios previdenciários. Se esse foi o objetivo do governo federal (e isso parece claro), ele foi plenamente atingido.

No que tange à comprovação de tempo de serviço/contribuição, caso o segurado tenha perdido os documentos comprobatórios, ou então não tenha tido registro formal do vínculo, poderá se valer da justificação administrativa, apresentando para tanto os seguintes elementos: a) início razoável de prova material contemporânea ao fato a comprovar; b) complementação com outras provas, inclusive testemunhais. A prova material é dispensável em casos de força maior ou caso fortuito, admitindo-se nessas hipóteses a prova exclusivamente testemunhal.

Finalmente, importante observar que a apuração e comprovação de fatos que exijam forma solene ou registro público não podem ser objeto de justificação. Tais fatos devem ser objeto de comprovação na via judicial, e na forma prescrita em lei.

Quanto ao trabalho do menor, após a aprovação da Emenda Constitucional n. 20/98, ficou proibido, salvo na condição de aprendiz, aos menores de dezesseis anos.

Importante destacar que a nova redação do parágrafo 5º do artigo 201 proíbe a contribuição de pessoa já pertencente a regime próprio de previdência, na qualidade de facultativo, restando cristalina a intenção de dificultar o implemento da condição de mais de uma aposentadoria em regimes diferentes.

A Emenda Constitucional n. 20/98 aboliu a aposentadoria proporcional para quem ingressou no regime após a sua promulgação.

Somente os trabalhadores que já estavam no regime previdenciário, na data de publicação da Emenda Constitucional n. 20/98, possuem direito à aposentadoria proporcional, desde que atendidos os novos requisitos, que serão abordados nas regras de transição.

O limite de idade constante da proposta governamental foi rejeitado pela Câmara dos Deputados, não tendo a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição integral sofrido qualquer alteração, ou seja, o homem, ao completar os trinta e cinco anos de contribuição, ou a mulher, os trinta anos de contribuição, não têm necessidade de completar a idade exigida na regra transitória.

No que diz respeito à aposentadoria especial, pretendia o Executivo Federal a concessão de aposentadoria especial apenas ao segurado que implementasse todo o tempo em atividade especial, eliminando a possibilidade de conversão de tempo e tornando esse direito cada vez mais restrito.

Com a reforma, apenas os professores de educação infantil, ensino fundamental e médio têm direito à aposentadoria especial, mas devem cumprir a idade mínima (para a mulher 48 anos, para o homem, 53 anos).

A reforma da previdência em exame limitou o direito de auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados do regime geral considerados de baixa renda.

No que tange aos benefícios acidentários, a mudança na Constituição Federal passou a permitir a participação concorrente da iniciativa privada na cobertura do seguro acidentário, mas ainda dependendo de lei regulamentadora estabelecer as condições dessa participação.

4.4.1.1 Regras de transição

O segurado que preencheu todos os requisitos necessários à aposentadoria, inclusive à proporcional, até a publicação da Emenda Constitucional n. 20/98, pode requerer o benefício a qualquer tempo, com garantia de ser aplicada a legislação vigente à época, em respeito ao direito adquirido.

A aposentadoria proporcional passou a ser devida apenas aos segurados que ingressaram no sistema até a publicação da Emenda. Em relação aos demais, a aposentadoria proporcional foi definitivamente extinta, ou seja, o segurado que não implementou todos os requisitos para a obtenção da aposentadoria proporcional (homem aos 30 anos de serviço e

mulher aos 25 anos de serviço), à época da publicação da Emenda, deve valer-se das regras transitórias.

São exigidos dois requisitos cumulativos para a aposentadoria proporcional: a) idade de cinquenta e três anos para o homem e quarenta e oito anos para mulher; b) tempo de contribuição adicional (pedágio) equivalente a 40% do tempo que, na época da publicação da Emenda Constitucional n. 20/98, faltaria para atingir trinta anos, se homem e vinte e cinco anos de serviço, se mulher.

O direito à aposentadoria proporcional traçada nessa regra de transição acertou quando estabeleceu idade mínima para aferição de tal benefício. Trata-se de requisito lógico e constitucional, pois passou a evitar a concessão de aposentadorias precoces no sistema previdenciário brasileiro.

Deve-se explicitar que a regra transitória, em relação à aposentadoria integral, permaneceu inalterada, já que a idade constante das regras permanentes não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

Assim sendo, o segurado que não se interessasse pela aposentadoria proporcional, podia optar pela integral, considerando que esse benefício dependia apenas do tempo de contribuição (35 anos de contribuição para o homem e 30 anos para a mulher).

Considera-se que era necessário o requisito de idade, tanto para a aposentadoria proporcional, quanto para integral, evitando, com isso, conforme já retratado acima, a concessão de aposentadorias precoces, o que tornaria o sistema mais equilibrado atuariamente e financeiramente.

Por outro lado, o requisito idade, na aposentadoria por tempo de contribuição, torna este benefício, uma aposentadoria por idade diferida.

Finalmente, em relação ao percentual da aposentadoria proporcional – até então fixado na legislação infraconstitucional em 70%, mais 6% para cada ano completo de atividade –, ocorreu a seguinte alteração: o valor da aposentadoria proporcional passou a ser

de 70%, acrescidos de 5% por ano de contribuição que supere o tempo mínimo exigido para o benefício, caso a caso.

O professor, de todos os níveis, tinha direito a aposentadoria especial integral (30 anos, se homem e 25 anos, se mulher). Todavia, com a promulgação da Emenda n. 20/98, a aposentadoria especial preservou apenas o tempo de professor em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, o tempo de magistério dos demais segurados devendo sofrer um acréscimo de 17% para o homem e 20% para a mulher, caso o segurado optasse pela aposentadoria com a aplicação das regras transitória, e desde que se aposentasse com a utilização de tempo exclusivo de magistério.

Não houve alteração das regras da aposentadoria por idade, isto é, sessenta anos para a mulher e sessenta e cinco para o homem, podendo ser reduzida em cinco anos, nos casos de trabalhadores rurais. O segurado, para ter direito à aposentadoria por idade, devia implementar a carência exigida na legislação infraconstitucional.

4.4.2 Regime próprio dos servidores públicos

A Emenda Constitucional n. 20/98 introduziu várias alterações nos regimes de previdência dos servidores federais, estaduais e municipais, que serão tratadas resumidamente a seguir.

Antes de explicitar as regras permanentes e transitórias, necessária se faz a análise minuciosa do regime próprio de previdência dos servidores públicos como componente da seguridade social.

4.4.2.1 Regime próprio dos servidores públicos e a seguridade social

Antes de adentrar às alterações advindas da Emenda Constitucional n. 20/98, importante esclarecer se o regime previdenciário próprio dos servidores públicos é componente da seguridade social, para que o tema seja melhor compreendido.

A seguridade social surgiu como um sistema, conforme tratado anteriormente, na Constituição Federal de 1988, no Título VIII da Ordem Social, cujo artigo 194 a define como “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social”.

É verdade que o constituinte de 1988 não agregou ao sistema todo o instrumental de proteção social existente no Brasil. Deixou de lado, como assinalado antes, os modos de proteção dos servidores públicos, beneficiários de regimes próprios de previdência e assistência social.⁶²

A reforma constitucional de 1988 demonstrou, dentre outros aspectos, a quantidade de obstáculos que se interpõem e impedem a desejável superação das profundas diferenças entre os planos de proteção dos trabalhadores em geral e dos agentes públicos.⁶³

Em virtude desses fatos é que o artigo 40 da Constituição Federal foi objeto de várias alterações e seguiu consagrando essenciais diferenças entre os regimes de previdência dos trabalhadores em geral e dos servidores públicos.

Assim, seguem existindo dois programas de seguridade social no Brasil. O mais abrangente, que ampara os trabalhadores em geral, cujo exame será implementado aqui, e o que atua sobre o campo mais restrito de proteção aos agentes públicos.⁶⁴

Com relação aos regimes, a seguridade social é composta do seguinte tripé: regime próprio dos servidores públicos, regime geral de previdência social e regime complementar privado.

De um lado, vigora o regime próprio dos servidores dos Poderes Públicos, cujas regras gerais são estabelecidas pela Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998.

⁶² BALERA, Wagner, *Sistema de seguridade social*, cit., p. 12.

⁶³ *Ibidem*, p. 13.

⁶⁴ *Ibidem*, mesma página.

De outro, o regime geral de previdência social, através do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), regulado pelas Leis ns. 8.212 e 8.213, ambas de 1991, cujo objetivo é fornecer cobertura das contingências sociais básicas.

E, por fim, o regime privado, que serve para complementar as prestações devidas tanto pelo regime geral, como pelos regimes próprios. Ele encontra estruturação nas Leis Complementares ns. 108 e 109, ambas de 2001.

Todos eles se subordinam aos princípios da seguridade social, expressos no artigo 194 da Constituição Federal.⁶⁵

Portanto, a seguridade social é um direito recente, de tendência unificadora, com perspectiva para a internacionalização e a equiparação das diferenças sociais.

Conclui-se portanto que, embora o regime próprio de previdência dos servidores públicos possua regras próprias, contidas no artigo 40 da Lei Suprema, não se destaca do sistema maior, a seguridade social, sendo aplicáveis todas as normas pertinentes ao regime próprio, naquilo que couber.

4.4.2.1 Regras permanentes

A mudança se situou, primeiramente, na proibição de acúmulo de proventos de aposentadoria do serviço público federal, estadual ou municipal, inclusive das Forças Armadas e militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal. A exceção ficou para os cargos acumuláveis já previstos no texto constitucional (de dois cargos de professor, de um cargo de professor com outro técnico ou científico e a de dois cargos privativos de médico), e ainda os cargos em comissão.

⁶⁵ BALERA, Wagner, *Sistema de seguridade social*, cit., p. 14.

Passou-se a exigir regras atuarias mínimas, de tal sorte que o cumprimento dos compromissos com o pagamento dos benefícios aos aposentados e pensionistas ficasse na dependência do desempenho da economia e na arrecadação de tributos (equilíbrio financeiro e atuarial).

Quanto às aposentadorias, não houve modificação para a aposentadoria por invalidez, mas a aposentadoria por tempo de serviço foi substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição. Assim, além do tempo de serviço, deve o servidor comprovar também o efetivo recolhimento das contribuições previdenciárias.

A aposentadoria por tempo de serviço/contribuição (30 anos para a mulher e 35 para o homem) deve estar acompanhada do preenchimento cumulativo de idade (53 anos para o homem e 48 anos para a mulher), além de prova de cumprimento de tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público, além de cinco anos no cargo efetivo em que se dá a aposentadoria.

No que tange ao valor das aposentadorias e pensões, por ocasião de sua concessão, não podem exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, sendo os proventos calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e correspondendo à totalidade da remuneração.

As aposentadorias especiais seriam reguladas por lei complementar, destacando que, de maneira diversa do regime geral, ela só é possível se o servidor usar para o benefício tempo exclusivamente especial.

Nos casos de aposentadoria de professor, o de nível universitário perdeu o direito à aposentadoria especial. Por sua vez, o professor com tempo efetivo na função de educação infantil e no ensino fundamental e médio tem direito à aposentadoria especial, desde que atenda aos seguintes requisitos acumulativos: cinquenta e três anos de idade e trinta anos de contribuição para o homem, e quarenta e oito anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição para a mulher, além de tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dá a aposentadoria.

Em relação à pensão por morte, é devida ao dependente do servidor e o valor do benefício é igual ao valor dos proventos do servidor falecido. Consigne-se que não houve modificação quanto aos reajustes das aposentadorias e pensões, tendo em vista que se manteve o princípio da paridade, que determina que os inativos têm seus benefícios reajustados, toda vez que houver aumento para os servidores ativos.

Registre-se que apenas o tempo de *contribuição* e não *de serviço* é considerado, tanto para a aposentadoria, como para a disponibilidade.

Foi vedada a contagem de tempo de contribuição fictício, ou seja, aquele em que o período não foi efetivamente trabalhado ou em que não foram feitas contribuições para o custeio do plano, por exemplo licença-prêmio, cujo objetivo foi impedir a utilização desse tempo para qualquer finalidade, preservado apenas o tempo de contribuição em relação ao efetivamente trabalhado, ressaltando que o servidor pode contar tempo de serviço como de contribuição, em relação aos períodos anteriores à publicação da Emenda Constitucional n. 20/98, em respeito ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

No que diz respeito ao teto dos benefícios, é importante observar que deve ser considerada a soma da remuneração e dos proventos pagos pelo Poder Público. Ficam de fora os valores recebidos de fundos de pensão. Esse teto foi limitado ao valor dos proventos do ministro do Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal.

Os servidores não concursados, de recrutamento amplo, indicados por critérios políticos para exercer funções no Poder Público, pertencem ao regime geral de previdência social.

4.4.2.2 Regras de transição

As regras de transição asseguram que tem direito adquirido, o servidor que, na data de publicação da Emenda Constitucional n. 20/98, tenha implementado todos os requisitos para a aposentadoria, inclusive para a proporcional, mesmo que não tenha requerido o benefício até a publicação da mesma.

Assim, o servidor que não possuía o tempo exigido na data da promulgação da Emenda, isto é, trinta anos de serviço se homem e vinte e cinco anos de serviço se mulher, não tem direito adquirido à aposentadoria proporcional.

Portanto, se o servidor (federal, estadual e municipal, incluindo suas fundações e autarquias) não tinha direito adquirido à aposentadoria na data de publicação da Emenda Constitucional n. 20/98, deveria se submeter às novas regras constantes das disposições transitórias, que passaram a exigir pedágio em relação ao tempo, com acréscimo de 40% para a aposentadoria proporcional e 20% para a aposentadoria integral, além de idade mínima de cinquenta e três anos para o homem e quarenta e oito para a mulher, além de tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dá a aposentadoria.

Quanto ao valor dos proventos, a legislação anterior determinava a proporcionalidade dos proventos ao tempo de serviço. Entretanto, a Emenda Constitucional n. 20/98 estabeleceu percentual inicial a ser considerado para a aposentadoria proporcional, equivalente a 70%, acrescidos de 5% por ano de contribuição, até alcançar o limite de 100%.

Já nos casos de aposentadoria integral, em que o homem tem que implementar trinta e cinco anos de serviço/contribuição e a mulher trinta anos, acresceu-se um período adicional de tempo de serviço/contribuição equivalente a 20% do tempo que faltaria para atingir o limite da aposentadoria integral, na data da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98.

Torna-se necessário esclarecer que somente tem direito à aposentadoria voluntária no serviço público o servidor que tiver passado pelo estágio probatório no respectivo cargo.

4.4.3 Previdência complementar privada

A partir da Emenda Constitucional n. 20/98, a previdência complementar privada adquiriu *status* constitucional. Mais especificamente, o legislador enquadrou a previdência privada no Capítulo II do Título VIII, da esfera da seguridade social, no artigo 202 do Texto Fundamental, que dispõe, *in verbis*:

Artigo 202 - O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas, que garante o benefício contratado e regulado por lei complementar.

O enquadramento constitucional da previdência complementar privada depende de uma busca pelo gênero seguridade social. Nossa sistemática constitucional é muito didática na forma de conceituar e caracterizar a previdência complementar privada. A previdência privada é espécie ancilar da previdência social. Dentro da divisão da seguridade social (saúde ou assistência), a previdência social é acompanhada pela chamada previdência complementar. Por sua vez, a previdência complementar se subdivide em oficial e privada.⁶⁶

A previdência complementar privada entranha-se num ponto nevrálgico da Constituição, que abarca um dos seus núcleos mais sociais.⁶⁷

Portanto, a previdência privada integra o sistema brasileiro de seguridade social e o subsistema de previdência social, visando, de forma facultativa e autônoma em relação ao regime geral, a complementar a previdência social, sendo essa relação regida pelo direito privado, baseada em acúmulo de reservas dos participantes que garanta os benefícios contratados e regulamentada por lei complementar.

Dentro desse esboço, pode-se notar que a grande característica da previdência complementar privada é sua natureza particular e não pública. Etimologicamente, a expressão previdência privada é bem ilustrativa. Mesmo privada, porém, ela não perde jamais seu traço distintivo constitucional de elemento de proteção social.

Entre as características existentes na previdência complementar privada, podem-se destacar algumas: a) facultatividade – diferente do regime geral de previdência social, em que vige a compulsoriedade da vinculação, ninguém é obrigado a aderir a um plano de previdência privado; b) contratualidade – na previdência privada, vigora o princípio da autonomia da vontade do associado à função social do contrato. É regida pelo direito civil, a competência sendo da Justiça comum. Pode-se dizer que a relação jurídica da previdência

⁶⁶ WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. *Manual de direito previdenciário privado*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 17.

⁶⁷ *Ibidem*, mesma página.

privada se desenvolve por meio de um contrato de trato sucessivo, aleatório e de adesão, caracterizado, em princípio, como mútuo securitário.

Outro ponto a se destacar é que o constituinte exigiu que a legislação pertinente ao tema seja elaborada por lei complementar, diferentemente do regime geral de previdência social, que exige apenas legislação ordinária.

Somente no ano de 2001 é que foram publicadas as Leis Complementares ns. 108 e 109, regulamentando o texto constitucional.

É de se notar a adesão considerável ao sistema previdenciário complementar privado, não só no Brasil, como no mundo, em virtude principalmente do número excessivo de reformas na previdência oficial, no regime geral de previdência social (iniciativa privada) e nos regimes próprios dos servidores públicos, bem como pelos incentivos criados pela Lei Complementar n. 109/2001.

4.5 Considerações finais

Concomitantemente à turbulência da aprovação da proposta de emenda constitucional acima descrita, o presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou, em 29 de outubro de 1998, a Medida Provisória n. 1.723, que dispunha sobre regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Essa medida provisória foi aprovada e convertida na Lei n. 9.717/98, denominada Lei Geral da Previdência Pública, onde foi estabelecida uma série de regras a serem seguidas pelos entes, no que diz respeito à criação ou manutenção de regime de previdência para seus servidores e à instituição de fundos para administração de recursos previdenciários.

Iniciou-se então um rápido processo de uniformização de regras previdenciárias dentro do regime próprio de previdência social.

O governo, além da medida provisória citada, encaminhou ao Congresso Nacional, outra medida provisória, de n. 1.720, criando um adicional de contribuição para os servidores ativos da União de 9% sobre a parcela da remuneração que excedesse a R\$ 1.200,00 (valor de referência da época).

A proposta original tratava apenas da contribuição de servidores ativos, mas posteriormente, durante sua tramitação no Congresso Nacional, foi estendida aos inativos e pensionistas. Tal regra foi feita em caráter provisório, para vigorar por um período de cinco anos, contado a partir de 1º de fevereiro de 1999.

Para que houvesse sua aprovação, foram incluídas algumas excepcionalidades que, apesar desses fatos, acabaram por ser rejeitadas pela Câmara dos Deputados.

Em 1999, novo projeto foi encaminhado para o Congresso Nacional, com o mesmo objetivo de aumentar a contribuição dos servidores e instituir a contribuição de inativos e pensionistas. O governo obteve vitória e a referida medida foi aprovada e convertida na Lei n. 9.783, de 28 de janeiro de 1999.

No entanto, a vitória do governo não persistiu, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar favorável à ação direta de inconstitucionalidade impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. A interpretação do Supremo Tribunal Federal assentou-se no fato de que a Constituição da República de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/98, não fazia menção expressa a tal contribuição.

Na seqüência, mais especificamente, em 5 de maio de 2000, foi publicada a Lei Complementar n. 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa norma é um marco para a Administração Pública Brasileira, pois impôs regras, condições e limites para a gestão dos recursos, exigindo transparência e responsabilidade no trato das contas públicas e responsabilizando os entes e os gestores que não cumprirem suas obrigações fiscais.

Em 2001, foi aprovada a Lei Complementar n. 108, regulamentando o regime de previdência complementar para os servidores públicos, criado pelo parágrafo 4º do artigo 202 da Constituição da República.

Posteriormente, iniciou-se a implantação da reforma previdenciária nos Estados, bem como foi constituído o Conselho Nacional de Dirigentes dos Regimes Próprios de Previdência Social (Conaprev), com o objetivo de servir como espaço de articulação entre as diferentes instituições existentes nas esferas de governo responsáveis pela matéria previdenciária, contribuir para a superação das dificuldades existentes e aperfeiçoar a gestão da previdência dos servidores públicos.

Todos esses acontecimentos foram importantes para o país, pois trouxeram à tona a necessidade de um sistema de previdência bem estruturado e devidamente sustentável, sob o aspectos econômico, financeiro e atuarial, que resgatasse o equilíbrio das finanças públicas em todas as esferas de governo, e traçaram caminhos na busca da padronização de regras previdenciárias entre os regimes, almejando maior equidade social.

Não houve consenso sobre as mudanças ocorridas no período descrito. Alguns foram contra, visto que tiveram suas expectativas e projetos abruptamente alterados. Outros entenderam que a reforma foi tímida e insuficiente, pois não foram alteradas as estruturas do modelo de previdência brasileira.

Mesmo com tal divergência, não se pode duvidar que as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional n. 20/98, bem como pela legislação infraconstitucional dela decorrente, foram expressivas, já que trouxeram significativo aperfeiçoamento conceitual ao modelo previdenciário, mas também não se pode dizer que foram suficientes para corrigir todas as imperfeições do sistema.

A Emenda Constitucional n. 41/2003 tentou implementar mais uma etapa da meta de uniformização dos programas de proteção social, conforme será visto no capítulo adiante.

5 A SEGUNDA REFORMA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO – 2003 A 2005

Os servidores sempre estiveram adstritos a um regime juslaboral institucional, que os diferenciavam dos demais trabalhadores, pela sua própria natureza, fato que justificava o regime previdenciário diferenciado, do mesmo modo que a estabilidade e as regras de disponibilidade tornam especial a situação laboral do servidor. Ela é a chamada natureza estatutária, não contratual, em que as partes não podem livremente negociar as condições, antes aderem a um regime imposto pela lei, que jamais pode afastar-se do atendimento primordial ao interesse público.⁶⁸

As críticas ao sistema previdenciário dos servidores era justamente as vantagens que eles têm em relação ao trabalhador comum. Por exemplo, a aposentadoria do servidor público era igual ao último salário recebido na ativa. Já os trabalhadores comuns recebiam uma média dos últimos anos de trabalho. Assim, a aposentadoria do servidor, no Brasil, era sempre mais vantajosa do que a do trabalhador comum.

Após às alterações advindas da aprovação da Emenda Constitucional n. 20/98, as políticas de pessoal do serviço público ainda eram taxadas de onerosas, monolíticas, assecuratórias de inúmeros privilégios, o que gerou novo questionamento sobre a necessidade de outra reforma.

Nota-se, em particular, nesse contexto, uma preocupação muito maior com o sistema de previdência dos servidores públicos do que com o regime geral, a cargo do INSS, posto que muito mais deficitário, se comparada a arrecadação e o pagamento dos benefícios.

5.1 Considerações iniciais

Com um novo governo, sob a presidência de Luis Inácio Lula da Silva, e o quase unânime apoio da opinião pública, mais o alinhamento dos partidos da antiga oposição, o ano

⁶⁸ DERZI, Heloisa Hernandez. *Reformas previdenciárias no setor público exigem a estruturação do novo modelo de Estado*. Extraído do *Jornal do Congresso*, 16º Congresso Brasileiro de Previdência Social, São Paulo, 24 e 25 de março de 2003. Coordenação de Wladimir Novaes Martins. São Paulo: LTr, 2003. p. 16.

de 2003 priorizou nova reforma na previdência, que deveria ter como diretriz a construção de um regime básico e universal para os trabalhadores do setor privado e do setor público, com a disponibilização de regimes de previdência complementar para aqueles que desejassem receber um benefício com valor superior ao concedido pelo regime básico.

O presidente eleito, no dia de sua posse, assinou a Medida Provisória n. 103, de 1º de janeiro de 2003, que criou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. A primeira incumbência dada a esse Conselho foi discutir propostas para a reforma do sistema previdenciário brasileiro.

Posteriormente, foi elaborado um manifesto comum de defesa da necessidade de reforma da previdência, como condição para retomada do crescimento econômico do país, denominado Carta de Brasília, cujo foco deveria ser o regime de previdência social dos servidores públicos, já que o regime geral de previdência social havia passado por recentes mudanças, suficientes para interromper seu processo crescente de esgotamento financeiro e atuarial.

Diante do diagnóstico apresentado pela Carta de Brasília, decidiu-se que deveria ser elaborada uma proposta de emenda constitucional, cuja minuta foi apresentada à Presidência da República, no final do mês de abril de 2003.

Todos os fatores supramencionados foram determinantes para o início da segunda reforma do sistema previdenciário brasileiro.

Quanto à necessidade da segunda reforma, Wagner Balera posicionou-se da seguinte forma:

Estamos caminhado rapidamente para um beco sem saída, e, por isso, o consenso se faz necessário. Mas todos devem estar conscientes de que uma parte vai ter de ceder e perder aquilo que sonhava e não vai ter mais. Em relação à reforma da previdência que está sendo discutida, acrescentando que o projeto não deverá reduzir direitos, mas aperfeiçoar o sistema de seguridade social.⁶⁹

⁶⁹ BALERA, Wagner. Entrevista. *Revista Tribuna do Direito*, ano 10, n. 120, p. 10, abr. 2003.

5.2 Fundamentos da proposta de emenda constitucional e seus pontos de destaque

Ponderou-se na Exposição de Motivos n. 29 que, apesar das mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n. 20/98, ainda persistiam diversas regras diferenciadas entre os regimes, com prejuízo para a equidade social e as finanças públicas.

A primeira distorção apontada foi a fórmula de cálculo da aposentadoria dos servidores, visto que ela, ao garantir o benefício com valor correspondente à integralidade da última remuneração, não guardava qualquer relação com o histórico contributivo do servidor.

A segunda distorção destacada se relacionava à não-existência de um teto para os benefícios, o que permitia a concessão de aposentadoria e pensões com valores exorbitantes, se comparadas às do regime geral de previdência social.

A terceira distorção incidia sobre a regra de contribuição vigente, pois o inativo recebia o valor de sua última remuneração, sem o desconto da contribuição previdenciária.

A quarta distorção estava atrelada ao tempo de serviço público, pois eram exigidos apenas dez anos de serviço público e cinco anos do cargo efetivo para que o servidor se aposentasse com o seu último salário, fato esse que, na maioria das vezes, justificava, apesar de pouco tempo de serviço público, direito à aposentadoria integral.

A quinta distorção se vinculava à regra de cálculo da pensão por morte, qual seja, 100% da última remuneração ou do provento do servidor, desconsiderando que, com o seu óbito, há redução do número de membros da família.

A sexta e última distorção apontada era a transição demográfica verificada no país, levando ao aumento crescente do número de idosos na população total, em decorrência do aumento da expectativa de vida e da redução da taxa de natalidade.

A proposta de emenda constitucional apresentada pelo governo do presidente Lula ao Congresso Nacional ficou conhecida como PEC n. 40/2003. Ela, na verdade, manteve inalterável o comando principal trazido pela Emenda Constitucional n. 20/98, no sentido de

que o regime próprio de previdência dos servidores, além de observar o princípio contributivo, deveria ter equilíbrio financeiro e atuarial.

A proposta se alicerçava em quatro pilares principais: 1) instituição de contribuição para aposentados e pensionistas; 2) nova fórmula de cálculo da aposentadoria, que deixaria de ser integral e correspondente à última remuneração, para ser calculada com base no histórico contributivo do servidor; 3) correção do benefício por meio da aplicação de um índice de reajuste que garantisse a manutenção de seu valor real, em substituição à paridade entre ativos e inativos; 4) instituição de previdência complementar para os futuros servidores.

Além desses dispositivos, a PEC n. 40/2003 ainda dispunha: pensão com valor limitado a até 70% dos proventos do servidor falecido, na forma da lei; obrigatoriedade de que a contribuição previdenciária aplicada aos servidores estatuais e municipais não poderia ser inferior à cobrada dos servidores da União, sendo essa de 11%; criação de um abono de permanência em substituição à isenção de contribuição, devida ao servidor que, tendo cumprido todos os requisitos para se aposentar, optasse por se manter na ativa; vedação de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de uma unidade gestora desse regime, no âmbito de cada ente federado.

Por derradeiro, no que tange ao regime geral de previdência social, foi proposto o aumento do teto dos benefícios previdenciários, equivalente a dez salários mínimos, e a criação de um sistema especial, a ser definido em lei, voltado a incentivar a adesão dos trabalhadores de baixa renda, os quais teriam acesso a prestação de valor igual a um salário mínimo, à exceção da aposentadoria por tempo de contribuição.

5.3 Tramitação e aprovação da Emenda Constitucional n. 41/2003 e criação da PEC paralela

A PEC n. 40/2003, mal chegou à Câmara dos Deputados, foi encaminhada para análise da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania e, no dia 7 de maio de 2003, foi designado como relator o deputado Mauricio Rands.

Assim que se iniciou a discussão, várias vozes, dentro e fora da Câmara, opuseram-se a duas de suas principais regras, quais sejam, a contribuição de inativos e a fixação de um teto único para todos os poderes.

Houve tamanha intensidade de críticas com relação ao subteto único que o governo acabou por alterar a redação da PEC n. 40/2003. Porém nova pressão surgiu por parte dos atores da arena política que apoiaram desde o início a reforma, pois ela provocaria uma redução dos ganhos fiscais obtidos com a sua aprovação.

O relator da Comissão, seguindo as orientações de atender aos dois lados de pressão, e almejando a preservação de parte da estrutura da PEC n. 40/2003, apresentou, por fim, a Emenda Saneadora n. 2, definindo três subtetos para o Estado. Para os servidores do Poder Executivo, seria mantido como limite remuneratório o subsídio recebido pelo governador, no Legislativo, o subsídio do deputado estadual e, no Judiciário, o subsídio do desembargador, o qual, no entanto, ficaria limitado a 75% do subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal. Além disso, dispunha que os servidores do Ministério Público estadual ficariam sujeitos ao teto do Poder Judiciário.

Necessário consignar que o governo não abriu mão do outro alvo de críticas da proposta: a contribuição dos inativos.

Em 11 de junho, foi criada uma Comissão Especial para análise da PEC n. 40/2003, tendo como relator o deputado José Pimentel, que possuía como maior enfoque a controvérsia referente ao valor do subteto, especificamente para o Poder Judiciário, a contribuição dos inativos e o fim da paridade e da aposentadoria integral para os servidores que já haviam ingressado no serviço público.

O deputado José Pimentel apresentou seu relatório no dia 17 de julho de 2003, quando apontou as principais modificações a serem feitas: a) extensão do subteto do Poder Judiciário à Defensoria Pública que, no entanto, permaneceu limitado a 75% do subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal; b) alteração da forma de cálculo da pensão, que passaria a corresponder à integralidade dos proventos do servidor falecido, até R\$ 1.058,00 (valor de referência da época), acrescido de até 70% do valor que superasse esse limite; c) manutenção da aposentadoria integral e da paridade para os servidores já ingressos na

Administração pública, desde que cumpridos cumulativamente sessenta anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição para homens e cinquenta e cinco anos de idade e trinta anos de contribuição para mulheres, além de vinte anos de efetivo exercício no serviço público e dez anos no cargo em que se desse a aposentadoria.

Nessas condições, em 23 de julho, o parecer do referido deputado foi aprovado, passando para discussão em primeiro turno no plenário da Câmara dos Deputados.

Verificando-se a dificuldade de ser aprovada, foi apresentada uma emenda substituindo o Relatório Pimentel, que ganhou a denominação de Emenda Aglutinativa Substitutiva Global de Plenário n. 4, com o seguinte teor: a) elevação do subteto do Poder Judiciário estadual de 75% para 85,5% do subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal; b) alteração da formula de cálculo da pensão, que passaria a ser de 100%, até o valor do teto do regime geral da previdência social, acrescido de 50% da parcela que excedesse esse limite; c) definição do regime de previdência complementar dos servidores como de natureza pública e com plano de benefícios exclusivamente na modalidade de contribuição definida e; d) elevação do limite de isenção para taxaço de inativos, que passaria de R\$ 1.058,00 para R\$ 1.200,00 (valores da época).

Mesmo diante de tais mudanças, o governo continuava enfrentando dificuldades para aprovação da proposta em primeiro turno na Câmara do Deputados. Para superar o problema, o governo fez novas concessões: a) elevação do subteto do Poder Judiciário estadual para 90,25% do subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal e a inclusão dos procuradores estaduais nesse subteto; b) alteração da regra de transição; c) alteração da formula de cálculo da pensão, que passaria a ser de 100%, até o valor do teto do regime geral da previdência social, acrescido de 70% da parcela que excedesse esse limite; c) elevação do limite de isenção para taxaço de inativos da União, que passaria de R\$ 1.200,00 para R\$ 1.440,00 (valores de referência da época), sendo que, para os aposentados dos Estados e Municípios, permaneceram em R\$ 1.200,00 (valor de referência da época); d) modificação parcial dos critérios para a aposentadoria dos servidores já ingressos no serviço público e que desejassem se aposentar com valor integral.

Em 5 de agosto de 2003, foi aprovada a PEC n. 40/2003, em primeiro turno, na Câmara dos Deputados.

Apesar de todos os embates ocorridos na discussão em segundo turno, em 27 de agosto, finalmente, foi aprovada, sem novas modificações, a proposta de reforma da previdência e, posteriormente, foi encaminhada para a avaliação do Senado.

No Senado, a proposta recebeu nova numeração – PEC n. 67/2003, e teve como relator Tião Viana. No dia 17 de setembro, o relator apresentou seu parecer, que foi aprovado na Comissão, em 24 de setembro.

Mesmo com a aprovação, alguns senadores da oposição e da base de apoio do governo começaram a se posicionar de forma contrária, e restou evidenciado que, se não houvesse alterações, ela seria aprovada, fato esse que justificou a apresentação de nova proposta de emenda constitucional (PEC n. 77/2003), denominada de PEC Paralela.

A apresentação dessa nova proposta de emenda constitucional, apesar de ter despertado a desconfiança de alguns parlamentares sobre se de fato o governo apoiaria sua tramitação ou se seria apenas uma forma para que o Senado aprovasse a proposta anterior, acabou gerando os resultados esperados.

Assim sendo, em 27 de novembro, a proposta de reforma foi aprovada em primeiro turno e, em 11 de dezembro, foi aprovada em segundo turno. Em 19 de dezembro de 2003, a PEC n. 670/2003 foi aprovada e convertida na Emenda Constitucional n. 41/2003.

5.4 As mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n. 41/2003 ao sistema previdenciário brasileiro

A Emenda Constitucional n. 41/2003, publicada em 31 de dezembro de 2003, pouco alterou o regime geral de previdência social, mas afetou diretamente o regime próprio de previdência social dos servidores públicos, conforme demonstra-se nos tópicos a seguir.

5.4.1 Mudança no regime dos servidores públicos

5.4.1.1 Teto e subteto salariais

O artigo 37, inciso XI da Constituição da República, em sua redação original, determinava incumbir à lei fixar limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados como limites máximos, e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, ministros de estado e ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, Distrito Federal, Territórios e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo prefeito.

O dispositivo não fazia referência aos proventos de inatividade e pensões, mas a aplicação do disposto no *caput* do artigo 17 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias somente poderia levar à conclusão de que também essas espécies remuneratórias se sujeitavam ao teto. Também o fato de as aposentadorias e as pensões serem calculadas com fundamento na remuneração da atividade aponta para conclusão de o teto aplicar-se também as elas. Na esfera federal, foram editadas normas legais disciplinando o teto, dentre as quais a Lei n. 8.852/94, que adotou como limite máximo de remuneração os valores percebidos em espécie a qualquer título por membros do Congresso Nacional, ministros de estado e ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 3º). Seu artigo 2º determinou que, no Executivo, o maior valor de vencimentos corresponde a 80% da remuneração do ministro de estado. Lembre-se, ainda, que o próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN n. 14/DF (rel. Min. Célio Borja, *DJU*, de 1º.12.1989, p. 17.759), adotou interpretação conducente a uma certa *flexibilização* do teto, ao posicionar-se no sentido de que nele não se incluem as denominadas vantagens de caráter pessoal.⁷⁰

A Emenda Constitucional n. 19/98 alterou a sistemática de remuneração dos servidores públicos, quando a remuneração e o subsídio passaram a ter como limite o subsídio mensal em espécie dos ministros do Supremo Tribunal Federal, bem como previu a inclusão

⁷⁰ DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Nova previdência social do servidor público*: de acordo com a Emenda Constitucional 47/2005. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2006. p. 148.

no teto dos proventos, pensões ou outras espécies remuneratórias, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. No entanto, esse teto salarial, por razões políticas e por divergências entre os titulares de referidas funções, não veio a ser efetivado, pois a fixação dependia de lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

A Emenda Constitucional n. 41/2003 estabeleceu novamente o teto salarial, modificando, com isso, o inciso XI do artigo 37 da Carta Magna. O limite passou a ser, na União, o subsídio mensal em espécie dos ministros do Supremo Tribunal Federal; nos Municípios, passou a ser o subsídio do prefeito; nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do governador, no âmbito do Executivo; o subsídio dos deputados estaduais e distritais, no âmbito do Poder Legislativo; e o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, no âmbito do Poder Judiciário. Esse último é limitado a 90,25% do subsídio mensal em espécie dos ministros do Supremo Tribunal Federal e se aplica aos membros do Ministério Público, aos procuradores e aos defensores públicos. Não há mais necessidade de lei feita através de iniciativa conjunta. O subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal, que constitui o teto máximo, passou a ser fixado por lei de iniciativa do próprio Supremo, nos termos da alínea “b” do inciso II do artigo 96 e do inciso XV do artigo 48 da Constituição Federal.

O teto salarial não compreende apenas a remuneração básica do cargo, mas todas as vantagens pessoais ou de outra natureza.

Os membros de Poder, como já decorria da Emenda Constitucional n. 19/98, passam a receber subsídios. Segundo o disposto no artigo 39, parágrafo 4º da Constituição Federal, o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os ministros de estado e os secretários estaduais e municipais são remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, incisos X e XI da Lei Maior.

Pela Emenda Constitucional n. 20/98, o parágrafo 10 do artigo 37 da Constituição Federal estabelece:

§ 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do artigo 40 ou dos artigos 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos efetivos e os cargos em comissão declarados na lei de livre nomeação e exoneração.

Tal regra não foi alterada. Para efeito do teto, no entanto, é de aplicar a regra do parágrafo 11 do artigo 40 da Constituição Federal:

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no artigo 37, inciso XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas à contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

A expressão *acumulação de cargos ou empregos públicos* pretende impor que o teto seja observado no somatório dos vários cargos licitamente exercidos.

Conforme referido na justificativa do projeto, a *mens legislatoris* é conferir aplicabilidade imediata aos limitadores de remuneração e proventos.

Fixado o limite de remuneração determinado pelo inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, vislumbra-se a possibilidade de aplicar o dispositivo contido no artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinação imposta pelo poder constituinte originário, mas jamais aplicada, pela ausência da necessária regulamentação infraconstitucional, no que tange, especificamente, aos limites de remuneração na Administração pública.

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

De acordo com o que se depreende do texto transcrito, o fundamento para tentar evitar a alegação de violação a direito adquirido é a previsão instituída pelo legislador constituinte no artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Ora, é duvidoso afirmar que a disposição transitória em tela ficou com a sua eficácia realmente suspensa, no aguardo de edição de norma regulamentadora, já que houve a promulgação de normas determinando o atendimento ao disposto no inciso XI do artigo 37 da Carta Magna, como a já mencionada Lei n. 8.852/94, assegurando plena eficácia à redução pretendida.⁷¹

Necessário, a respeito do tema, transcrever elucidativa exposição de Wagner Balera, que entende que “o artigo 17 mencionado, por se tratar de disposição transitória, somente poderia ser aplicado às situações existentes na data da promulgação da Carta de 1988”⁷². O fato de a lei destinada a fixar o limite não haver sido editada impediria a produção de efeitos dessa disposição constitucional. Os benefícios concedidos após a Constituição, por sua vez, seja por atos administrativos regulares, seja em decorrência de decisão judicial, encontrar-se-iam protegidos pela cláusula do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada. A irredutibilidade de vencimentos e proventos seria outra cláusula impeditiva da aplicação do teto.

5.4.1.2 Regime contributivo e solidário dos servidores ativos, inativos e pensionistas

Ficou determinado pela Emenda Constitucional n. 41/2003 que os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, estão submetidos a interesses e responsabilidade recíprocos para o regime de caráter contributivo, mediante participação obrigatória do ente público, de servidores ativos, inativos e pensionistas.

⁷¹ DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de, *Nova previdência social do servidor público...*, cit., p. 152.

⁷² BALERA, Wagner. Sobre reformas e reformas previdenciárias, *Revista de Direito Social*, Sapucaia do Sul, v. 3, n. 12, p. 36-37, out./dez. 2003.

A Emenda estabelece a obrigatoriedade de contribuição de forma solidária, inclusive para inativos e pensionistas.

5.4.1.3 Contribuição dos inativos

Dentre as diversas alterações trazidas pela reforma previdenciária oriunda da Emenda Constitucional n. 41/2003, grande destaque foi dado à novel redação do artigo 40 da Constituição Federal, pela qual acrescentou-se à forma de custeio da previdência a participação dos servidores inativos e pensionistas. Essa foi, sem sombra de dúvida, a questão mais polêmica da Emenda.

Nos termos do artigo 4º da Emenda Constitucional n. 41/2003, os servidores inativos e pensionistas em gozo de benefício na data de sua publicação, bem como aqueles que já tenham cumprido todos os requisitos para sua obtenção, devem contribuir para o custeio do regime com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. A contribuição deve ser cobrada sobre a parcela que exceder 60% do teto estabelecido para a previdência social, para os servidores e pensionistas da União, e, para os servidores estaduais e municipais, sobre a que exceder 50%.

A criação de contribuição semelhante já havia sido tentada em 1999, através da Lei n. 9.783/99, que foi entretanto considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em votação unânime.⁷³

A questão que se coloca está relacionada à inconstitucionalidade que impedia a cobrança da contribuição em 1999, que foi afastada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, ou se, ao revés, subsiste, por decorrer de dispositivos da Constituição que não podem ser contrariados, nem mesmo pelo poder reformador, constituinte derivado.

Dentre os argumentos utilizados por aqueles que defendiam a inconstitucionalidade desse dispositivo constitucional, destaque-se o flagrante desrespeito a princípios constitucionais como direito adquirido e ato jurídico perfeito, bem como a ofensa ao princípio

⁷³ STF – ADIn n. 2010-2, rel. Min. Celso de Mello.

da irredutibilidade de vencimentos, além da vedação de tratamento fiscal diferenciado entre contribuintes de mesma natureza. Ainda existia a argumentação de que a taxaço de aposentados e pensionistas não estava assentada em nenhuma base jurídica, mas se devia apenas a uma necessidade de os governos reduzirem suas despesas com o pagamento de benefícios previdenciários.

Outros, contrapondo tal argumentação acima descrita, entendiam que a cobrança em análise era justa e devida, e que não padecia de nenhum vício de constitucionalidade, já que não existe direito adquirido à ausência de tributação. Além do alegado, defendia-se que o princípio da solidariedade entre os membros da sociedade devem ser compartilhados em suas medidas e conseqüências.

Em virtude do alegado, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) ajuizaram, em fevereiro de 2004, ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal contra o artigo 4º da Emenda n. 41/2003, que instituiu a cobrança da contribuição previdenciária dos que já se encontravam aposentados ou recebendo pensão.

As referidas ações diretas de inconstitucionalidade tiveram como relatora a Ministra Ellen Gracie, que optou pelo voto favorável, em maio de 2004, tendo sido acompanhada pelo Ministro Carlos Britto. Já o Ministro Joaquim Barbosa, por sua vez, entendeu improcedente o pedido. Tudo levava a crer que a Corte Constitucional votaria contra a constitucionalidade da contribuição dos inativos, a exemplo de quando foi julgada a Lei n. 9.783/99. Esse contexto foi modificado quando o Ministro Cezar Peluso pediu vistas para melhor análise dos processos.

Na apresentação de seu voto, o Ministro Cezar Peluso considerou a cobrança constitucional, com base no fundamento que o sistema previdenciário brasileiro foi criado conforme o princípio da solidariedade, segundo o qual todos devem custear os benefícios de forma igualitária. No entanto, o ministro considerou inconstitucional a diferença de tratamento entre os aposentados, por ofensa ao princípio da igualdade.⁷⁴

⁷⁴ SOUZA, Gleison Pereira de, *O regime de previdência dos servidores públicos...*, cit., p. 261-262.

Em 18 de agosto de 2004, o Supremo Tribunal Federal, julgou improcedente, por maioria (7x 4), a alegação de inconstitucionalidade do *caput* do artigo 4º da Emenda Constitucional n. 41/2003, veiculada nas ADIN ns. 3.105 e 3.128 propostas pelas associações supra citadas.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a cobrança dos atuais inativos e pensionistas, os quais passaram a estar isentos, no entanto, da parcela de seus proventos de valor inferior ao teto do regime geral de previdência social, independentemente da data de concessão do benefício e do ente ao qual estão vinculados.

Mostra-se razoável, portanto, defender que não há direito adquirido a não ser tributado e que a inclusão pela Emenda Constitucional n. 41/2003 de específica matriz constitucional legitima a cobrança, tal como se depreende das decisões proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade.⁷⁵

De fato, essa decisão consolidou um importante avanço no processo de reforma, uma vez que a ausência de contribuição de inativos para a aposentadoria constituía um verdadeiro tabu na história da previdência dos servidores públicos, tendo sido considerada muitas vezes intransponível, ao longo da década de 1990.

5.4.1.4 Contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos seus regimes próprios de previdência social não pode ser inferior ao valor da contribuição do segurado, nem superior ao dobro de sua contribuição. Cada ente estatal (regime próprio) é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

⁷⁵ DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de, *Nova previdência social do servidor público...*, cit., p. 166.

O Ministério da Previdência deve receber dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios demonstrativo das receitas e despesas do respectivo regime próprio, a cada bimestre, até trinta dias após seu encerramento.

A contribuição da União é de 22% para o custeio do regime de previdência, sobre a mesma base de cálculo das contribuições dos respectivos servidores ativos, inativos e pensionistas, devendo o produto arrecadado ser contabilizado em conta específica. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime, provenientes do pagamento de benefícios previdenciários.

5.4.1.5 Aposentadoria por idade e por invalidez

A aposentadoria por invalidez é um dos benefícios mais antigos do sistema previdenciário brasileiro, tendo em vista que a Constituição de 1891 já o havia previsto. Por óbvio, foi prevista na Constituição Federal de 1988 e mantida pela Emenda Constitucional n. 20/98. Os proventos são integrais, quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional grave, contagiosa ou incurável, e proporcional, nos demais casos.

Na apuração da proporcionalidade, a Instrução Normativa n. 5/99 recomenda o critério do tempo de contribuição.

A nova emenda, de certo modo, mantém a orientação, deixando claro que a proporcionalidade se refere ao tempo de contribuição. Mas, independentemente de ser integral ou proporcional, o benefício é agora calculado com base na média das contribuições, e não mais da última remuneração do servidor, na forma da lei. Não é exigida carência para o servidor público, tal como ocorre no regime geral. Registre-se, no entanto, que, aplicada a regra dos proventos proporcionais à aposentadoria por invalidez, não sendo os casos de proventos integrais, é o valor reduzido, se o servidor tem pouco tempo de contribuição.

A aposentadoria por invalidez vigora a partir da data da publicação do respectivo ato e deve ser precedida de licença para tratamento de saúde, por período não excedente a vinte e quatro meses. Expirado o período de licença, e não estando em condições de reassumir o

cargo ou de ser readaptado, o servidor é aposentado. O tempo decorrido entre o término da licença e a publicação do ato da aposentadoria é considerado como de prorrogação de licença.

Sobre a aposentadoria por idade, também não dispôs a nova emenda, permanecendo vigentes, pois, as regras da Emenda Constitucional n. 20/98, que exige sessenta e cinco anos de idade para o homem e sessenta anos de idade para a mulher, além de dez anos no serviço público e cinco anos no cargo em que se dá a aposentadoria. Os proventos são também proporcionais, obedecido o mesmo critério do tempo de contribuição, trinta e cinco anos para o homem e trinta anos para as mulheres. Acontece, no entanto, que a proporcionalidade passa a incidir sobre a média das contribuições, e não mais sobre a última remuneração.

5.4.1.6 Limitação dos proventos de aposentadoria

Os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão aos novos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com a alteração da Constituição, passam a ter, como norma geral, um limite máximo de sua remuneração igual ao teto do regime geral de previdência social.

A Emenda Constitucional n. 41, em seu artigo 5º, fixou esse valor em R\$ 2.400,00, reajustado de forma a preservar, em caráter permanente, o seu valor real, atualizado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social. Atualmente, o teto tem o valor de R\$ 2.801,56. Até esse montante, o servidor recebe sua aposentadoria, levando-se em conta as remunerações que serviram de base para o cálculo das contribuições (art. 40, § 3º, com redação dada pela EC n. 41). Acima desse patamar, somente se contribuir para fundo de previdência complementar.

Importante salientar que essa regra apenas vale para aqueles que ingressaram no serviço público após a promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003. Quanto aos atuais, fica assegurada a integralidade da aposentadoria, nos termos das condições estabelecidas no artigo 7º da Emenda Constitucional, o que será analisado nos itens posteriores.

5.4.1.7 Limitação da pensão por morte

O parágrafo 7º do artigo 40, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, limita a pensão por morte ao valor dos proventos do servidor falecido, até o máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, de que trata o artigo 201, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite, tudo nos termos da lei.

Interpretando o parágrafo 7º do artigo 40 na sistemática da Emenda Constitucional n. 41, chega-se à conclusão de que lei regulamentadora deve ser editada por cada ente federado. Portanto, não deve haver lei complementar federal, mas sim lei ordinária em cada unidade da Federação, inclusive nos Municípios.

Insta salientar que o parágrafo 7º do artigo 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, se aplica inclusive aos dependentes dos servidores que vierem a ingressar no serviço público depois de promulgada a Emenda Constitucional. Haverá uma situação curiosa: os proventos de aposentaria estarão limitados inexoravelmente ao teto, enquanto as pensões terão um acréscimo de 70% da parcela excedente a esse limite.

Ressalvando melhor estudo do dispositivo sob enfoque, as pensões não estão limitadas ao teto do regime geral de previdência social, mesmo que o servidor falecido tenha entrado no serviço público após a promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003.

Curiosamente, em que pese a clareza da redação do parágrafo 7º do artigo 40, parece haver conflito com parágrafo 14º do mesmo artigo 40 da Constituição da República, que manda limitar a pensão dos futuros pensionistas (que ingressaram no serviço público depois da EC n. 20/98) ao máximo pago pelo regime geral de previdência social. Dever-se-ão utilizar as técnicas de hermenêutica para superar essa aparente antinomia.

5.4.1.8 Pensionistas

Os pensionistas ou aqueles que vieram a obter o benefício em decorrência da morte do servidor até a data da promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003, tiveram seus direitos assegurados, nos termos da legislação vigente (art. 7º da EC n. 41/2003).

Não sofreram nenhum prejuízo, exceto: a) contribuição prevista no artigo 4º da Emenda Constitucional n. 41/2003, que é de 11% sobre a parcela da pensão que superar 50% do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social; b) redução para o subteto, se a maior, o que ocorreu imediatamente (art. 9º da EC n. 41/2003).

5.4.1.9 Integralidade e paridade

O parágrafo 8º do artigo 40 (com redação dada pela EC n. 41/2003) quebrou a paridade entre vencimentos e proventos de aposentadoria. A partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003, pode haver reajustes diferenciados para vencimentos e aposentadorias, o que certamente poderia ocorrer em relação aos servidores que ingressaram no serviço público após a promulgação dessa Emenda. Alterou-se completamente o parágrafo 8º do artigo 40 da Constituição, que previa a paridade.

Mantém-se o direito adquirido à paridade dos servidores aposentados e pensionistas, ou que implementaram os requisitos necessários até a data da promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003 (art. 7º). A questão da integralidade e paridade para os atuais servidores será analisada no item posterior.

Na redação original da proposta de emenda constitucional, o cálculo dos proventos de aposentadoria e pensão passava a considerar as contribuições recolhidas tanto no regime próprio como no regime geral, e não mais a última remuneração. Essa fórmula praticamente inviabilizava a percepção da integralidade do benefício. Na Comissão Especial da Câmara, houve alteração, permitindo-se aos servidores na data da promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003 o direito à aposentadoria com base na última remuneração.

Com efeito, segundo o artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003, tais servidores continuam com direito à integralidade aos proventos de aposentadoria, obedecidas as seguintes condições: a) 60 anos de idade se homem e 55 anos de idade se mulher; b) 35 anos de contribuição se homem e 30 anos de contribuição se mulher; c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e d) 10 anos de carreira e 5 anos de exercício no cargo que se der a aposentadoria.

Dessa forma, o servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003, uma vez cumpridos os requisitos acima, tem direito à integralidade. O mesmo não ocorre com servidor admitido depois da promulgação da Emenda, que terá sua aposentadoria limitada ao máximo pago pelo regime geral de previdência social, mais a previdência complementar.

Também ficou assegurado o direito à paridade, mas somente para os admitidos no serviço público até a data da promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003. Consoante dispõe o parágrafo único do artigo 6º dessa emenda constitucional, os proventos das aposentadorias concedidas aos servidores que ingressaram até a sua promulgação serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o teto e subteto.

Portanto, o parágrafo único do artigo 6º prevê a paridade para os servidores admitidos no serviço público até a data da publicação da Emenda Constitucional n. 41/2003 e que venham a se aposentar com a idade mínima estabelecida na Constituição: 60 anos de idade se homem e 55 se mulher, com 35 e 30 anos de contribuição, respectivamente.

Embora o artigo 6º, *caput* ressalve a possibilidade de requerer a aposentadoria pelas normas do artigo 40 da Constituição, ou nos moldes do artigo 2º da Emenda Constitucional n. 41/2003, que repete em parte o artigo 8º da Emenda Constitucional n. 20/98, referindo-se à transição – 53 anos de idade se homem, e 48 se mulher, com 35 e 30 anos de contribuição, respectivamente, e redução de 3,5% ou 5% por cada ano antecipado em relação à idade mínima (60 anos se homem e 55 se mulher) –, resta dúvida se a paridade vale para os que optem pelas regras de transição. Isso porque o artigo 6º, parágrafo único da Emenda Constitucional n. 41/03, utiliza a expressão “os proventos das aposentadorias *concedidas conforme este artigo* serão revistos na mesma proporção e na mesma data”. As aposentadorias

concedidas conforme este artigo (o 6º) referem-se aos servidores admitidos no serviço público até a data da publicação da Emenda Constitucional n. 41/2003 e que cumpram os requisitos determinados pelo próprio artigo 6º, quais sejam: a) 60 anos de idade se homem e 55 se mulher; b) 35 anos de contribuição se homem e 30 se mulher; c) 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e d) 10 anos de carreira e 5 de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Assim, ao que se vislumbra, numa primeira leitura, os servidores que se aposentarem nos termos do artigo 2º da Emenda Constitucional n. 41/2003, utilizando-se da regra de transição, não terão direito à paridade com os vencimentos dos da ativa.

Quanto às pensões deixadas pelos atuais servidores, ou que implementaram os requisitos até a data da promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003, não há previsão de paridade, consoante inteligência do seu artigo 6º, parágrafo único.

5.4.10 Servidores inativos ou que implementaram os requisitos para aposentadoria até a publicação da Emenda Constitucional n. 41/2003

Os servidores inativos passaram a contribuir para o custeio do regime próprio de previdência em percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos – 11%. Para os servidores da União, a incidência da contribuição é sobre a parcela dos proventos que excede 60% do limite máximo pago pelo regime geral de previdência; para os servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios, incide sobre a parcela dos proventos que exceder 50% do limite máximo pago pelo regime geral de previdência.

Também nesse aspecto, os servidores dos Estados, Distrito Federal e Município sofreram prejuízo em relação aos da União, pois a base de cálculo deles é menor que a desses, embora pequena a diferença.

Tiveram seus proventos de aposentadoria e pensões imediatamente reduzidos ao subteto⁷⁶, caso tenham ultrapassado o valor estabelecido. Com efeito, o artigo 37, XI da Constituição Federal (com a redação dada pela EC n. 41/2003) inclui, nos chamados tetos e subtetos, subsídio, proventos, pensões e toda e qualquer forma de remuneração, percebidos cumulativamente ou não. Sem deixar dúvida quanto à redução imediata dessas espécies remuneratórias, o artigo 9º da Emenda Constitucional n. 41/2003 manda aplicar o artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proibindo a invocação de direito adquirido sobre qualquer forma de remuneração percebida que venha a conflitar com a Carta Magna, incluindo os dispositivos da Emenda Constitucional n. 41/2003.

Conforme registrado anteriormente, esses servidores continuam com os benefícios adquiridos na vigência das normas anteriores à promulgação da emenda constitucional da reforma da previdência (art. 7º da EC n. 41/2003), e nem poderia ser diferente, pois o *direito adquirido* é cláusula constitucional intangível (arts. 60, § 1º, IV c.c. 5º, XXXVI da CF), não podendo o constituinte derivado desrespeitá-la.

Embora a Emenda Constitucional n. 41/2003 tenha preservado os direitos adquiridos, os servidores aposentados ou que implementaram os requisitos até a data da sua promulgação têm que: a) passar a contribuir para a previdência, com alíquota de 11%, nos moldes explicado acima; b) se sujeitar aos limites do teto ou subteto, com redução imediata de seus proventos, se excederem o limite estabelecido (art. 37, XI da CF, com a redação dada pela EC n. 41/2003 e art. 9º da EC n. 41/2003).

5.4.11 Servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98 e não implementaram os requisitos para a aposentação, até a promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003

O artigo 8º da Emenda Constitucional n. 20/98 foi revogado. O artigo 2º da Emenda Constitucional n. 41/2003 o reproduz com algumas alterações, aumentando requisitos para aqueles que ingressaram antes da emenda e estão na transição, conforme demonstra-se abaixo.

⁷⁶ O termo significa valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Pelo texto da Emenda Constitucional n. 41/2003, há uma *transição na transição*, haja vista a modificação das regras de transição para os que se encontravam no serviço público à época da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98. A referida Emenda exigia idade mínima de 53 anos e 35 de contribuição se homem e 48 anos de idade e 30 de contribuição se mulher, mais o pedágio do tempo que faltava para alcançar a aposentadoria proporcional (30 anos para o homem e 25 para a mulher), que poderia ser de 40%, se fosse com relação à aposentadoria proporcional, ou 20%, se fosse com relação à integral.

Portanto, a Emenda Constitucional n. 41/2003 mantém o direito à aposentadoria nos limites de idade previstos originalmente na Emenda Constitucional n. 20/98, mas mediante as seguintes condições: a) 53 anos de idade se homem e 48 se mulher; b) 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se dá a aposentadoria; c) 35 anos de contribuição se homem e 30 se mulher; d) um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que, na data de publicação da Emenda Constitucional n. 20/98, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior; e) 3,5% de redução para cada ano reduzido, em relação ao limites de idade estabelecido no artigo 40 da Constituição Federal (60 anos se homem e 55 se mulher), àqueles que completarem as exigências da transição até 31 de dezembro de 2005; f) 5% de redução para aquele que completar as exigências da transição a partir de 1º de janeiro de 2006; g) redução imediata do vencimento para o valor do subteto, se maior.

O artigo 6º da Emenda Constitucional ressalva o direito de o servidor optar pela aposentadoria prevista no artigo 40 da Constituição, com limite máximo do teto do regime geral de previdência social. Tudo indica, obviamente, que a maioria permanecerá no sistema atual, pois o limite do regime geral de previdência social é considerado baixo, tendo em vista os valores de proventos dos servidores públicos.

Como o artigo 8º da Emenda Constitucional n. 20/98 foi revogado *in totum* pelo artigo 10 da Emenda Constitucional n. 41/2003, e não reproduz disposição semelhante à do parágrafo 1º, inciso I do mencionado artigo 8º, acaba a possibilidade de, na transição, requerer aposentadoria proporcional ao tempo de serviço de 30 anos se homem e 25 anos se mulher. Assim, mais um direito foi suprimido para os que se encontram em transição de um regime jurídico para outro.

Essa transição só é aplicável ao servidor que tenha ingressado no serviço público até a data da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98, impondo-se aos demais as regras dessa Emenda. Dessa maneira, o servidor admitido no serviço público após a Emenda Constitucional n. 20/98 pode se aposentar aos 60 anos de idade e 35 de contribuição se homem, aos 55 anos de idade e 30 de contribuição, se mulher, ou se contar com o tempo de contribuição exigido, poderão requerer aposentadoria a partir dos 48 anos se mulher e 53 anos se homem, mas para cada ano antecipado em relação às idades da alínea anterior, terão desconto de 3,5% ou 5%, conforme se trate de implemento dos requisitos antes ou depois de 31 de dezembro de 2005.

Por fim, nos termos do parágrafo único do artigo 6º da Emenda Constitucional, fica assegurado o direito à paridade, devendo os proventos das aposentadorias serem revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos da ativa, na forma da lei, obedecido o subteto. Não há referência à paridade das pensões.

Resumindo, os servidores que ingressaram no serviço público antes da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98 e não implementaram os requisitos para a aposentação, até a promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003: a) não podem se beneficiar da regra do parágrafo 1º do atual artigo 8º da Emenda Constitucional n. 20/98, que trata da aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição de 30 anos se homem e 25 anos se mulher; b) podem requerer aposentadoria aos 60 anos de idade e 35 de contribuição se homem e 55 anos de idade e 30 de contribuição se mulher; c) contando com tempo de contribuição exigido, podem requerer aposentadoria a partir dos 48 anos se mulher e 53 anos se homem, mas para cada ano antecipado em relação às idades da alínea anterior, têm desconto de 3,5% ou 5%, conforme se trate de implemento dos requisitos antes ou depois de 31 de dezembro de 2005; d) as pensões devidas aos cônjuges supérstites ou dependentes sofrem redução, nos termos já explicitado anteriormente; e) continuam com direito à aposentadoria integral e à paridade, se não se valerem da regra de transição do artigo 2º; f) fazem jus ao abono de permanência; g) têm redução imediata dos vencimentos para o valor do subteto, se maiores.

5.4.12 Servidores que ingressaram no serviço público depois da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98 e até a promulgação da Emenda Constitucional n. 41/2003

Devem se sujeitar aos efeitos da Emenda Constitucional n. 20/98, inclusive limite de idade e tempo mínimo de contribuição. Por expressa determinação da Emenda Constitucional n. 41/2003, terão direito à integralidade e paridade, não se aplicando o contido no artigo 40, parágrafo 14º da Constituição Federal, que determina a limitação dos proventos de aposentadoria ao máximo pago pelo regime geral de previdência social.

O fato de terem sido admitidos após a promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98 os coloca fora da regra de transição estabelecida por essa Emenda e, agora, pelo artigo 2º da Emenda Constitucional n. 41/2003.

Aplicam-se aos mesmo todas as seguintes observações: as pensões devidas aos cônjuges supérstites ou dependentes sofrem redução, nos termos já explicitados anteriormente; continuam com direito à aposentadoria integral e à paridade, se não se valerem da regra de transição do artigo 2º; fazem jus ao abono de permanência; há redução imediata do vencimento para o valor do subteto, se maior.

5.4.13 Servidores que ingressaram no serviço público depois de promulgada a Emenda Constitucional n. 41/2003

Eles sofrerão as restrições integrais da Emenda Constitucional n. 41/2003, posto não se enquadrarem nem mesmo na *transição da transição*.

As restrições são as seguintes: a) sujeição ao teto, se federal, e ao subteto, se estadual, distrital ou municipal (art. 37, XI da CF, com a redação dada pela EC n. 41/2003); b) limitação dos proventos de aposentaria ao teto do regime geral da previdência social, mais a previdência complementar; c) limitação das pensões até o teto, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite, tudo nos termos da lei (art. 40, § 7º da CF, com a redação dada pela EC n. 41/2003); d) a idade mínima para se aposentar de 60 anos e 35 de contribuição se

homem e 55 anos e 30 de contribuição se mulher (art. 40, § 1º, III, “a” da CF); e) não terão direito à integralidade dos proventos de aposentadoria e nem à paridade com os vencimentos dos da ativa (art. 6º da EC n. 41/2003).

5.4.14 Abono de permanência

O servidor que, podendo se aposentar, resolva permanecer trabalhando, receberá abono equivalente ao valor da contribuição previdenciária (11%). Em verdade, os entes políticos deixam de cobrar a contribuição previdenciária nesse período. A esse respeito, tratam os artigos 40, parágrafo 19º da Constituição Federal (com a redação dada pela EC n. 41/2003), 2º, parágrafo 5º e 3º, parágrafo 1º da Emenda Constitucional n. 41/2003. Esse abono de permanência perdurará até a aposentadoria compulsória, aos 70 anos.

Abono, na verdade, significa algo que se acrescenta, ou seja, trata-se de um acréscimo. Foi infeliz o emendador constituinte ao falar em “abono de permanência”, pois, como antecipado, lembra o benefício previsto no artigo 87 da Lei n. 8.213/91, extinto pela Lei n. 8.870/94, e uma coisa não tem nada a ver com a outra, embora aquela prestação pecuniária também objetivasse a permanência em serviço.⁷⁷

No que tange à sua natureza jurídica, a dúvida paira em três possíveis enquadramentos: imunidade, isenção ou benefício. Descarta-se de imediato que a natureza jurídica seja a de isenção, pois ela só é possível quando tratada em legislação infraconstitucional, já que o abono de permanência aqui tratado foi objeto de texto constitucional. Acredita-se não se tratar de benefício, tendo em vista que não está sendo concedida uma prestação pecuniária, mas sim uma imunidade, que desobriga o servidor da contribuição social que lhe é obrigatória.

Cuida-se de incentivo para que o servidor continue trabalhando, se possível até a idade da aposentadoria compulsória. Mas essa mesma vantagem não lhe é oferecida depois, já que, ao se aposentar, passa a contribuir com 11%, na inatividade.

⁷⁷ MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Reforma da previdência dos servidores: comentários à Emenda Constitucional n. 41/2003*. São Paulo: LTr, 2004. p. 124.

Consoante se verifica dos vários artigos que tratam da matéria, tanto os servidores que se encontram na ativa atualmente, como aqueles que vierem a ingressar no serviço público após a publicação da Emenda Constitucional n. 41/2003, ao preencherem os requisitos para a aposentadoria, terão direito ao abono de permanência, caso continuem trabalhando.

Os servidores que cumpriram todos os requisitos para a obtenção da aposentadoria até a data da entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 41/2003 farão jus ao abono permanência com 25 anos de contribuição se mulher e 30 anos se homem. Com relação aos demais (aos que não implementaram os requisitos até a data da promulgação da Emenda), o tempo mínimo será de 30 e 35 anos de contribuição, respectivamente. Nesse passo, o artigo 3º, parágrafo 1º da Emenda Constitucional n. 41/2003 favoreceu aos que cumpriram os requisitos antes da sua promulgação.

5.4.15 Situação dos militares

Salvo no que concerne ao teto e subteto, conforme se trate de militar da União ou dos Estados, continuarão com direito a aposentadoria integral, inclusive pelo critério de tempo de serviço, independentemente da idade (arts. 42, § 1º e 142, § 3º, IX da CF, o primeiro com a redação dada pela EC n. n. 41/2003).

Na regulamentação da pensão dos dependentes dos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios, aplica-se o que for estabelecido em lei específica de cada ente estatal (art. 42, § 2º, com redação dada pela EC n. 41/2003), não se cingindo aos limites constitucionais.

Aliás, desde a Emenda Constitucional n. 20/98, que inaugurou a reforma da previdência no sistema constitucional brasileiro, os militares tiveram seus direitos previdenciários preservados, assim como concebidos na Carta de 1988.

5.4.16 Direito adquirido

Pela leitura dos artigos constantes da Emenda em comento, o legislador, ao lado das novas regras disciplinadoras da aposentadoria, teve a preocupação de editar normas de caráter transitório, para resguardo das situações que se encontravam validamente constituídas até a data da sua promulgação, bem como procurou assegurar e manter o direito adquirido, entendido como aquele efetivamente implementado dentro dos requisitos vigentes até a promulgação.

Sobre o tema, cabe colacionar os ensinamentos de Sônia Maria Gonçalves de Carvalho:

De outra forma não poderia dispor, pois é absolutamente inquestionável a intangibilidade do direito à aposentadoria que hoje é assegurado a esses servidores em sede constitucional, a lhes conferir, sem sombra de dúvida, a natureza de direito adquirido, insuscetível, portanto, de ser alterado.

Para aqueles que já se encontram aposentados ou que já tenham cumprido todos os requisitos para tanto, o direito à aposentadoria, na forma e com as vantagens previstas na lei vigente, já transitou, do estado eventual, ou de expectativa de direito, para o de direito atual ou adquirido.⁷⁸

Os aposentados e pensionistas, bem como aqueles que implementaram os requisitos até a promulgação da Emenda, não sofrerão as restrições por ela propostas, conforme esclarecem os artigos 3º e 7º.

Nesse contexto, o legislador constituinte se manteve fiel ao entendimento de há muito firmado na doutrina e na jurisprudência (Súmula 359 do STF), no sentido de que o direito à aposentadoria se adquire no momento em que se completam os requisitos exigidos por lei, para que o funcionário faça jus à sua concessão, adquirindo ele, nesse momento, o direito de vê-la deferida nos termos e com as vantagens constantes da lei então em vigor.

Portanto, os requisitos legais para a aposentadoria vigentes anteriormente à publicação da Emenda Constitucional n. 41/2003, asseguram aos servidores que os tenham cumprido, e somente a eles e a seus dependentes, a concessão daqueles benefícios, naqueles parâmetros e a qualquer tempo. Para os demais, que não os tenham ainda completado, e assim não estejam incluídos na regra do artigo 3º, passam a ser aplicadas as novas regras.

⁷⁸ CARVALHO, Sônia Maria Gonçalves de. *O servidor público e as reformas da previdência*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 4.

5.4.17 Previdência complementar pública

A nova redação dada ao parágrafo 15º do artigo 40 da Constituição Federal enseja observações bem mais amplas que as suscitadas pelo dispositivo revogado, originariamente devido à Emenda Constitucional n. 20/98.

Como o artigo 10 da Emenda Constitucional n. 20/98 foi revogado pelo artigo 10 da Emenda Constitucional n. 41/2003, e ainda considerando a modificação do parágrafo 15 do artigo 40, a instituição e regulamentação da previdência complementar dos servidores se dará através de simples lei ordinária de cada ente político. Antes, a Constituição exigia lei complementar federal. Com a Emenda Constitucional n. 41/2003, União, Estados, Municípios e Distrito Federal editarão leis ordinárias independentes, que tratarão da previdência complementar de seus respectivos servidores.

Tal não significa dizer que tal a lei ordinária ignorará os postulados gerais da Lei Complementar n. 108/2001 e, num certo sentido, também alguns regulamentos da Lei Complementar n. 109/2001, especialmente quando essa trata das entidades e dos planos fechados.

O preceito revogado aludia às normas gerais. Preferiu o emendador constitucional de 2003 que a regulamentação fosse efetiva, prática e real, possivelmente entendendo que as regras gerais são as contidas no artigo 202 e seus seis parágrafos.⁷⁹

A Constituição da República, inclusive com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 41/2003, não traça regras claras e suficientes sobre a previdência complementar dos servidores, limitando-se a fazer remissão ao artigo 202, que cuida da *previdência complementar privada*. Portanto, a depender de lei específica de cada ente federado, pode-se prever substancial diferença de tratamento entre os fundos de pensão de cada unidade federada.

⁷⁹ MARTINEZ, Wladimir Novaes, *Reforma da previdência dos servidores: comentários à Emenda Constitucional n. 41/2003*, cit., p. 103.

Mas, à evidência, nada impede que esse diploma, preferivelmente orgânico, repita aqueles comandos e acrescente outros, consentâneos com o sistema, lembrando sempre a particularidade de se estar criando um fundo de pensão público que se abeberará nos ensinamentos do sistema privado.⁸⁰

Na Comissão Especial da Câmara, foi suprimido o parágrafo 14 do artigo 40, de forma a permanecer a redação do atual parágrafo 14 da Constituição. Esse dispositivo estabelece que, sendo criado regime de previdência complementar, a União, os Estados e os Municípios poderão limitar os proventos de aposentadoria e as pensões ao máximo pago pelo regime geral de que trata o artigo 201.

A instituição desse modelo de previdência depende exclusivamente do Poder Executivo de cada ente federado, que não é obrigado a fazê-lo, conforme se infere do artigo 40, parágrafo 14 da Constituição Federal.

O parágrafo 15 do artigo 40 (com a redação dada pela EC n. 41/2003) impõe à previdência complementar pública o oferecimento aos participantes somente dos planos de benefício na modalidade de *contribuição definida*, e não *benefício definido*. Significa que o servidor efetua uma contribuição definida, mas não tem garantia do valor a ser pago, que dependerá da gestão e dos rendimentos do fundo.

Necessário destacar a questão da natureza jurídica pública dada pelo texto constitucional, donde decorre a idéia de que a entidade gestora será concretizada como autarquia comum ou especial, empresa pública ou fundação de direito público, recomendando-se esta última hipótese.

Com isso, o ente público será solidariamente responsável com as obrigações, no caso de plano inadimplente em razão de déficit. A inclusão da expressão “de natureza pública” (que tumultuou a ordem das coisas) significa a mesma garantia oferecida pelo Estado ao

⁸⁰ MARTINEZ, Wladimir Novaes, *Reforma da previdência dos servidores: comentários à Emenda Constitucional n. 41/2003*, cit., p. 103.

servidor, em relação à fração básica dos proventos. Por outro lado, a entidade gozará dos privilégios, prerrogativas e prazos da Administração pública e seus servidores serão estatutários.⁸¹

A redação original da proposta de emenda constitucional revogava o parágrafo 16 do artigo 40, restando afastada a necessidade de prévia e expressa concordância do servidor, conquanto o caráter facultativo que lhe empresta o artigo 202. Na atual redação, mantém-se em vigor o parágrafo 16, de forma que a aplicação dos parágrafos 14 e 15 (participação em plano de previdência pública complementar) depende de prévia e expressa opção do servidor.

Nem poderia ser diferente, pois a revogar o parágrafo 16 do artigo 40 da Constituição Federal, o servidor seria compelido a contribuir para fundo de previdência complementar pública. Corrigiu-se uma distorção legislativa.

5.4.2 Mudanças no regime geral de previdência

Pequenas foram as alterações feitas no regime geral de previdência social, com incidência no teto máximo utilizado nesse regime, e com relação à inclusão previdenciária dos trabalhadores de baixa renda, conforme demonstra-se a seguir.

5.4.2.1 Teto

O teto do regime geral de previdência social foi alterado para R\$ 2.400,00, valor que correspondia à época a dez salários mínimos. No ano de 2004, houve reajustamento, o teto passando a ser de R\$ 2.508,72. No ano de 2005, o teto passou a ser R\$ 2.668,15, e, por fim, no corrente ano de 2006, a R\$ 2.801,56.

⁸¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes, *Reforma da previdência dos servidores: comentários à Emenda Constitucional n. 41/2003*, cit., p. 104.

5.4.2.2 Inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda

A legislação complementar definirá os critérios a serem adotados na inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, assegurando-lhes um salário mínimo, excluindo a aposentadoria por tempo de contribuição.

5.5 Reforma supletiva – Projeto de emenda constitucional denominada PEC Paralela – Pontos principais e a sua tramitação

A proposta de emenda constitucional paralela foi concebida para amenizar os efeitos da reforma da previdência sobre o funcionalismo, conforme citado no item 5.3.

A PEC n. 77/2003, conhecida por PEC Paralela, foi uma alternativa adotada no Senado para não promover alterações no texto originário do projeto de reforma da previdência, evitando assim a devolução do mesmo à Câmara dos Deputados. Ela congrega as alterações que o Senado pretendia fazer no projeto.⁸²

Criada para tramitar simultaneamente à reforma da previdência e acelerar o texto-base da proposta, a chamada PEC Paralela altera pontos polêmicos, tais como as regras de transição para aposentadoria dos servidores, a taxaço de inativos, a paridade, integralidade, o subteto, aposentadoria especial, contribuição da empresa para o INSS e inclusão previdenciária.

Dentre às alterações, destaque-se a regra constante do artigo 37, inciso XI, na redação da Emenda Constitucional n. 41/2003.

A PEC Paralela se reportava a vários dispositivos constitucionais que cuidam de fixação de remuneração ou subsídios, para realçar que deverão ser observados o que, de regra, embora conveniente, não é necessário, se a regra posterior for compatível com a disposição anterior vigente.

⁸² FELIPE, J. Franklin Alves. *Reforma constitucional previdenciária: a nova previdência dos servidores públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 233.

A Emenda Constitucional n. 41/2003 diz que, relativamente ao teto, serão incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer natureza, enquanto a Proposta de Emenda Constitucional n. 77/2003 não contém a expressão “de qualquer outra natureza”. O que significa que, com a aprovação da PEC, vantagens de qualquer outra natureza deixam de ser computadas para efeito do teto. Resta saber em que consistem essas vantagens de qualquer outra natureza, que não estejam compreendidas nem no subsídio, nem na remuneração. Quer parecer que sejam as verbas indenizatórias, posto que as remuneratórias estão incluídas na expressão, mantida no texto, “outra espécie remuneratória”. Exemplos de verbas indenizatórias: diária e indenização de transporte.

Permanece, como teto geral do serviço público, ao que se infere de um exame sistemático da reforma, o subsídio de ministro do Supremo Tribunal Federal.

Mantém-se o limite dos subsídios dos desembargadores em 90,25% dos subsídios de ministro do Supremo Tribunal Federal.

Contém disposições com novas regras sobre os limites nos Estados e nos Municípios, especialmente no âmbito do Legislativo e Executivo. Os Estados poderão, mediante Emenda à Constituição, adotar os subsídios do desembargador como teto único em seu âmbito.

A expressão “desde a data da vigência da Emenda Constitucional n. 41” autoriza a interpretação que exclui do teto as verbas indenizatórias com efeito retroativo.

O texto da PEC Paralela permite a concessão de aposentadoria especial, tanto no serviço público, quanto no regime geral, aos portadores de deficiência, o que dependerá, naturalmente, de lei regulamentadora. O texto em nada altera a Emenda Constitucional n. 41/2003, atingindo, diretamente, a Constituição Federal de 1988.

A Emenda Constitucional n. 41/2003 estabelece a obrigatoriedade de apenas um regime próprio de previdência, com unidade gestora única. A PEC Paralela vem apenas complementar a previsão já instituída, estabelecendo algumas regras para o funcionamento da unidade gestora, como foi consignado na justificativa do projeto originário do Senado. Confirma-se, portanto, o fato de que não poderá existir, em cada unidade federativa, mais de um órgão gestor do regime próprio, o que, sem dúvida, causará polêmicas e questionamentos.

Os limites de isenção da contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas, em princípio, continuam os mesmos. Acontece que, se o beneficiário for portador de doença incapacitante (o que ocorrerá basicamente nos casos de aposentadoria por invalidez), tais limites serão dobrados. O dispositivo carece, para sua aplicação, de lei regulamentadora.

As aposentadorias e pensões dos servidores policiais serão disciplinadas por lei ordinária, fugindo, pois, da observância dos preceitos constitucionais, tal como sucede com os militares.

A PEC Paralela exige prestação de contas no regime geral de previdência social.

No que tange às contribuições sociais no regime geral de previdência social, autoriza alíquotas ou base de cálculo diferenciadas em razão do porte da empresa ou da condição estrutural ou circunstancial do mercado de trabalho. A norma depende de lei regulamentadora.

A PEC Paralela também contém disposições complementares sobre o sistema especial de inclusão previdenciária, que dependerão de lei, prevendo a obrigatoriedade de alíquotas e prazos de carência inferiores aos vigentes para os demais segurados.

Quanto à paridade para os servidores referidos no artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003, nota-se que a mesma já a contemplava quanto à aposentadoria, ao estabelecer que os seus proventos serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade. A recomendação de que se aplique o artigo 7º aos aposentados, segundo o regime do artigo 6º, deixa explícito que serão estendidos aos aposentados e pensionistas – estes últimos antes não contemplados expressamente – quaisquer benefícios e vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. Muda, portanto, parcialmente, a disposição constante do artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003.

Por fim, o artigo 5º da PEC Paralela prevê mais uma possibilidade de aposentadoria do servidor público, por opção, ou seja, além de todas as alternativas já ofertadas pela Emenda Constitucional n. 41/2003, a nova regra prevê um sistema que garante proventos integrais e paridade, exigindo vinte e cinco anos de serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Mantém a idade mínima e o tempo de contribuição, só que permite a aposentadoria para quem, tendo mais tempo de contribuição, tenha menos idade. Assim, o servidor homem se aposenta com trinta e cinco anos de contribuição e sessenta anos de idade. Se tiver, no entanto, quarenta anos de contribuição, poderá aposentar-se com cinquenta e cinco anos de idade. O acréscimo no tempo de contribuição faz reduzir a idade mínima exigida. Essa regra ficou conhecida como Fórmula 95.

Com relação à tramitação, a PEC n. 77/2003, no Senado, ficou a cargo do senador Tião Viana, cujo parecer foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 4 de dezembro de 2003.

A PEC n. 77/2003 não encontrou resistências no plenário, como era de se esperar, tendo sido aprovada por unanimidade, em segundo turno, em 17 de dezembro de 2003. Necessário consignar que os senadores optaram por aprovar a PEC Paralela e remetê-la à Câmara dos Deputados, dois dias antes da aprovação final da Emenda n. 41/2003, impedindo assim que houvesse grande lapso temporal entre as propostas e que a PEC Paralela fosse aprovada o mais rápido possível.

A PEC n. 77/2003 foi renumerada para 227 na Câmara, sendo encaminhada à Comissão de Justiça e Cidadania, cujo o relator foi o deputado Maurício Rands.

Em 4 de fevereiro de 2004, o relator apresentou seu parecer, concluindo a admissibilidade PEC Paralela, ficando a cargo da Comissão Especial o mérito da proposta.

Não se pode dizer o mesmo com relação à tramitação na Comissão Especial, pois ali, a PEC Paralela foi alvo de grande discussão, tendo sido apresentadas emendas de toda ordem.

Em março de 2005, após um ano de discussão, a Câmara dos Deputados aprovou, em segundo turno, a Proposta de Emenda Constitucional n. 227/2004, que teve de retornar à apreciação do Senado, em virtude de terem sido incorporadas no texto da proposta diversas questões que não tinham sido alvo de debate em tal Casa Legislativa.

A PEC Paralela retornou ao Senado para discussão final e teve como relator o senador Rodolpho Tourinho, com o objetivo de se chegar a um acordo que reduzisse, na medida do possível, os impactos da PEC Paralela sobre as finanças públicas.

Em 29 junho de 2005, o relator apresentou ao Senado seu parecer, optando pela aprovação da PEC Paralela, mas rejeitou parte das mudanças nela introduzidas pela Câmara dos Deputados.

Em 30 de junho de 2005, o relatório do senador Rodolpho Tourinho foi aprovado em segundo turno no Plenário do Senado, tendo sido o texto principal da PEC Paralela remetido à promulgação pelo Congresso Nacional, e nova proposta de emenda constitucional, conhecida como PEC Paralela 2, foi encaminhada à apreciação da Câmara dos Deputados.

Finalmente, em 15 julho de 2005, a PEC Paralela foi promulgada e convertida na Emenda Constitucional n.47/2005.

5.5.1 As inovações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 47/2005

Conforme dito anteriormente, a Emenda Constitucional n. 47/2005 atingiu mais efetivamente o regime próprio de previdência dos servidores públicos. Todavia, a modificação alcançou também, em parte, o regime geral de previdência social. Tais modificações, contudo, ocorreram por meio de normas constitucionais de eficácia limitada, ou seja, dispositivos que dependem de lei infraconstitucional (ordinária ou complementar) para ter eficácia plena.

5.5.1.1 Regime próprio dos servidores públicos

5.5.1.1.1 Integralidade e paridade plena

O novo dispositivo garante aposentadoria integral e paridade plena ao servidor que, tendo ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003, preencher os requisitos do artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003 (35 ou 30 anos de contribuição se homem ou mulher, 60 ou 55 anos de idade, 20 anos de serviço público, sendo 10 na carreira e 5 no cargo em que se dá a aposentadoria). A Emenda Constitucional n. 41/2003, na verdade, já assegurava a integralidade, mas não garantia a paridade, que só veio a ser assegurada com a Emenda Constitucional n. 47/2005, que revoga o parágrafo único do artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/2003.

Portanto, o novo texto constitucional assegura paridade plena a todos os servidores que, tendo ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003, data da publicação da Emenda Constitucional n. 41 no *Diário Oficial da União*, preencherem todas as exigências para a aposentadoria integral acima descrita, ou seja, estende a paridade plena do artigo 7º da Emenda Constitucional n. 41/2003 aos servidores que se aposentarem com base no seu artigo 6º.

5.5.1.1.2 Regra de transição geral

O novo dispositivo constitucional possibilita ao servidor que ingressou no serviço público até 16 de dezembro de 1998, se aposentar integralmente e com paridade plena, antes da idade mínima exigida na Emenda Constitucional n. 41/2003 (55 anos de idade para a mulher e 60 para o homem) desde que tenha pelo menos vinte e cinco anos de serviço público, quinze de carreira, cinco no cargo em que se der a aposentadoria e comprove tempo de contribuição acima do exigido, no caso trinta anos de contribuição para a mulher e trinta e cinco para o homem. Para cada ano que o servidor exceder no tempo de contribuição, ele poderá reduzir ou abater 1 (um) ano na idade mínima. É a conhecida Regra 95 para os homens ou Fórmula 85 para as mulheres, que poderá ser alcançada com a soma da idade com o tempo de contribuição.

As aposentadorias concedidas por essa regra de transição, bem como as pensões dela decorrentes, ficam sujeitas ao reajuste pela paridade plena.

Sobre esse tema, vale chamar a atenção para o fato de que o servidor que tenha ingressado no serviço público até a data da publicação da Emenda n. 20/98, passa a ter direito a duas regras de transição, quais sejam, a que se encontra sob comento e a disposta no artigo 2º da Emenda n. 41/2003. Portanto, é dado ao servidor o direito de se aposentar pela regra geral e pela regra de transição disposta no artigo 6º de tal Emenda.

Necessário lembrar que, a regra do artigo 2º citado acima permite ao servidor aposentar com cinquenta e três anos de idade se homem e quarenta e oito se mulher, além de outros requisitos. Nessa condição, o provento é calculado pela média das contribuições, sendo reajustado pela aplicação de um índice de preços que mantenha o valor real do benefício.

5.5.1.1.3 Isenção de contribuições de inativos e pensionistas

Pela nova regra, o aposentado ou pensionista do serviço público que for portador de doença incapacitante, nos termos da lei, ficará isento de contribuição para a previdência, até o dobro do teto máximo do regime geral de previdência social que, em valores atuais, corresponde a R\$ 5.603,12.

5.5.1.1.4 Aposentadorias especiais

O texto constitucional traz vedação expressa de aposentadoria especial (aposentadoria concedida com requisitos e critérios diferenciados), salvo nos casos em que os servidores sejam portadores de deficiência, exerçam atividades de risco ou sujeitas a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Este tipo de benefício, destaque-se, ainda depende de publicação de lei complementar para ser implementado.

5.5.1.1.5 Teto remuneratório

Dispõe o novo texto constitucional que as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei não serão computadas para efeito de cálculo do limite remuneratório.

Na verdade, tal dispositivo, criou uma regra transitória, a qual dispõe que até que seja editada a lei acima referida, qualquer parcela já definida na legislação vigente como de caráter indenizatório passa imediatamente a não integrar o cálculo do limite remuneratório.

Houve outra inovação no que tange ao teto remuneratório, ficando os Estados e o Distrito Federal facultados a adotar, por meio de emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite remuneratório único, o subsídio mensal dos desembargadores do Tribunal de Justiça, que não pode ultrapassar 90,25% do subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Tal faculdade não se aplica aos subsídios dos deputados estaduais e distritais e, em decorrência, dos vereadores, visto que esses já estão sujeitos a limites específicos.

5.5.1.1.6 Vigência

A Emenda Constitucional n. 47/2005 gera efeitos retroativos à data de publicação da Emenda n. 41/2003, ou seja, 31 de dezembro de 2003.

Em termos práticos, procedimentos que tenham sido executados entre aquela data e 6 de julho de 2005, quando foi publicada a Emenda n. 47/2005, ficam passíveis de serem revistos e alterados, desde que estejam sujeitos às novas regras.⁸³

⁸³ SOUZA, Gleison Pereira de, *O regime de previdência dos servidores públicos...*, cit., p. 361.

5.5.1.2 Regime geral de previdência social

5.5.1.2.1 Contribuições dos empregadores, empresas e equiparados

No que tange às contribuições sociais, a Emenda Constitucional n. 47/2005 adicionou novos critérios à base de cálculo e alíquotas das contribuições sociais dos empregadores, empresas e entidades a ela equiparadas, o que resultou na modificação do parágrafo 9º do artigo 195 da Constituição Federal, permitindo que a contribuição do empregador para a previdência social possa ter base de cálculo e alíquota diferenciada, em razão não apenas da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra, mas também do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

Esta mudança visa, sem dúvida, desafogar as pequenas e médias empresas da enorme carga de tributos incidente sobre sua atividade e, diga-se, melhor atende ao princípio da equidade na forma de participação do custeio disposto no artigo 194, parágrafo único, inciso V da Constituição Federal.⁸⁴

5.5.1.2.2 Critérios diferenciados para deficientes físicos

A modificação está relacionada novamente aos portadores de deficiência, que poderão ter requisitos e critérios diferenciados para concessão de aposentadoria, desde que regulamentados por lei complementar. Tal mudança ocorreu no parágrafo 1º do artigo 201 da Constituição Federal, que dispõe:

Artigo 201 - (...)

§1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física e *quando se tratar de segurados portadores de deficiência*, nos termos definidos em lei complementar. (nosso grifo).

⁸⁴ SILVEIRA, Márcio La-Rocca. Emenda Constitucional n. 47/2005: o que muda no Regime Geral de Previdência Social? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 740, 15 jul. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7009>>. Acesso em: 7 de junho de 2006.

Conforme se depreende, assim como as atividades especiais garantem ao segurado diferenças no cálculo de tempo de serviço, essa situação diferenciada poderá ocorrer também com o deficiente físico. A norma constitucional, com efeito, delegou ao legislador infraconstitucional a possibilidade de adotar critérios e requisitos diferenciados ao portador de deficiência física, desde que regulamentados por lei complementar. Após sua elaboração, os deficientes físicos poderão ter outros critérios peculiares, como, por exemplo, diminuição da carência mínima para qualquer benefício.

5.5.1.2.3 Inclusão previdenciária

A modificação mais significativa da Emenda Constitucional n. 47/2005, com certeza, está na alteração do parágrafo 12 do artigo 201 e na inclusão do parágrafo 13 no mesmo dispositivo legal.

O parágrafo 12 do artigo 201 do Texto Maior foi incluído pela Emenda Constitucional n. 41/2003, mas teve significativa alteração com a Emenda Constitucional n. 47/2005, conforme demonstra-se abaixo:

Redação anterior (EC n. 41/2003)	Redação Atual (EC n. 47/2005)
§ 12 - 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 serviço	Artigo 201 - (...) § 12 - Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para <i>atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda</i> , garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo. (destacamos).

Trata-se de medida tendente a incluir mais cidadãos ao manto da previdência social. Inclui-se nesse rol, possivelmente, a grande massa de trabalhadores da informalidade, além dos “auxiliares do lar” que não exercem atividades remuneradas, pois, do contrário, trata-se de empregados domésticos. Não basta exercer atividade sem remuneração no âmbito de sua residência, além disso, é necessário que a família seja considerada de baixa renda.⁸⁵

⁸⁵ SILVEIRA, Márcio La-Rocca, Emenda constitucional n. 47/2005: o que muda no regime geral da previdência social?, cit., p. 25.

Além disto, a nova Emenda incluiu o parágrafo 13º no artigo 201 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

Artigo 201 - (...)

§ 13º - O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

Observa-se do quadro comparativo acima, que existia exceção disposta acerca do segurado aposentar-se por tempo de contribuição, que não mais subsiste. Vale dizer, ademais, que essa inclusão na previdência social não era e nunca foi impossível, mesmo antes da inclusão desse parágrafo pela Emenda Constitucional n.41/2003. Havia, e ainda há, a possibilidade de filiação por meio de contribuição na qualidade facultativa, ou seja, trabalhadores de baixa renda ou sem renda própria que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência poderiam e podem ser segurados facultativos.

Essa inclusão previdenciária, com efeito, não pode se dar por meio de filiação obrigatória, pois seria desatino jurídico incluir alguém que não percebe qualquer renda como segurado (contribuinte) obrigatório; obviamente, não é essa a intenção do novo preceito. Assim, conclui-se que a inclusão será por meio facultativo, surgindo assim dois tipos de segurados facultativos, no âmbito da previdência social: primeiro, os trabalhadores de baixa renda e aqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico, no âmbito de sua residência, que terão alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados; e, por último e por exclusão, os demais que contribuem facultativamente, mas não se enquadram na hipótese anterior, com contribuições, alíquotas e carências iguais aos segurados obrigatórios.

A lei que regulamenta essa inclusão deverá explicitar o que sejam “trabalhadores de baixa renda e aqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência”. Porém, a nova lei não poderá escusar-se de fixar alíquotas diferenciadas, respeitando assim o preceito constitucional que ordena o caráter contributivo, o equilíbrio financeiro e atuarial e equidade na participação do custeio.

5.6 Considerações finais

A segunda reforma do sistema previdenciário brasileiro gerou mudanças substanciais para os servidores públicos, buscando com isso aproximar-se às regras existentes no regime geral de previdência social, tornando-o mais equânime. Ocorre que precisa ainda passar por algumas etapas para ser concluída. Caso contrário, corre-se o risco de que importantes dispositivos da Emenda Constitucional n. 41/2003 não sejam efetivamente implantados, por falta de norma regulamentadora.

Necessário ressaltar que a Emenda Constitucional n. 47/2005 não se trata de nova e terceira reforma do sistema previdenciário brasileiro, mas sim de uma reforma supletiva à Emenda Constitucional n. 41/2003.

Essa emenda, deve-se ter claro, nada mais é que o resultado concreto de um acordo feito entre o governo e o Senado, de modo a garantir a aprovação principal componente da segunda geração reformista, qual seja, a Emenda Constitucional n. 41/2003.⁸⁶

Na verdade, tal Emenda foi concebida para amenizar os efeitos da reforma da previdência, dando ao funcionalismo outras opções mais vantajosas para sua aposentadoria e, portanto, não teria sentido incluir nela qualquer nova exigência para a elegibilidade de benefícios previdenciários, em prejuízo do servidor, mesmo porque o seu texto decorreu da PEC Paralela.

Demonstrado o contexto por qual passou a segunda reforma advinda com as Emendas Constitucionais ns. 41/2003 e 47/2005, cabe agora estabelecer uma análise comparativa entre elas e a Emenda Constitucional n. 20/98, destacando-se em quais situações houve avanços ou retrocessos de uma reforma para outra, e qual foi efetivamente o resultado do processo sobre o sistema previdenciário brasileiro. Por derradeiro, serão apresentadas as tendências de reformas futuras, analisando, com isso, até que ponto as mudanças ocorridas no país acompanharam os modelos internacionais existentes.

⁸⁶ SOUZA, Gleison Pereira de, *O regime de previdência dos servidores públicos...*, cit., p. 362.

6 CONCLUSÃO

A previdência social brasileira é um tema que desperta interesse em todas as pessoas, mesmo porque, mais cedo ou mais tarde, o fatalismo das contingências sociais reclamará a sua proteção.

Há, por isso mesmo, uma premente necessidade de cada um se manter informado de tudo o que ocorre na previdência social, para não descurar da vigilância e da defesa de seus próprios direitos.

A previdência social, em regra, busca, através do seguro social, que é seu meio de efetivação, amparar os trabalhadores na ocorrência de contingências sociais. Trata-se de técnica de proteção social que visa a atender o trabalhador que, por algum motivo, temporária ou definitivamente, se incapacita para o trabalho. Para tanto, vale-se de um sistema contributivo, encargo que na maior parte das vezes é dividido entre os próprios trabalhadores, empregadores e o Estado.

Essa política, apesar de sua importância, tem sido colocada há alguns anos como uma das maiores responsáveis pela crise fiscal e pelo fraco desempenho econômico de muitos países. A constante busca por novas alternativas que imprimam maior equidade para o resgate do equilíbrio financeiro necessário para a previdência é um dos principais meios para que não haja comprometimento das finanças públicas.

O sistema previdenciário brasileiro, desde a promulgação da Constituição de 1988, foi um dos tópicos mais complexos e de maior relevância discutido nos últimos anos, tendo em vista que abrange diretamente muitas situações e atinge a maioria absoluta da população, pelo cunho social que ostenta.

Enquanto boa parte do mundo já estava revisando seus modelos tradicionais de previdência, seja para transformá-los radicalmente, seja para adaptá-los, o país aprovava a nova Constituição Federal em 1988, a qual, dentre diversas outras questões, consolidou, reforçou e ampliou as estruturas e características de seu sistema previdenciário. Tal fato fez com que, já no início da década de 1990, várias vezes se levantassem contra as regras desse sistema, já então percebido como injusto, desigual, carente de fundamentação lógica e

conceitual e, em algumas situações, extremamente benevolente. Nesse sentido, caso não houvesse uma reformulação drástica de seus critérios e requisitos, em pouco tempo a previdência brasileira se tornaria insustentável e cada vez mais os recursos públicos teriam que ser comprometidos para que o pagamento dos benefícios fosse honrado.

Diante desse contexto, era necessário reformar a previdência, dada a sua importância para o cumprimento, a médio e longo prazo, das metas de amparo à crescente população idosa, e por seus efeitos na consecução do equilíbrio das contas públicas, o que tornava prioritária a preocupação com sua aprovação, seja qual fosse a forma e direcionamento empregado.

O sistema previdenciário brasileiro foi marcado por duas reformas significativas, uma em 1998, através da Emenda Constitucional n. 20/98, e a outra em 2003 e 2005, por meio das Emendas Constitucionais ns. 41/2003 e 47/2005.

A primeira reforma previdenciária ocorreu através da PEC n. 33/95, que foi encaminhada ao Congresso em 17 de março de 1995 e aprovada em 15 de dezembro de 1998, dando origem à Emenda Constitucional n. 20/98, demandando portanto 1.358 dias de tramitação, abrangendo praticamente todo o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A segunda reforma previdenciária se deu através da PEC n. 40/2003, que foi encaminhada em 30 de abril de 2003 e, em 19 de dezembro do mesmo ano, ou seja, após 225 dias, foi aprovada, culminando na Emenda Constitucional n. 41/2003.

Nesse sentido, cabe questionar por que as duas propostas, embora tratassem de um mesmo e polêmico tema – a reforma da previdência – tiveram tramitações tão diferentes.

Quando do encaminhamento da PEC n. 33/95, havia uma postura bem estabelecida contrária ao projeto, advinda sobretudo dos parlamentares do Partido dos Trabalhadores, que utilizaram todas as regras procedimentais e legais de que dispunham para tentar barrar a aprovação da proposta de reforma. Por outro lado, quando a PEC n. 40/2003 chegou ao parlamento, havia uma situação política muito mais favorável à aprovação da reforma da previdência do que a experimentada entre 1995 e 1998.

Na verdade, os problemas para a aprovação da Emenda n.41/2003 foram criados mais por parlamentares e partidos da base de apoio do que pela oposição ao governo. Notório que a oposição não deu apoio explícito e total a tal projeto, embora os votos favoráveis de alguns de seus parlamentares tenham sido essenciais para a aprovação da PEC n. 40/2003. Sua postura, salvo em alguns momentos, foi muito mais no sentido de não demonstrar radicalismo.

A PEC n. 33/95 continha mudanças que afetavam diversos grupos de interesse, levando esses grupos a se juntar em uma ampla coligação de resistência ao projeto. Por outro lado, a PEC n. 40/2003 foi focada no regime previdenciário dos servidores, de modo que a resistência à proposta ficasse basicamente centralizada nos sindicatos e associações representantes do funcionalismo público e no Poder Judiciário.

Esse foco somente se tornou possível porque o regime geral de previdência social já havia passado por grandes modificações nos anos anteriores, principalmente com o advento do fator previdenciário. No entanto, esse argumento, embora tenha alguma sustentação, não chega a ser uma verdade absoluta, uma vez que algumas questões que demandavam alteração constitucional ainda se encontravam pendentes.

Importante recordar que boa parte das mudanças contidas na PEC n. 33/95 foi retirada pela Câmara dos Deputados, e o Poder Executivo adotou a postura de tentar reaver pelo menos parte delas no momento da tramitação da proposta no Senado, tornando ainda mais demorado seu processo de aprovação e forçando aquela Casa a ter que novamente se pronunciar sobre questões com as quais havia discordado com veemência. Situação diferente ocorreu quando da tramitação da PEC n. 40/2003. Embora também nesse caso a Câmara tenha alterado profundamente o texto original, não houve uma tentativa do governo de reintroduzir determinados pontos no Senado; ao contrário, o movimento foi no sentido de que essa Casa legislativa aprovasse na íntegra o texto saído da Câmara, apesar de todas as perdas, de modo a não prolongar a tramitação da reforma no Congresso Nacional. Vale lembrar que a base de apoio e oposição chegaram até mesmo a estabelecer um acordo, no sentido de se apresentar nova proposta de emenda (a PEC Paralela), como forma de aprovar a PEC n. 40/2003.

Necessário considerar também que na primeira fase de reforma, diversas outras matérias também importantes para o governo encontravam-se simultaneamente em discussão no Congresso, com destaque para a proposta de emenda de reeleição, fazendo com que, em determinados momentos, outras prioridades fossem estabelecidas que não o projeto de reforma da previdência. Por outro lado, durante a tramitação da segunda fase da reforma, a única proposta relevante, em termos de impacto político, que se encontrava em discussão no parlamento, era a reforma tributária, o que não chegou a prejudicar a aprovação da PEC, já que ambas foram explicitamente colocadas como urgentes e prioritárias durante todo o tempo.

Por derradeiro, não se pode ignorar que, em 2003, a sociedade já estava mais consciente da importância da reforma da previdência. No mesmo sentido, o período transcorrido entre uma proposta de reforma e outra tornou os governos estaduais e municipais mais conscientizados, fazendo com que eles se mostrassem muito mais sensíveis ao impacto real e potencial das despesas com pagamento de aposentados e pensionistas sobre as finanças públicas, bem como à necessidade de criar novas regras, que tornassem o regime previdenciário de seus servidores mais transparente e equânime.

As Emendas Constitucionais ns. 20/98 e 41/2003 trouxeram alterações de grande monta para o sistema previdenciário brasileiro, porém menos profundas do que o desejado pelos governos e do que as previstas em suas propostas originais.

Se, por um lado, várias e importantes oportunidades foram perdidas, o que acabou gerando a necessidade de outras reformas, por outro, foi inegável o mérito de ser demonstrada a importância das instituições em um Estado Democrático de Direito, pois promoveram-se discussões e decisões sadias, voltadas para o aprimoramento e equilíbrio das propostas.

De outra parte, percebe-se que não há uma posição isolada e intransigente de nenhum dos poderes legitimamente instituídos, os quais, apesar de estarem sustentados em normas rígidas e objetivas, demonstram cada vez mais sensibilidade para perceber que essas normas não devem se sobrepor às demandas e aos anseios de uma sociedade que evolui de forma cada vez mais veloz e que exige cada vez mais capacidade e condições de resposta do Estado.

A Emenda Constitucional n. 20, de 15 dezembro de 1998, conhecida como primeira reforma da previdência, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial. Até então, particularmente no caso do funcionalismo público, a concessão dos benefícios previdenciários era não mais que a contrapartida do Estado pelos serviços prestados pelo servidor e pela decisão pretérita dele de ter optado por ingressar no serviço público, trocando possíveis oportunidades melhores no mercado, em prol de uma tranqüila aposentadoria no futuro. A partir dessa emenda constitucional, a previdência deixou de ser uma benesse, para se tornar o que realmente é: um seguro que deve ter a capacidade de honrar seus compromissos imediato, bem como de médio e longo prazos, com base em receitas oriundas das contribuições de seus segurados e da respectiva entidade patronal.

A previdência social do servidor público foi sistematizada pela Emenda Constitucional n. 20, de 16 de dezembro de 1998, podendo-se afirmar que, a partir de então, a proteção social do servidor público, em razão dos eventos que eliminam ou diminuem os seus rendimentos, assumiu a forma securitária. O sistema inaugurado pela Emenda Constitucional n. 20/98 destacou o caráter contributivo do regime próprio, com regras que devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, transformou o conceito de tempo de serviço fictício, estabeleceu novos requisitos para a concessão de aposentadorias, exigindo idade mínima para a concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, adotou regras mais claras sobre a aplicação do teto remuneratório nas acumulações de remuneração e/ou proventos de aposentadoria e pensões e previu a convergência de regras entre o regime geral e o regime próprio de previdência social.

No que se refere ao regime geral de previdência social, a principal mudança foi a desconstitucionalização da regra do cálculo da aposentadoria, no momento em que retirou a forma de cálculo da Constituição Federal (que era baseada na média dos 36 últimos salários de contribuição), o que permitiu que posteriormente fosse criado por lei ordinária o fator previdenciário, por meio da Lei n. 9.876/99.

A criação do fator previdenciário, não há dúvida, foi de grande relevância, uma vez que serviu como real inibidor de aposentadorias extremamente precoces (antes dos 50 anos de idade), além de dar maior racionalidade tecno-atuarial ao regime. No entanto, essa nova regra não conseguiu impedir que uma parcela razoável das aposentadorias ainda se dê em idades

inferiores a cinquenta e cinco anos, fazendo com que alguns prefiram se aposentar um pouco mais cedo, mesmo com valores reduzidos.

Diante desses fatos, e considerando ainda a transição demográfica por que passa o país, a qual tem elevado cada vez mais a expectativa de vida dos brasileiros, muitos estudiosos argumentam, e com razão, que é fundamental que seja introduzida uma regra constitucional fixando a idade mínima para a concessão de aposentadoria no regime geral de previdência social, mesmo porque, vale ressaltar, apenas três países – Equador, Irã e Iraque – além do Brasil, não possuem esse critério.

Outro avanço do texto constitucional em comento foi a substituição da denominação aposentadoria por tempo de serviço por aposentadoria por tempo de contribuição, tanto no regime geral de previdência social como no regime próprio de previdência social dos servidores públicos, fazendo, com isso, que o segurado prove o tempo e a respectiva contribuição, em total respeito ao princípio da contributividade e equilíbrio financeiro e atuarial inerente ao seguro social.

Outro ponto a ser abordado, onde houve avanços e retrocessos, foi a imposição de idade – quarenta e oito anos para a mulher e cinquenta e três para o homens – prevista nas regras de transição, no que tange à aposentadoria por tempo de contribuição, tanto no regime geral como no regime dos servidores, desincentivando, assim, os pedidos de aposentadorias proporcionais, ou seja, evitando com isso pedidos de aposentadorias precoces.

No entanto, no regime geral, foi aprovada a idade mínima para a aposentadoria proporcional e, para a integral, manteve-se a necessidade apenas do implemento do tempo de contribuição, fator esse que continuou gerando aposentadorias precoces. Portanto, o implemento idade deveria ter sido mantido para a aposentadoria proporcional e para a integral.

No que diz respeito ao regime de previdência dos servidores, a aposentadoria por tempo de serviço/contribuição (30 anos para a mulher e 35 para o homem) deve estar acompanhada do preenchimento cumulativo de idade (53 anos para o homem e 48 anos para a mulher), além de prova de cumprimento de tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público, além de cinco anos no cargo efetivo em que se dá a aposentadoria, o que

pode ser considerado como um avanço para o sistema, em virtude do quadro crítico em que se encontrava o país.

No que tange ao valor das aposentadorias e pensões, elas, por ocasião da concessão, não podem exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, sendo os proventos calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se dá a aposentadoria e correspondendo à totalidade da remuneração. Consigne-se que não houve modificação quanto aos reajustes das aposentadorias e pensões, tendo em vista que manteve-se o princípio da paridade, que determina que os inativos terão seus benefícios reajustados toda vez que houver aumento para os servidores ativos. Isso faz com que as aposentadorias e pensões continuem a ser concedidas em valores altos, acarretando altas despesas e aumento do *déficit* da previdência, o que pode ser considerado como um retrocesso jurídico.

Nos casos de aposentadoria de professor, o de nível universitário perdeu o direito à aposentadoria especial. Por sua vez, o professor com tempo efetivo na função de educação infantil e no ensino fundamental e médio terá direito a aposentadoria especial, desde que atenda aos seguintes requisitos acumulativos: cinquenta e três anos de idade e trinta anos de contribuição para o homem e quarenta e oito anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição para a mulher, além de tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dá a aposentadoria. Tal dispositivo pode ser considerado como um avanço, já que os professores são trabalhadores como os demais e, em respeito ao princípio da igualdade, não se justificam regras mais benevolentes.

Foi vedada, acertadamente, a contagem de tempo de contribuição fictício, ou seja, aquele em que o período não foi efetivamente trabalhado ou no qual não foram feitas contribuições para o custeio do plano, como, por exemplo, licença-prêmio. O objetivo foi impedir a utilização desse tempo para qualquer finalidade, preservado apenas o tempo de contribuição em relação ao efetivamente trabalhado, ressaltando que o servidor pode contar tempo de serviço como de contribuição dos períodos anteriores à publicação da Emenda.

No que diz respeito ao teto dos benefícios, é importante observar foi considerada a somatória da remuneração e dos proventos pagos pelo Poder Público. Ficaram de fora os valores recebidos de fundos de pensão, inclusive dos controlados pelo Poder Público. Esse

teto foi limitado ao valor dos proventos do ministro do Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal. O referido dispositivo constitucional pode ser considerado um avanço, evitando, com isso, o pagamento de benefícios exorbitantes.

Antes disso, porém, não se pode deixar de abordar uma questão que tem surgido cada vez com mais frequência nos foros de discussão pertinentes: a baixa cobertura do regime geral de previdência social. Esse fato é extremamente preocupante, quando se considera que cerca de 40% da população economicamente ativa não dispõe hoje de qualquer amparo previdenciário, no caso de uma incapacidade temporária para o trabalho, decorrente de doença ou gravidez, ou ainda em situações de velhice ou óbito.

Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da Emenda Constitucional n. 20/98, persistiram regras bastante diferenciadas entre o regime geral de previdência social e os regimes próprios previdência social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo.

As alterações que naquele momento não puderam ser efetuadas não foram de maneira alguma uma derrota para o governo e para todos os defensores da reforma porque, além dos ganhos para sistema e o Estado, ocorreu uma incontestável conscientização da sociedade quanto à importância da previdência social no conjunto das políticas públicas, e como a sua gestão responsável e transparente pode impactar em maior ou menor grau as contas dos governos.

Por fim, parece ter havido um consenso entre os diversos atores sociais de que uma nova reforma da previdência se fazia necessária e que não tardaria a ocorrer.

Da simples leitura de alguns trechos da Exposição de Motivos que acompanhou a proposta de emenda constitucional que consubstanciou a segunda reforma da previdência (Emenda Constitucional n. 41/2003), pode-se facilmente evidenciar essa preocupação por parte dos governantes, que insistiam em atribuir ao crescente número de aposentados e aos proventos pagos aos servidores públicos o colapso do sistema previdenciário brasileiro.

A Emenda n. 41/2003 teve seu foco direcionado para o regime previdenciário dos servidores públicos, segmento que padecia de mudanças constitucionais mais urgentes.

Na verdade, buscava-se avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, buscava-se tornar a previdência social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente no longo prazo.

Dessa forma, com essas medidas, almejava-se corrigir as distorções do atual modelo, alcançando também maior equidade entre os regimes de previdência social, flexibilidade para política de recursos humanos, adequação ao novo perfil demográfico brasileiro, melhoria dos resultados fiscais e, sobretudo, a garantia de que as obrigações decorrentes das previsões constitucionais serão efetivamente cumpridas, em relação ao direito de o servidor público ter uma aposentadoria digna de forma sustentável e sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o crescimento e desenvolvimento da nação.

A segunda reforma da previdência teve como grande mérito o fato de ter enfrentado as três regras consideradas sagradas para a previdência do funcionalismo, quais sejam, o provento correspondente à integralidade da última remuneração, a fórmula de cálculo de reajuste pela paridade e a ausência de contribuição de inativos e pensionistas para o custeio da aposentadoria. Além disso, tornou mais factível a instituição da previdência complementar para os servidores, tendo em vista que retirou a obrigatoriedade de publicação de lei complementar específica regulamentando essa matéria, embora havendo criado uma situação anômala, no momento em que definiu que a entidade gestora desse regime deve ser de natureza pública.

Necessário destacar outro ponto importante dessa reforma, a determinação constitucional de que não pode haver mais que uma unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores públicos em cada ente federado. A importância desse disciplinamento deve-se ao seu impacto em uma situação histórica e oriunda da já ultrapassada concepção de que previdência se resume ao pagamento de aposentados.

A instituição dessa unidade permitirá que possa ser centralizada a administração e a operacionalização do regime, dando maior garantia de que todos os servidores ficarão efetivamente sujeitos ao mesmo conjunto de regras previdenciárias. Mais importante que isso, porém, é o fato de que a concepção e a regulamentação das políticas e práticas atinentes à matéria poderão partir de uma mesma entidade, que terá condições de perceber de forma integrada todas as variáveis e características que envolvem a gestão dessa importante e complexa política pública, desde o ingresso do servidor na Administração pública, passando por todo o seu período contributivo, chegando ao momento da concessão e manutenção de sua aposentadoria e finalizando com o pagamento da última pensão para o seu último dependente.

Portanto, a Emenda Constitucional n. 41/2003 acelerou substancialmente esse processo de convergência de normas, no momento em que criou regras de cálculo da aposentadoria e de reajuste dos benefícios dos servidores praticamente idênticas às aplicadas no regime geral de previdência social (obrigatórias para os servidores futuros e permissivas para os que já se encontravam no Estado até 31.12.2003). Além disso retirou a exigência de lei complementar específica para a instituição da previdência complementar, devendo ser aplicado então ao funcionalismo público a legislação que atualmente regulamenta essa matéria para os trabalhadores da iniciativa privada (LC ns. 108/2001 e 109/2001).

Paralelamente, foram introduzidos outros dispositivos, que não estão voltados para essa convergência de regras, mas têm como fundamentos a busca de maior sustentação conceitual do regime, a redução dos passivos atuariais e a eliminação de benefícios com valores incompatíveis com a realidade do país.

Entre esses dispositivos, encontram-se a contribuição dos atuais inativos e pensionistas, o tempo de permanência mínima no cargo e no serviço público, o redutor de 30% no cálculo das pensões e os limites remuneratórios.

Embora o dispositivo constitucional tenha avançado com relação ao redutor de 30% no cálculo das pensões, não condicionou a concessão desse benefício a um estado de dependência econômica ou de necessidade, permitindo inclusive que haja acumulação com rendas auferidas pelo trabalho, e, até mesmo, com outras aposentadorias.

É importante destacar que a morte provoca privação da renda com que subsistiam as pessoas que conviviam e eram mantidas a cargo e por conta do servidor falecido. A motivação para o benefício surge, pois, da necessidade de se dar cobertura às pessoas que dependiam economicamente do segurado. Dois elementos concorrem portanto para a existência do benefício: o óbito e a dependência econômica, conforme a boa doutrina previdenciária.

No Brasil, em posição distante dessa doutrina e das normas adotadas pela maioria dos países desenvolvidos, a pensão por morte possui caráter vitalício, independente da situação econômica do beneficiário, não está condicionada a qualquer limite de idade, pode ser acumulada com outros benefícios previdenciários e também é integral, isto é, correspondente a 100% da remuneração do servidor ou do provento que o aposentado percebia. Em especial, o último aspecto abriga um equívoco conceitual, pois se, pelos parâmetros previdenciários usualmente aceitos, o fulcro é a proteção da perda de renda dos dependentes, a reposição integral da última remuneração bruta do servidor falecido gera um nível de reposição de renda *per capita* na família do falecido muito superior ao nível de renda de que desfrutava a família antes do fato gerador da pensão. Além disso, questiona-se cada vez mais o ônus que representam pensões de longa duração para cônjuges muito jovens, que possuem capacidade de retornar ao mercado de trabalho, ou, caso possuam outra fonte de renda própria no momento do falecimento do segurado, possam ajustar-se gradativamente à nova circunstância familiar.

Portanto, a aplicação do redutor de 30% sobre o valor excedente ao teto do regime geral de previdência social no cálculo da pensão por morte também é norma de inteira razoabilidade, tendo em vista que os rendimentos, com a morte do servidor, deverão sustentar um grupo familiar menor.

Nas emendas constitucionais em análise, também foram criadas regras de transição, a partir da justificativa de que os servidores que já tinham ingressado no serviço público, décadas atrás haviam formado uma expectativa de se aposentar com base nas regras então vigentes, e que não seria justo aplicar-lhes as mesmas condições daqueles que sequer haviam ingressado.

Embora esse argumento seja plausível, a introdução de tais regras acabou por postergar a efetiva implantação do conjunto dos comandos gerais trazidos pelas reformas.

A idade avançada como regra geral, salvo as exceções, qual seja, cinquenta e cinco para as mulheres e sessenta para os homens para as aposentadorias, no comando constitucional, tornam o sistema mais equilibrado, evitando como isso aposentadorias precoces, pois haverá período contributivo maior e tempo de gozo de benefício menor.

Outra consequência é que, diante de tantas regras de transição e gerais específicas, a legislação previdenciária contida na Constituição Federal se tornou muito complexa, com requisitos e direitos próprios para cada grupo de servidores, dependendo de quando ingressaram no serviço público e implementarem as condições para a aposentadoria.

Esse fato gera uma série de dificuldades para a Administração, que precisa dispor de sistemas confiáveis e pessoal capacitado para processar cada uma das diversas opções, e para cada um dos servidores, que deverá ter condições de decidir, de forma consciente, qual a melhor opção para se aposentar, de acordo com sua realidade pessoal.

Ponto fundamental tratado na Emenda Constitucional n. 41/2003 foi a questão do aumento de tempo de serviço público para a concessão das aposentadorias, porque o texto anterior permitia períodos elásticos de contribuição para o regime geral de previdência social, que estava vinculado a um teto, bem inferior geralmente aos proventos do funcionalismo público, o que gerava desequilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Como ainda vigoram regras de transição no regime dos servidores possibilitando aposentadoria integral, mesmo que o servidor permaneça durante quase toda a sua vida ativa no serviço público em cargo de menor vencimento, a aposentadoria exigirá apenas cinco anos em novo cargo, ou seja, aposentar-se-á com a nova remuneração, mesmo tendo permanecido por trinta anos em cargos de menor remuneração, dos quais fez a maior parte de suas contribuições.

Na verdade, esse ponto crítico remonta em grande parte à data da promulgação da Constituição Federal, pois antes da instituição do regime jurídico único dos servidores públicos civis da União, bem como os dos Estados e Municípios, os servidores que já estavam

na condição de estatutários contribuía somente para as pensões a serem pagas aos seus cônjuges e dependentes (e não para suas aposentadorias). Os que ainda eram celetistas contribuía normalmente, mas o faziam, como qualquer outro trabalhador da iniciativa privada, para o regime geral de previdência social, observado um valor máximo de cobertura e de contribuição.

A referida regra compromete de maneira sensível o equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social, inexistindo relação entre a contribuição e o benefício a ser percebido, haja vista ser possível ao servidor optar por ingressar mais tarde no serviço público, contribuir por pouco tempo e obter pelo resto da vida um benefício integral em relação à sua remuneração, em razão da garantia de contagem de tempo recíproca entre os regimes.

As novas regras, quais sejam, a) sessenta anos de idade se homem e cinquenta e cinco se mulher, b) trinta e cinco anos de contribuição se homem e trinta se mulher, c) vinte anos de efetivo exercício no serviço público e d) dez anos de carreira e cinco de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria, dificultaram a precocidade das aposentadorias e as idades avançadas de entrada no serviço público.

No que concerne ao critério de cálculo das aposentadorias, a Emenda Constitucional n. 41/2003 acabou com a regra da integralidade. Os proventos de aposentadoria, até então, eram calculados com base na remuneração integral do cargo efetivo em que se dava a aposentadoria. O tempo máximo exigido de permanência no caso efetivo em que se dava a aposentadoria era de apenas cinco anos, ainda assim, somente para a modalidade de aposentadoria voluntária. Por consequência, a regra da integralidade possibilitava a concessão de aposentadoria em valor superior ao esforço contributivo do servidor. A nova regra adotada pela Emenda Constitucional n. 41/2003 determina que o valor da aposentadoria será calculado com base nas remunerações sobre as quais incidiu contribuição previdenciária para o regime geral de previdência social e para o regime próprio de previdência social, ou seja, a base de cálculo da aposentadoria passa a espelhar a vida e o esforço contributivo do servidor, homenageando, dessa forma, o princípio da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, tão caro à previdência social.

Quanto ao critério de reajuste dos proventos de aposentadoria e das pensões, abandonou-se a regra da paridade. Os benefícios serão reajustados permanentemente conforme critérios definidos em lei, de forma a preservar o seu valor real, tal qual ocorre no regime geral de previdência social. A regra da paridade engessa o Poder Público na hora de implementar planos de carreira e salário para servidores em atividade, dada a repercussão financeira que a criação desses planos traz em relação aos aposentados e pensionistas. Pela nova regra, os proventos de aposentadorias e pensões serão reajustados periodicamente, de modo a manter o poder real de compra, ficando o Estado com maior liberdade financeira para valorizar os servidores que estão na atividade.

A previdência complementar do servidor público, cuja criação é condição para a aplicação do teto do regime geral na previdência funcional, foi modificada pela Emenda Constitucional n. 41/2003 somente quanto aos aspectos processuais, determinando-se que deverá ser criada por lei de iniciativa do Poder Executivo, observando-se o disposto no artigo 202 da Constituição Federal, por intermédio de entidade fechada de previdência complementar de natureza pública, que oferecerá planos somente na modalidade de contribuição definida. As alterações, portanto, foram no sentido de facilitar a criação da previdência complementar, garantindo-se que essa poupança coletiva será gerida por ente de natureza pública, sem finalidade lucrativa. A natureza pública de tais fundos de pensão preocupa os brasileiros, tendo em vista a confusão que pode ser gerada, por estar subordinada às regras contidas no artigo 202 da Lei Fundamental, que trata da previdência privada, e não pública.

A fixação do novo teto remuneratório, como limite para o somatório de proventos e da remuneração de servidores, aposentados e pensionistas, incluídas as vantagens de caráter pessoal, esbarra em óbices jurídicos e operacionais. Ao lado da necessidade de instituir um sistema informatizado de banco de dados, a ser compartilhado pelas diferentes esferas de governo dos três poderes, é imperioso que a regulamentação a ser operada discipline qual será o ente responsável pelo corte do valor que exceder o teto.

Quanto à contribuição dos aposentados e pensionistas, não se pode invocar a existência do direito adquirido a determinado regime jurídico, para o fim de se alegar a inconstitucionalidade de sua instituição, para os que, quando da entrada em vigor das novas normas, ainda não preencheram os requisitos da aposentadoria ou percepção de pensão. Já

para os que se encontravam aposentados ou percebendo pensão na data da publicação da Emenda Constitucional n. 41/2003, ou possuíam direito adquirido a citados benefícios naquela ocasião, a cobrança deve se justificar com fundamento na inexistência de direito a não ser tributado. Não se atinge a forma de cálculo do valor dos proventos, mas se submete esses últimos a tributação. É razoável que se cobre a contribuição do grupo especificamente beneficiado com o pagamento das aposentadorias e pensões, e não de toda a sociedade.

A contribuição, portanto, se destina a assegurar a redução do déficit e um equilíbrio do sistema, justificando-se ainda porque a situação desses inativos é idêntica à dos ativos, ou seja, estende-se aos primeiros reajustes e vantagens gerais concedidos aos últimos (art. 7º da EC n. 41/2003), não sendo justo nem razoável que, participando dos bônus, não se sujeitem, também, aos ônus de tal situação jurídica. Ademais, consagrou-se um limite de imunidade à cobrança que ainda deixa o aposentado ou pensionista em situação mais privilegiada do que o ativo, à medida que aqueles percebem mais que este. É claro que tal contribuição se sujeita também a outros limites, como a vedação do efeito confiscatório, com o que se possibilita o controle de eventuais abusos na cobrança.

A Emenda Constitucional n. 41/2003, vale lembrar, introduziu um dispositivo à Constituição prevendo a criação de um sistema especial de inclusão previdenciária para atender aos trabalhadores de baixa renda, o que é um avanço, em virtude de haver muitos trabalhadores da iniciativa privada excluídos do regime geral de previdência social.

Nesse sentido, a regulamentação desse sistema, tendo em vista o objetivo de aumentar o nível de cobertura, deverá também ser realizada em futuras iniciativas de reforma do regime geral de previdência social.

Necessário ressaltar que a Emenda Constitucional n. 47/2005 não se trata de nova e terceira reforma do sistema previdenciário brasileiro, mas sim de uma reforma supletiva à Emenda Constitucional n. 41/2003. Essa emenda, deve-se ter claro, nada mais é que o resultado concreto de um acordo feito entre o governo e o Senado, de modo a garantir a aprovação do principal componente da segunda geração reformista.

Na verdade, tal Emenda foi concebida para amenizar os efeitos da reforma da previdência, dando ao funcionalismo outras opções mais vantajosas para a sua aposentadoria,

porém tornou ainda maior o emaranhado de normas jurídicas, dificultando, com isso, na prática, a concessão dos benefícios, o que pode ser considerado um retrocesso no sistema. No que tange ao regime geral de previdência social, evoluiu o legislador, ao tratar da inclusão previdenciária, e embora tal norma dependa de legislação infraconstitucional para ser implementada, seu objetivo é trazer mais contribuição ao sistema e amparar os trabalhadores que estavam excluídos do regime.

As duas reformas do sistema previdenciário brasileiro seguiram um modelo diferente do adotado pelos demais países da América Latina e do Leste Europeu, e é mais próximo do que vem sendo implantado no restante da Europa.

Alguns países optaram por reformar seus sistemas com inspiração na experiência pioneira do Chile e no modelo multipilares preconizado pelo Banco Mundial, substituindo, em graus variados, o regime de financiamento de repartição simples pelo de capitalização.

O Brasil, por outro lado, optou por manter a estrutura de financiamento original do seu sistema, promovendo alterações de impacto em curto, médio e longo prazos, de modo a dar maior sustentabilidade financeira e atuarial ao sistema, além de buscar maior equidade de regras entre os regimes e entre as categorias profissionais componentes.

No que tange à reforma do regime próprio de previdência dos servidores públicos, essa sim tem seguido a tendência observada no restante do mundo, no sentido de eliminar regras especiais e mais benevolentes para os servidores públicos, em comparação com que é aplicado aos demais trabalhadores.

À medida que se destinam cada vez mais recursos para o sistema de previdência dos servidores públicos, dada a premente carência de recursos públicos em áreas vitais para o país, seguramente outras áreas, não menos importantes, ficam a descoberto. Daí a necessidade de se adequar as atuais regras de acesso a benefícios dos servidores, de forma a alcançar uma situação de maior justiça social. Trata-se, mais do que uma questão de sustentabilidade econômica de longo prazo, principalmente de garantir também que os recursos públicos possam ser apropriados por políticas voltadas aos mais diversos segmentos da sociedade, e que não apenas sejam absorvidos pelo financiamento do desequilíbrio gerado por regras atuariamente inviáveis e inequitativas.

As considerações feitas ao longo deste trabalho permitem concluir que, de fato, o regime próprio de previdência dos servidores públicos tem-se aproximado paulatinamente das regras aplicadas no âmbito do regime geral. Além disso, estão sendo criadas condições que facilitam a criação da previdência complementar para os servidores públicos.

Portanto, ainda se faz necessário encontrar novas alternativas para estruturar o sistema previdenciário brasileiro como um todo.

Assim, acredita-se que o regime próprio de previdência dos servidores públicos será caracterizado pela equiparação completa de suas regras às aplicadas no âmbito do regime geral de previdência social, com a estruturação de unidades gestoras centralizadas responsáveis pela apresentação das políticas previdenciárias, a serem aprovadas pelos titulares dos poderes Executivo e Legislativo, bem como pela execução e operacionalização do regime, com a responsabilidade decorrente de garantir o amparo e as obrigações previdenciárias de cada servidor, desde o seu ingresso no serviço público, até o pagamento do benefício a seus dependentes.

Além disso, deverão ser criados fundos de previdência complementar para os servidores que tenham capacidade e interesse de formar uma reserva de recursos financeiros que garantam a complementação dos benefícios pagos pelo regime próprio. Esses fundos, embora tenham sido caracterizados na Emenda Constitucional n. 41/2003 como de natureza pública, terão de operar necessariamente sob a lógica de mercado, seja por interpretação, seja por adaptação da redação constitucional, como condição para garantir a adequada gestão de recursos financeiros e a conseqüente elevação dos benefícios pagos, já que funcionarão com base no esquema de contribuição definida.

Por fim, deverão ser tomadas outras iniciativas, com impacto sobre todo o sistema previdenciário brasileiro, de modo a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência e avançar em determinadas questões a serem enfrentadas futuramente, em decorrência das alterações sociais e demográficas por que passa o país, que contemplem os seguintes pontos: unificação das regras de aposentadoria entre homens e mulheres, extinção da aposentadoria especial do professor, introdução do fator previdenciário para os servidores públicos, incentivos para aposentadorias mais tardias, condensação das diversas regras de

aposentadorias atualmente vigentes no regime próprio de previdência dos servidores públicos.

As alterações operadas, em sua grande maioria, respeitam os limites apontados neste trabalho para a modificação de normas referentes aos direitos sociais, como o direito à previdência social. Encontram-se justificadas, ante o inegável descompasso entre as receitas e as despesas do regimes previdenciários dos servidores públicos, que onera toda a sociedade brasileira, demandando, se não a sua eliminação, pelo menos o seu controle. Não atingem o núcleo essencial do direito em causa, uma vez que se manteve a obrigatoriedade da atuação estatal no oferecimento de aposentadorias, pensões e outros benefícios, submetendo tal obrigação, porém, a critérios técnicos mais definidos. A necessidade e a adequação das medidas também se encontram presentes. Houve, por fim, respeito também às situações já constituídas, com fundamento em atos jurídicos perfeitos, na coisa julgada ou em direitos adquiridos.

Em síntese, a reforma da previdência trouxe importantes inovações no sentido de tornar a previdência social do servidor público mais equilibrada financeira e atuarialmente e mais justa, o que tenderá a manter sob controle o déficit do regime próprio de previdência social. Espera-se, em contrapartida, que a prática reiterada da desvinculação de receitas da seguridade social seja eliminada, de modo que o Estado brasileiro tenha recursos suficientes para implementar os grandes objetivos da ordem social, quais sejam o bem-estar e a justiça social.

Conclui-se que as mudanças promovidas pela duas fases de reformas, além de refletirem as tendências e o debate mundial, foram extremamente relevantes e necessárias, mas ainda não suficientes, o que não quer dizer ineficientes. Nesse sentido, com certeza, novas gerações de reformas se tornarão necessárias nos próximos anos.

As reformas constitucionais, em especial as reformas da previdência, têm-se alicerçado na busca da economicidade e de um Estado que se mostre ao mesmo tempo menos oneroso, mais eficiente e igualitário.

O processo de mudança na Constituição de 1988 está sendo marcado pela freqüência e, até certo ponto, profundidade. A Lei Maior já apresenta cinquenta e duas emendas,

produzidas de acordo com as disposições permanentes, e mais de seis, de acordo com as disposições do artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sob esse enfoque, necessário esclarecer a premissa de que as reformas previdenciárias são imprescindíveis e imperiosas, embora há que se ter sensatez para reconhecer que existem fortes argumentos a ela contrários. Entretanto, em que pese a essa premissa, não se pode deixar de questionar até que ponto se justifica o número excessivo de reformas, que poderiam ter sido feitas em uma única emenda, com estudos mais aprimorados e sem o embate político suscitado.

Ademais, a velocidade com que se sucederam emendas à Constituição revela e marca a crise institucional, constitucional e política existente.

Na verdade, a Constituição deve ser respeitada pelo Estado, e hoje, já está definitivamente superada a idéia de que ela seria um simples enunciado de princípios políticos, que serviriam apenas como diretivas que o legislador iria aos poucos concretizando, de forma mais ou menos discricionária.

O excessivo número de emendas constitucionais que são promulgadas, com ausência de um trabalho de uniformização da redação dos dispositivos constitucionais, contribui para o enfraquecimento da Constituição Federal, diminui a segurança jurídica e aumenta o número de litígios a serem apreciados pelo Judiciário.

Um sistema previdenciário deve buscar sempre o equilíbrio permanente (de curto, médio e longo prazos), relacionando direitos e contribuições, pelo tempo e com valores suficientes para se sustentar. Quando exige equilíbrio financeiro e atuarial, a Constituição mostra-se previdente. Não é justo que as gerações futuras sejam prejudicadas por um sistema desequilibrado, que exorbite suas possibilidades de pagamento. Afinal, previdência requer solidariedade entre participantes e futuras gerações. Fora dessa ótica, a perspectiva será o crescimento da inflação, do desemprego, da ineficiência ou mesmo a falência do sistema.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sandra Cristina Filgueiras de. *Histórico de reformas: mudanças realizadas na Previdência Social*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2003. (Relatórios Especiais).

AMARO, Meiriane Nunes. *Previdência social na América do Sul*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 12 de setembro de 2000. Disponível em: <www.senado.gov.br/conleg/artigos/politicassocial/PrevidenciaSocialnaAmericadoSul.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2006.

ANDRADE, Eli Gurgel. *(Des)Equilíbrio da previdência social brasileira: 1945-1997*. Belo Horizonte: Face/UFMG, 1999.

ANTUNES, Marcus Vinícius Martins. *Mudança constitucional: o Brasil pós-88*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDENCIA SOCIAL (ANFIP). *Previdência do Servidor Público Brasileiro: fundamentos e limites das propostas de reforma*. Brasília, 2003.

AZEVEDO, Maria Emília Rocha de Mello. *A previdência social e a seguridade social*. In: AZEVEDO, Maria Emília Rocha de Mello. *A previdência social e a revisão constitucional*. Brasília: CEPAL; Ministério da Previdência Social, 1994.(Debates, v. 2).

BALERA, Wagner. Entrevista. *Revista Tribuna do Direito*, São Paulo, ano 10, n. 120, abr. 2003.

_____. Introdução à seguridade social. In: MONTEIRO, Meire Lúcia Gomes (Coord.). *Introdução ao direito previdenciário*. São Paulo: LTr; Anprev, 1998.

_____. *A seguridade social na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Reforma da previdência: parecer*. São Paulo: Edições APMP, 2003.

_____. *Sistema de seguridade social*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2002.

_____. Sobre reformas e reformas previdenciárias. *Revista de Direito Social*, Sapucaia do Sul, v. 3, n. 12, p.11-54, out./dez, 2003.

BALERA, Wagner; LEITE, Celso Barroso (Coords.). *Curso de direito previdenciário: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: A ECONOMIA política da reforma da previdência: traduções de textos selecionados. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001. (Coleção Previdência Social, Série Traduções, v. 9).

BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. *Previdência social urbana e rural*. São Paulo: Saraiva, 1981.

BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da reforma da previdência: ascensão e queda de um regime de erros e privilégios. In: MODESTO, Paulo. (Org.). *Reforma da previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional n. 41/2003*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

_____. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro; BRITTO, Carlos Ayres. *Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.

BENECHÉ, Dieter W.; NASCIMENTO, Renata. *Política social preventiva: desafio para o Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

BEVERIDGE, William. *Relatório sobre o seguro social e serviços afins*: apresentado ao Parlamento Britânico em novembro de 1942. Tradução de Almir de Andrade. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 57-96, jan./jun.2003. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/psoc/v15n1/v15n1a01.pdf>. Acesso em: 16 de abril de 2004.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial sobre a Previdência Social. Relatório final: Comissão especial sobre a previdência social. Relator: Deputado Antonio Britto. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. *A previdência social e a revisão constitucional: pesquisas*. Brasília: Ministério da Previdência Social; Cepal, 1993. v. 1.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *A previdência social e a revisão constitucional: debates*. Brasília: Ministério da Previdência Social; Cepal, 1993.v.2.

_____. *A previdência social e a revisão constitucional: pesquisas*. Brasília: Ministério da Previdência Social; Cepal, 1993. v.1.

_____. *A previdência social e a revisão constitucional: pesquisas*. Brasília: Ministério da Previdência Social; Cepal, 1993-1994. v.3.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Previdência no serviço público: Consolidação da Legislação Federal*. 2. ed. Brasília, 2002. (Coleção Previdência Social, série Legislação, v. 1).

_____. *Seminário Regional Sobre Reformas nos Sistemas de Pensão na América Latina*. Brasília, 2001. (Coleção Previdência Social, série Debates, v. 12).

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Previdência Complementar. *A nova legislação da previdência complementar*. Brasília, 2002.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Previdência Social. *Traduções: a economia política da reforma da previdência: traduções de textos selecionados*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001 (Coleção Previdência Social, v. 9).

BRASIL. Senado Federal. Parecer do Relator Nelson Jobim às Propostas Revisionais aos artigos 40, 194, 195, 201, 202, 203, 239, 240 e 245 da Constituição Federal. Brasília, 1994.

BRASIL. Presidência da República. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Câmara da Reforma do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. (Documentos da Presidência da República).

_____. *Por que reformar a previdência?:* livro branco da previdência social. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997. (Documentos da Presidência da República).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Proposta de Emenda à Constituição n. 40, de 2003, que “modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências”. Relator: Deputado Maurício Rands, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 40, de 2003, que “modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências”. Relator: Deputado José Pimentel, 2003.

CAMPANHOLE, Adriano; LOBO, Hilton. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1979.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. Belo Horizonte: Líder, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Discurso de despedida do Senado Federal: filosofia e diretrizes de governo*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995.

CARRION, Eduardo Machado Kroeff. *Reforma constitucional e direitos adquiridos e outros estudos*. Porto Alegre: Síntese, 2000.

CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. *O servidor público e as reformas da previdência*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2001.

COELHO, Luís Fernando. *Saudade do futuro*. Florianópolis: Fundação Boiteux, Universidade de Santa Catarina, 2001.

COIMBRA, Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2001.

CONGRESSO BRASILEIRO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, 16., 2003, São Paulo. São Paulo: Jornal do Congresso, LTR, 2003.

CONGRESSO BRASILEIRO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, 17., 2004, São Paulo. São Paulo: Jornal do Congresso, LTR, 2004.

COSTA, Lucival. Previdência social na nova Constituição. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 23, n. 4, p. 13-22, ago./out.1989.

CUNHA, Lásaro Cândido da. *Reforma da previdência: incluindo comentários à Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

DERZI, Heloisa Hernandez. *Reformas previdenciárias no setor público exigem a estruturação do novo modelo de Estado*. Extraído do Jornal do Congresso, 16º Congresso Brasileiro de Previdência Social, São Paulo, 24 e 25 de março de 2003. Coordenação de Wladimir Novaes Martins. São Paulo: LTr, 2003.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *Nova previdência social do servidor público: de acordo com a Emenda Constitucional 47/2005*. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2006.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Reforma da previdência na vida do servidor público da União*. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

DOUGLAS, William O. *Uma carta viva de direitos*. Tradução de Wilson Rocha. 2. ed. São Paulo: IBRASA, 1976.

DRAIBE, Sonia Miriam; HENRIQUE, Wilnês. *Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, v. 3, n. 6, p. 53-78, fev. 1988.

DROMI, José Roberto Casas. *La reforma constitucional. El constitucionalismo del “porvenir”*. *La reforma de la constitución*. In: CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco (Coord.). *El derecho público de finales de siglo*. Madrid: Civita, 1997. p. 107-118.

FARIA, José Eduardo. *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1988.

_____. *O Brasil pós-Constituinte*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

_____. *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. São Paulo: Malheiros, 1996.

FELIPE, J. Franklin Alves. *Reforma constitucional previdenciária: a nova previdência dos servidores públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

FERRARI, Francisco de. *Los principios de la seguridad social*. Buenos Aires: Depalma, 1972.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1983.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FLEURY, Sônia; BRAVO, Rosângela. *Reforma previdenciária em três momentos*. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2003.

GIAMBIAGI, Fabio et al. *Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para Discussão, n. 150).

GUERZONI FILHO, Gilberto. Eficiência política, consistência atuarial e ajuste fiscal: comentários sobre a Emenda Constitucional n. 41/2003. In: MODESTO, Paulo (Org.). *Reforma da previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional n. 41/2003*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GUSHIKEN, Luiz et al. *Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? uma visão prática e teórica*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social, 2002. (Coleção Previdência Social, série Estudos, v. 17).

HORVATH, Miguel Júnior. *Direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

HUJO, Katja. Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea), n.19, p.149-188, jun. 1999.

JAMES, Estelle. Assegurar um melhor proteção e facilitar o crescimento: uma defesa do envelhecimento sem crise. *Revista Conjuntura Social*, Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social, Edição Especial, v. 8, p. 25-28, jul. 1997.

JELLINEK, George. *Reforma y mutación de la Constiución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* Tradução de Walter Stonner. Porto Alegre: Villa Martha, 1980. (Coleção Rosa-dos-ventos, 2).

LEITE, Celso Barroso Leite. *A proteção social no Brasil*. São Paulo: LTr, 1972.

_____. *A crise da previdência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

_____. *Dicionário enciclopédico de previdência social*. São Paulo: LTr, 1996.

LINS, Carlos Francisco Bandeira. *A reforma da previdência e suas consequências no Ministério Público do Estado de São Paulo*. São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público (APMP), 1999.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitucion*. Barcelona: Ariel, 1970.

MALLOY, James M. *A previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Fundamentos de direito da seguridade social*. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Reforma Previdenciária*, São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Reforma da previdência social: comentários à Emenda Constitucional n. 20/98*. São Paulo: LTr, 1999.

_____. *Reforma da previdência dos servidores: comentários à Emenda Constitucional n. 41/2003*. São Paulo: LTr, 2004.

MATIJASCIC, Milko. *Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil*. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, Campinas, 2002.

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. v. 4.

MODESTO, Paulo (Org.). *Reforma da previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional n. 41/2003*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2001.

MORHY, Lauro et al. (Org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Universidade de Brasília. Laboratório de Estudos do Futuro; Editora Universidade de Brasília, 2003.

NAJJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. *Previdência no Brasil: desafios e limites*. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício (Orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; FERREIRA, Sérgio de Andréa., BARROS, Sérgio Resende de. *Reforma da previdência e contribuição dos inativos: direito adquirido e segurança jurídica*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

NITSCH, Manfred; SCHHARZER, Helmut. *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*. Brasília: ENAP, 1996 (Cadernos ENAP, n. 9).

OLIVEIRA, Aristeu de. *Reforma previdenciária comentada*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de. *Uma visão geral dos sistemas de previdência na Europa*. Seguridade, São Paulo, Instituto Cultural de Seguridade Social, ano 1, n. 1, 2ª Edição.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; FERREIRA, Mônica Guerra. *Reforma da Previdência*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão n. 508).

OLIVEIRA, José de. *Reforma previdenciária: lei de benefícios comentada*. São Paulo: Saraiva, 1999.

OPINIÕES e propostas construtivas sobre a reforma da previdência. Brasília: MPAS, 1995.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Working Party on Private Pensions. *Funded pension schemes for government workers: proposal for study*. Paris: OCDE, 2003.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). *Manual de OIT: seguridad social en el Cono Sur: dirigir y/o asesorar los ambitos del sistema o subsistema de seguridad social, módulo A, unidad 1*, 2003.

_____. *Seguridad social: um nuevo consenso*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2002.

ORNÉLAS, Waldeck. *A previdência social em fase de transição*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999. p. 423-454. (Fórum Nacional, 11).

PEREIRA, Claudia Fernanda de Oliveira. *Reforma da previdência: aprovada e Comentada*. Brasília Jurídica, Brasília, 1999.

PEREIRA NETTO, Juliana Presotto. *A previdência social em reforma: o desafio da inclusão de um maior número de trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2002.

PERSIANI, Mattia. *Diritto della previdenza sociale*. 9. ed. Padova: Cedam, 1997.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Unificação de regimes de previdência dos servidores públicos e trabalhadores privados: experiência internacional. In: MORHY Lauro (Org.). *Reforma da previdência em questão*. Brasília: Universidade de Brasília; Laboratório de Estudos do Futuro; Editora Universidade de Brasília, 2003.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho; Vieira, Solange P. Reforma da previdência no Brasil: a nova regra de cálculo dos benefícios. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 10, n. 4, p. 61-67, out./dez. 1999.

PÓVOAS, Manuel. *Previdência privada: filosofia, fundamentos técnicos e conceituação jurídica*. Rio de Janeiro: Fundação Escola Nacional de Seguros, 1985.

RIBEIRO, Julio Cesar Garcia. *A previdência social do regime geral na Constituição brasileira*. São Paulo: LTr, 2001.

ROCHA, Daniel Machado da. *Impressões iniciais a respeito da proposta de reforma da Previdência Social*. Disponível em: <www.ajufe.org.br/index.php?ID_MATERIA=640>. Acesso em: 10 jul. 2004.

RODRIGUES, Flávio Martins. *Fundos de pensão de servidores públicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ROSA, Elianne M. Meira. *Constitucionalismo social no Mercosul*. São Paulo: Themis, 2002.

RUPRECHT, Alfredo J. *Direito da seguridade social*. São Paulo: LTr, 1996.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Curso de previdência social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SALDANHA, Nelson. *O poder constituinte*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O poder de reforma constitucional*. 3. ed. Salvador: Nova Alvorada, 1995.

SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *El constitucionalismo, sus problemas: el orden jurídico positivo supremacia, defensa y vigencia de la constitucion*. Buenos Aires: Bibliográfica Argentina, 1957

SCHERMAN, K. G. Introdução. In: THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Tradução de Celso Barroso Leite. Brasília: MPAS, 2000. (Coleção Previdência Social. Série Traduções, v. 4).

SILVA, Delúbio Gomes P. *Regime de previdência social dos servidores públicos no Brasil: perspectivas*. São Paulo: LTR, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. nos termos da revisão Constitucional de 1994. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, Sidney Jard da. *Balanço das reformas previdenciárias na América Latina*. Revista Autor, São Paulo, ano 5, n. 43, mar. 2005. Disponível em: <<http://www.revistaautor.com.br>>. Acesso em: 10 jan. 2006.

SILVEIRA, Márcio La-Rocca. Emenda constitucional n. 47/2005: o que muda no regime geral de previdência social? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 740, 15 jul. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7009>>. Acesso em: 7 de junho de 2006.

SINDICATO FISCALIS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS SÃO PAULO (SINDIFISP- SP). *A previdência social do servidor público: o que a sociedade precisa saber*. Disponível em: <www.sindifisp.org.br/servicos/prevsocservpub.htm>. Acesso em: 15 dez. 2005.

SISTEMA DE LEGISLAÇÃO, JURISPRUDÊNCIA E PARECERES DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (SISLEX). Disponível em <www.dataprev.gov.br/sislex/sislex.shtm>. Acesso em: 15 dez. 2005.

SOUZA, Gleison Pereira de. *O regime de previdência dos servidores públicos: comentários às Emendas Constitucionais n. 20/98 e n. 41/03*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

_____. Os novos fundos de previdência dos servidores públicos e as diretrizes a serem seguidas para aplicação de seus recursos. *Revista de Previdência Funciona*, ano 2, n. 5, dez. 2002.

SOUZA, Leny Xavier de Britto e. *O servidor público e as suas múltiplas previdências: as alterações ocorridas desde a Lei n. 1.711/52 e toda a legislação intermediária até a Emenda Constitucional n. 20, com comentários e exemplos diversos*. São Paulo: LTR, 2000.

TEIXEIRA, Aloísio. O conceito de seguridade social na Constituição de 1988. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. *A previdência social e a revisão constitucional: debates*. Brasília: Ministério da Previdência Social; Cepal, 1993-1994. v. 2.

THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia: a economia dos sistemas previdenciários*. Tradução de Celso Barroso Leite. Brasília: MPAS, 2000. (Coleção Previdência Social. Série Traduções, v. 4).

VANOSSI, Jorge Reinaldo. *El estado de derecho en el constitucionalismo social*. Buenos Aires: Universitaria, 1982.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. *Previdência privada: atual conjuntura e sua função complementar ao regime geral da previdência social*. 2. ed., acrescida de dicionário de previdência privada e legislação de previdência privada. São Paulo: Juarez Oliveira, 2003.

_____. *Manual de direito previdenciário privado*. São Paulo: Juarez Oliveira, 2004.

WORLD BANK. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*. New York: Oxford University, 1994.