

BREVE CONTRIBUIÇÃO PARA O ESTUDO DAS PENSÕES FACE À REFORMA PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti*

Para melhor se entender o conjunto de alterações constitucionais e legais que disciplinam o sistema de aposentadorias dos servidores públicos brasileiros e o regime de pensões dos dependentes deles, conjunto esse conhecido como “reforma previdenciária”, faz-se mister apreender e compreender as circunstâncias, os elementos externos e internos, que influenciaram ou forçaram essas modificações. Poder-se-ia dizer da necessidade de bem conhecer o palco sobre o qual essa peça se desenrola. Vários fatores relevantes influíram na reforma. Os principais são:

a) exaustão financeira dos entes políticos brasileiros, corroídos por elevada dívida pública, com elevado percentual em títulos de curto prazo e com indexadores que superam o crescimento da receita do Estado;

b) elevação da expectativa de vida da população e redução do crescimento demográfico, auxiliando no desequilíbrio do sistema de repartição simples tradicionalmente existente no Brasil;

c) interesse na formação de poupança compulsória de longo prazo representado pelos valores a serem capitalizados pelos fundos de pensão a serem criados;

d) desequilíbrio do atual sistema previdenciário público, fruto da Constituição de 1988, fértil em direitos, mas, sem que tenha havido uma adequada previsão de receita para suportar esse crescimento no elenco de direitos previdenciários, sobretudo para o setor público;

e) interesse das instituições financeiras internacionais na utilização pelo país do sistema de capitalização.

* Juiz do TRF da 5ª Região e Professor Titular da Faculdade de Direito da UFPE.

No tocante à exaustão financeira do Estado brasileiro, tal é facilmente objeto de comprovação pelo exame de alguns dados orçamentários da União. Deve-se salientar que os dois grandes problemas, sob o aspecto financeiro, dos entes políticos brasileiros, estranguladores dos investimentos necessários em áreas relevantes como segurança, saúde, educação e infra-estrutura, vêm sendo a dívida pública e o custo do sistema previdenciário público. Apenas a título de ilustração, ressaltaria que, no exercício de 2003, foram destinados R\$512.293.413.000,00 para o refinanciamento da dívida pública mobiliária (interna e externa), o que, acrescido dos valores necessários ao refinanciamento da dívida contratual, totalizou R\$582.315.109.000,00. Só destinados a juros e encargos foram R\$93.644.106.000,00 (cf. Relatório de Execução Orçamentária da União – elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – Diário Oficial da União – Seção I, p. 64 e 65, de 30.04.2003). Por outro lado, o total destinado a investimentos foi de apenas R\$14.180.170.000,00, dos quais apenas R\$40.251.000,00, ou seja, 0,28%, foi liquidado no primeiro trimestre daquele ano (cf. mesma fonte). Destarte, praticamente nada se investiu. Tal situação persistiu durante todo o exercício de 2003, na busca de superávits primários justificados para possibilitar o pagamento de encargos e serviços de uma dívida pública crescente.¹

Outro elemento de desequilíbrio das contas públicas, embora significativamente bem menos expressivo que esse, é o custo dos regimes previdenciários dos servidores públicos, tanto da União, quanto dos Estados e dos Municípios. Sabido é que a Constituição de 1988, ao impor, em sua redação original, a unidade de regime jurídico, gerando a “estatutarização” de todos os conjuntos de servidores, tendo os legisladores federal, estaduais e municipais agravado a situação, ao não observarem nem mesmo os limites do art. 19 do ADCT, gerou expressiva falta de correspondência entre os valores auferidos como receitas previdenciárias do sistema público e o conjunto de gastos com aposentadorias e pensões. Esse é o segundo componente da difícil situação financeira dos entes pú-

¹ Merece consulta sobre a questão da dívida pública brasileira de Rubens Fernando BOTARO – *O mercado de títulos de países emergentes nos anos 90*. In Finanças Públicas - V Prêmio Tesouro Nacional. Brasília –DF, 2001, p 13/78.

blicos - o regime previdenciário dos servidores públicos em sentido lato (abarcando civis e militares).²

Nesse ponto, é necessário que sejam explicitados dados do orçamento da União para demonstrar o desequilíbrio do sistema, que não vem se atenuando, mas se agravando, e que não será solucionado com a Emenda aprovada, caso se tenha como ideal a correspondência entre as receitas previdenciárias decorrentes das contribuições dos entes públicos e dos servidores e os dispêndios com inativos e pensionistas. Em 2001, até outubro, a União havia efetuado gastos no elemento de despesa de pessoal nas seguintes proporções – 1) No âmbito dos MILITARES – 35% COM O PESSOAL ATIVO e 64,3% COM REFORMAS E PENSÕES; 0,3% com obrigações patronais e 0,6% com outras aplicações. 2) Já com os SERVIDORES CIVIS da Administração Direta gastara 34% com aposentadorias e pensões; 45% com pessoal ativo; 9% com contribuições previdenciárias e 12,2% com obrigações patronais (cf. Relatório de Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional publicado no DOU, Seção I, p.56, de 01.10.2001). No exercício de 2003, a situação não melhorou. Segundo o Relatório da Secretaria do Tesouro Nacional, de 30.04.2003 (p. 77 e 78 do DOU), no demonstrativo de execução por elemento de despesa, informa-se que, no tocante aos MILITARES, para cada R\$8,9 gastos com ativos, foram gastos R\$16,1 (quase o dobro) com inativos e pensionistas; enquanto no segmento de SERVIDORES CIVIS da Administração Direta, para cada R\$18,8 gastos com ativos, foram gastos R\$14,3 com inativos e pensionistas e, no dos servidores civis da Administração Indireta (autarquias e fundações), para cada R\$12,3 pagos aos ativos, foram pagos R\$8,9 de aposentadorias e pensões. Observada sob a ótica do equilíbrio entre ativos civis/aposentados e pensionistas, a situação é preocupante. Con-

² Nota: Em verdade, sob o aspecto técnico-jurídico, os MILITARES são servidores públicos uma vez que representam o contingente de agentes em caráter permanente para exercício de uma função atribuída ao Estado. A supressão da expressão servidor, em relação a esse segmento, só ocorreu com a EC nº 18/98, para fazer com que esse conjunto não sofresse, na mesma intensidade que os servidores civis, os efeitos das ECs nºs 19/98 e 20/98 e da recente EC nº 41.

templada, sob o mesmo prisma, entre militares ativos/ reformados, inativos e pensionistas, a situação é DESASTROSA.

Analisando-se a mesma despesa em moeda corrente, têm-se os seguintes valores: enquanto foi gasto com pessoal civil ativo R\$11.784.047.000,00, o desembolso com aposentadorias foi de R\$5.017.406.000,00 e de R\$2.301.486,00 com pensões; já em relação ao pessoal MILITAR, o total gasto com o pessoal ativo foi muito inferior ao total de inatividade e pensões, havendo plena inversão em relação ao que seria razoável. Enquanto para os ativos o total de VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXOS PAGO FOI DE R\$4.315.356.000,00, para os INATIVOS E PENSIONISTAS o total DESPENDIDO, no mesmo período, foi de R\$7.352.071.000,00. Verifica-se, quanto a esses, ABSOLUTO DESEQUILÍBRIO DO SISTEMA, FRUTO DE UMA LEGISLAÇÃO ABUSIVA QUE ESTENDE DIREITOS BEM ALÉM DAQUELES QUE EFETIVAMENTE DEPENDEM DO MILITAR, E ALCANÇANDO, NO MÍNIMO, DUAS GERAÇÕES (ATÉ A VELHICE), POIS AS PENSÕES DA SEGUNDA GERAÇÃO NÃO SÃO TEMPORÁRIAS (daqueles que se encontravam em exercício em 2000).

Poder-se-ia formular duas indagações acerca da inclusão dos militares nesse questionamento: qual a razão da inserção dos militares na discussão? E qual o motivo da distorção inaceitável do sistema previdenciário dos militares, sobretudo no que concerne aos pensionistas? No respeitante à primeira indagação, a resposta é bastante simples. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), ao tratar, em seu art.18, das despesas com pessoal, considera no mesmo conjunto CIVIS, INATIVOS, MEMBROS DE PODER, ..., MILITARES. Tendo em conta que a verba orçamentária é a mesma, não há como se aceitar a separação de um grupo, para um dos integrantes não ser atingido pela reforma, ao menos parcialmente, quando a distorção em relação a ele é a maior existente e quando essa deturpação repercute em todo o restante do pessoal, pois o limite de comprometimento em relação à receita corrente líquida é global.

Outro elemento importante, no contexto do desequilíbrio do sistema previdenciário, foi a alteração, com drástica redução, dos índices demográficos, aliado a esse fato a longa estagnação por

que passa a economia brasileira que, após o “boom” dos anos setenta do século passado, não mais conseguiu alcançar índices de alguma expressão no crescimento econômico. Tais fatos – diminuição do crescimento demográfico e redução do índice de desenvolvimento da economia – refletiram, obrigatoriamente, nos postos de trabalho. Além disso, mesmo nas áreas industrial e agrícola, o aumento de capacidade produtiva não tem correspondido à elevação do nível de emprego. Esse aspecto foi devidamente salientado por Warren MACGILLIVRAY, que destacou: “*os arranjos existentes carecem de sustentabilidade quando se consideram os desenvolvimentos futuros na demografia*”.³ No setor público, por outro lado, as dificuldades financeiras têm levado a uma não ampliação dos cargos públicos, ou, pelo menos, em abrandamento no nível de crescimento desses cargos. Enquanto isso, as despesas previdenciárias têm crescido significativamente com o envelhecimento dos quadros e o aumento do número de inativos, em comparação com o de servidores ativos. Tal fato tem consequências graves em sistema de *repartição simples*, como é o tradicional sistema previdenciário do setor público.

A reforma tenta interferir nessa incômoda relação. No campo do RGPS, fê-lo com medidas tentando reduzir o valor médio dos benefícios. Dentre as providências tomadas, destaque-se a criação do **fator previdenciário** e o **alongamento dos salários de contribuição a serem considerados**. No que atine ao primeiro, o STF não considerou inconstitucional a fórmula do fator, que passou a levar em consideração para o cálculo das aposentadorias a diferença entre a idade do beneficiário, no momento da concessão do benefício, e a expectativa de vida obtida pelo IBGE. Quanto mais próximo se encontrar o beneficiário desse limite, maior será o seu benefício. Em relação ao prolongamento do elenco de salários de contribuição (regra também adotada para os novos servidores estatutários, de acordo com o art. 1º da MP nº 167/2004, que regulamenta a EC nº 41/2004), verifica-se a tendência de redução do valor do benefício pelo cômputo de menores salários, embora cor-

³ In Anais da Reunião Especializada – Técnicas Atuariais e Gestão Financeira – Coleção Previdência Social / vol 10, Brasília: MPAS, 2001, p.07.

rigidos. No tocante aos regimes de servidores estatutários, face às dificuldades de mudança para o **regime de capitalização**, considerando os elevados custos⁴ estimados, prosseguiu-se, conforme será visto mais adiante, para algumas mudanças no regime anterior, visando, basicamente, à redução de gastos pelo aumento do período de atividade; diminuição dos custos, alcançando, por exemplo, o cálculo da renda mensal inicial e das correções das pensões; desaparecimento para os novos servidores da vinculação do valor da aposentadoria com os da remuneração do período ativo; e aumento de receita com a pretensão de cobrança de contribuições dos inativos (aposentados e pensionistas).

Outro aspecto de grande importância para o entendimento da reforma previdenciária do setor público é que as contribuições previdenciárias, ou seja, o capital previdenciário, tem um valor expressivo, do que decorre o grande estímulo dado aos fundos de pensão, de grande interesse dos bancos de investimento nacionais e estrangeiros. Observe-se que, com a tendência convergente dos sistemas previdenciários brasileiros, se imporá, faticamente (pois que, sob a ótica jurídica, será facultativo), aos servidores públicos, a adoção de plano de previdência complementar, tal como já ocorre em relação aos quadros das grandes empresas públicas e privadas, que são, normalmente, mantenedoras de planos fechados de previdência.⁵ São exemplos desses fundos a PREVI, a FUNCEF, a PETRUS. O montante de recursos capitalizados por es-

⁴ Convenientemente ressaltou Vinicius CARVALHO PINHEIRO que “a transição para um regime de capitalização, a privatização do sistema não era uma alternativa viável. Temos vários estudos que demonstram que este custo de transição de um sistema para outro, caso fosse adotado um sistema puramente de capitalização, seria da ordem de 200% do PIB. Há vários estudos do Banco Mundial que calcularam em 200% do PIB...a CEPAL calculou 201,6%, em 1999, o FIP/USP calculou 255% do PIB”. In Reforma dos Sistemas de Pensão na América Latina. Brasília: Coleção Previdência Social, vol 12, 2001, p.31.

⁵ É relevante ressaltar que a EC nº 20/98 impôs aos planos fechados de previdência complementar mudanças no modelo que deixou de ser de benefício pré-definido, passando para o modelo de contribuição pré-definida, com valor do benefício a demarcar-se em função do montante capitalizado. A matéria é disciplinada pelas Leis Complementares nºs 108 e 109.

ses fundos, com uma significativa tendência de crescimento, é extremamente relevante. Bem destacam SRINIVAS e YERMO: “*Latin American pension funds have begun accumulating substantial amounts of assets...Brazil which has a voluntary and largely employer-based pension system, had over \$80 billion in assets (10 percent of GDP). Salomon Smith Barney, the Investment Bank, projects that Latin American pension fund assets will grow to about \$850 billion by 2015*”.⁶ Importante destacar, como fazem os citados autores, que há um grande interesse dos investidores internacionais, sob o argumento de que os mercados dos mais emergentes são fracos e desestruturados, devendo-se possibilitar a captação desses recursos para utilização nos mercados mais desenvolvidos⁷. Tal tese, muito sedutora, em ocorrendo, será bastante danosa para a economia nacional, pois os recursos seriam canalizados para o exterior, retornando sob a forma de empréstimos em taxas mais elevadas. Não se pode olvidar, entretanto, que esse segmento da economia é extremamente relevante e que desperta mais interesse que grandes empresas nacionais, como a Petrobrás ou o Banco do Brasil.

A partir das observações aqui lançadas, são enumeradas apenas algumas das principais alterações do regime previdenciário dos servidores públicos, introduzidas pela EC nº 41/2003, que seguiu na mesma trilha da EC nº 20/98, apenas procurando dar mais efetividade a normas previstas na anterior, buscando criar mecanismos desestimuladores das aposentadorias, impondo, por emen-

⁶ YERMO, Juan & SRINIVAS, P.S. “Risk Management through international diversification: the case of Latin American Pension Funds”. In MITCHELL, HSAMMOND e ZELDES (orgs.). *Innovations in retirement Financing*. Philadelphia, 2001, p.284.

⁷ Defendem YERMO e SRINIVAS: “**Latin American private pension funds face many challenges operating within the context of relatively less developed financial markets and weaker institutional structures (compared to those in developed economies). Specifically, as assets under management is limited, one major area of concern has been how these funds should be invested and how risks in the process should be managed. In particular we focus on the debate that has accompanied the issue of Latin pension funds investing (at least a part of) their assets abroad, in the developed markets**”. Ob.cit., p.284.

da constitucional, as cobranças de contribuições dos inativos, afastando a paridade e a vinculação no que toca às aposentadorias dos novos servidores e, de modo mais drástico, em relação aos *pensionistas*. Neste breve trabalho, a abordagem da reforma será voltada basicamente para esse segmento, mais frágil e que sofreu maiores *danos* com a alteração constitucional.

AS PENSÕES DE ACORDO COM O NOVO REGIME.

Ressaltaria, de logo, que o regime dos pensionistas, com a Constituição de 1988, foi o mais beneficiado diretamente pelas previsões da redação original do art. 40, §§ 4º e 5º, da Carta Constitucional, que asseguraram àqueles paridade com os servidores ativos, no tocante aos reajustes, e vinculação em relação às remunerações dos cargos efetivos. Não se olvide que o sistema decorrente da Constituição anterior não assegurava essas regras. Por outro lado, as pensões permanentes e temporárias, estatutárias, eram fixadas em cotas (vide a Lei nº 1711/52 - antigo estatuto dos servidores públicos civis da União). Não se garantem, também, os mesmos índices de correção para ativos, aposentados e pensionistas. O avanço constitucional de 1988 foi “excessivo”, em se considerando a inexistência de bases atuariais para tal avançamento. Outra relevante mudança, que interferiu no valor das pensões, foi a unificação dos regimes jurídicos, efetuada até mesmo com violação da regra limitadora do art. 19 do ADCT, gerando a transformação dos então servidores “celetistas”, que representavam significativa maioria, em estatutários, transferindo para os entes públicos o ônus das futuras aposentadorias e pensões, anteriormente submetidas ao RGPS. Não se perca de vista que as despesas previdenciárias estatutárias eram muito menores porque apenas as carreiras típicas estavam sujeitas a esse regime, estando as demais submetidas a regime contratual, com previdência basicamente do RGPS. No âmbito federal, *exempli gratia*, a Lei nº 6.185, de 11.12.74, enumerava, taxativamente, os cargos referentes às carreiras relativas à segurança pública, diplomacia, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos e contribuições previdenciárias, controle interno, Procuradoria da Fazenda Nacional e Ministério Público, como os de natureza estatutária. Todos os demais vínculos eram contratuais. A Emenda nº 18 afastou os militares do tratamento geral que tinham com os demais servidores, e a Emen-

da nº 19 rompeu com a previsão da unidade dos regimes jurídicos por pessoa política. As Emendas nºs 20 e – sobretudo – 41, no afã de modificarem essa situação de excessivo ônus decorrente do regime previdenciário estatutário, só pouparam, inicialmente, os pensionistas dos militares federais e, com a nova redação do art. 42, § 2º, da CF, dada pela EC nº 41/2003, possibilitaram que assim também se procedesse em relação às pensionistas dos militares estaduais, desde que com autorização de lei estadual.

Diversamente do que ocorre com as aposentadorias, no que respeita às *pensões*, a EC nº 41 apenas assegurou a sistemática anteriormente existente, no tocante aos benefícios pertinentes a fatos geradores ocorridos antes da vigência dela. A EC nº 41/2003 incluiu nas regras gerais para concessão todo o conjunto de *pensões* decorrentes de vínculos estatutários. Foram excepcionados apenas, repita-se, os pensionistas dos militares estaduais e do Distrito Federal, que podem ter regime diferenciado, a depender de lei do respectivo ente político, tal como ocorre em relação aos pensionistas dos militares federais, amparados por legislação que lhes é mais benéfica.⁸

A norma básica matriz, em relação ao novo regime de *pensões*, é a do art. 40, § 7º, da CF/88, com a redação dada pela EC nº 41/2003, que estabelece:

Art. 40. Omissis

§ 7º. ***Lei*** disporá sobre a concessão do benefício de ***pensão por morte***, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art.201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado á data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do ser-

⁸ CF/88: Art. 42 (...).

Parágrafo 2º. **Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.**

vidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art.201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º.É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

A EC nº 41/2003 rompeu com dois princípios que tinham passado a nortear as pensões, tal como ocorreu com as aposentadorias, com a entrada em vigor da CF/88, que eram os da INTEGRALIDADE e da PARIDADE. A referida emenda constitucional não adotou por sistema de cotas, como forma de redução dos gastos com as futuras pensões, preferindo fixar um patamar básico que foi o teto do regime geral da previdência social e, em relação ao excedente, estabelecer que a parcela da pensão corresponderia a setenta por cento. Observe-se o exemplo. Admitindo que, em janeiro de 2005, o teto dos benefícios do RGPS seja de R\$ 3.000,00 e faleça um Magistrado que tenha remuneração de R\$ **12.000,00**, o valor da pensão será de R\$ 3.000,00 + 70% de R\$ 9.000,00 (R\$ 6.300,00), totalizando R\$ **9.300,00**. Quanto maior a remuneração ou os proventos do servidor falecido, maior será a redução proporcional. Embora esteja sendo objeto de críticas, explica-se o dispositivo sob o argumento de que, com o falecimento do servidor, as despesas do grupo familiar se reduzem. A justificativa é aceitável em momento no qual se necessita reduzir o valor dos benefícios previdenciários para equilibrar o sistema. Lamentável, entretanto, que essa preocupação não tenha ocorrido, quando preservaram abusivamente privilégios de outros conjuntos de pensionistas (os dos militares federais, estendendo a possibilidade de tal diferenciação aos pensionistas dos militares dos Estados e Distrito Federal).

O dispositivo, entretanto, que põe em maior risco os valores dos benefícios dos pensionistas é o § 8º, do art. 40, acima transcrito. Observe-se que a redação, a ele dada pela EC nº 41/2003, torna-o **idêntico** ao § 4º, do art. 201, da CF/88, que disciplina o

mesmo direito em relação aos beneficiários do RGPS⁹. É público e notório que o dispositivo do art. 201 da Constituição não tem, efetivamente, evitado para os beneficiários do RGPS o sofrimento decorrente da gradativa corrosão dos proventos e pensões frente à perda do valor da moeda.¹⁰ Verifica-se a aplicação da idéia de progressiva convergência de regimes jurídicos, e a previsão de idêntico índice de correção para as pensões estatutárias pós-emen- da e para as aposentadorias estatutárias referentes a servidores que preencherem os requisitos após sua edição é uma das faces- tas mais evidentes daquele propósito, reconhecida expressamen- te no item 8, da Exposição de Motivos da MP nº 167/2003, indo ao encontro “do objetivo de maior aproximação entre os diferentes regimes da previdência social”¹¹ Paulatinamente se chegará, como ocorreu no passado, a benefícios estatutários de valores muito dis- tantes das remunerações percebidas pelos servidores quando em atividade. Não se olvide que, com o novo sistema, com exceção daqueles já com direito adquirido por implemento de condições anteriormente à edição da EC nº 41, não serão aplicáveis aos pen- sionistas, por exemplo, valores correspondentes às gratificações que venham a ser instituídas para os servidores em atividade. Ou seja, haverá a total desvinculação quanto a reajustes e revisões dos benefícios de pensão que venham a ser instituídos em decor- rência de fatos geradores posteriores àquela EC, em relação a futuras revisões e novas vantagens que venham a ser concedidas aos servidores ativos.

Outra relevante divisa, no tocante às revisões das pensões

⁹ CF/88, Art.201. (...)

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

¹⁰ A jurisprudência, ao pacificar-se no sentido que “ao garantir a manuten- ção do valor real do benefício, a Constituição Federal de 1988 não elege ne- nhum índice de correção monetária específico, remetendo á legislação ordiná- ria” (dentre outros, AC 97.04.13348-0-PR, TRF 4ª.região), possibilitou, indireta- mente, o surgimento de índices cada vez mais modestos, ampliando o núme- ro de benefícios do RGPS tendentes ao SMR.

¹¹ Exposição de Motivos da MP nº 167/2004, firmada pelos Ministros Amir Lando, da Previdência Social, e Nelson Machado, do Planejamento.

estatutárias, será o limite de comprometimento em relação à receita corrente líquida, já destacado na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei nº 9.717/98 e na própria MP regulamentadora.

A EC nº 41 foi objeto de regulamentação pela MP nº 167/2004, cujo texto foi mantido quase que integralmente pelo Congresso Nacional.¹²

Outro aspecto polêmico da EC nº 41 é a pretensão de cobrança de contribuições previdenciárias dos pensionistas e para os aposentados, inclusive por invalidez decorrente de doença grave, mesmo as que geram isenção de imposto de renda pessoa física. A matéria é complexa. A inconstitucionalidade é alegada sob vários fundamentos em inúmeras ações que tramitam pelas várias instâncias do Judiciário. Dentre outras, cite-se a ADIn nº 3.105-8, com parecer favorável ao reconhecimento da inconstitucionalidade pelo Procurador Geral da República. Não se abordará essa matéria, que, por si só, ensejaria um trabalho específico, mas, saliente-se que a cobrança agride, pelo menos, a dois princípios constitucionais, que são o da razoabilidade e o da isonomia.

Pode-se afirmar, pois, que as principais e mais graves alterações, em relação ao novo regime constitucional das pensões estatutárias, são:

- a) perda da integralidade;
- b) supressão da paridade;
- c) remessa para o regime de reajuste do RGPS;
- d) cobrança de contribuições;
- e) alongamento do número de salários de contribuição do instituidor, com redução do salário de benefício;

Indubitavelmente, devem-se acautelar os servidores, procurando aderir a planos de previdência privados para assegurar melhor sobrevivência a seus pensionistas.

¹² Vide texto ao final (adendo).

ADENDO

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 167, DE 19 DE FEVEREIRO 2004.

Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.783, de 28 de janeiro de 1999, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 2º Na hipótese da não-instituição de contribuição para o regime próprio durante o período referido no **caput**, considerar-se-á, como base de cálculo dos proventos, a remuneração do servidor no cargo efetivo no mesmo período.

§ 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes

de previdência aos quais o servidor esteve vinculado.

§ 4º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário mínimo;

II - superiores aos valores dos limites máximos de remuneração no serviço público do respectivo ente; ou

III - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o **caput**, por ocasião de sua concessão, não poderão 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.

Art. 2º Aos dependentes dos servidores titulares de cargo efetivo e dos aposentados de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, falecidos a partir da data de publicação desta Medida Provisória, será concedido o benefício de pensão por morte, que será igual:

I - à totalidade dos proventos percebidos pelo aposentado na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite; ou

II - à totalidade da remuneração de contribuição percebida pelo servidor no cargo efetivo na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite.

Art. 3º Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que mantenham regime próprio de previdência social de que trata o art. 40 da Constituição, manterão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos e pensionistas, na forma do regulamento.

Art. 4º A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

.....
X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de cálculo e percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo;

XI - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de cálculo e percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho ou do abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

.....” (NR)

“Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios aos respectivos regimes próprios de previdência social não poderá ser inferior ao valor da contribuição do segurado nem superior ao dobro desta contribuição.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Previdência Social demonstrativo das receitas e despesas do respectivo regime próprio, correspondente a cada bimestre, até trinta dias após o seu encerramento, na forma do regulamento.” (NR)

Art. 5º A Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art.1º - A. A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da base de contribuição.

§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:

I - as diárias para viagens;

II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III - a indenização de transporte;

IV - o salário-família;

V - o auxílio-alimentação;

VI - o auxílio-creche; e

VII - o abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

§ 2º O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão na base de contribuição da parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou função de confiança para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do citado artigo.” (NR)

“Art. 3º-A. Os aposentados e pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, contribuirão com onze por cen-

to, incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões concedidas de acordo com os critérios estabelecidos no art. 40 da Constituição e pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.” (NR)

“Art. 3º-B. Os aposentados e pensionistas de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo desses benefícios na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, contribuirão com onze por cento incidente sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

Parágrafo único. A contribuição de que trata o **caput** incidirá sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas aos servidores e seus dependentes que tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios com base nos critérios da legislação vigente até 31 de dezembro de 2003.” (NR)

“Art. 4º-A. O servidor ocupante de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas na alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição, no § 5º do art. 2º ou no § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e que opte por permanecer em atividade fará jus a abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição.” (NR)

“Art. 5º-A. A contribuição da União para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição, será de vinte e dois por cento, inci-

dente sobre a mesma base de cálculo das contribuições dos respectivos servidores ativos e inativos e pensionistas, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica.

Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.”(NR)

Art. 6º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 29-B. Os salários-de-contribuição considerados no cálculo do valor do benefício serão corrigidos, mês a mês, de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.” (NR)

Art. 7º O **caput** do art. 11 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. As deduções relativas às contribuições para entidades de previdência privada, a que se refere a alínea “e” do inciso II do art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e às contribuições para o Fundo de Aposentadoria Programada Individual - FAPI, a que se refere a Lei nº 9.477, de 24 de julho de 1997, cujo ônus seja da própria pessoa física, ficam condicionadas ao recolhimento, também, de contribuições para o Regime Geral de Previdência Social ou, quando for o caso, para regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, observada a contribuição mínima, e limitadas a doze por cento do total dos rendimentos computados na determinação da base de cálculo do imposto devido na declaração de rendimentos.” (NR).

Art. 8º As contribuições a que se referem os arts. 1º-A, 3º-A e

3º-B da Lei nº 9.783, de 1999, serão exigíveis após decorridos noventa dias da data de publicação desta Medida Provisória.

§ 1º Decorrido o prazo estabelecido no **caput**, os servidores abrangidos pela isenção de contribuição referida no § 1º do art. 3º e no § 5º do art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, passarão a recolher contribuição previdenciária correspondente, fazendo jus ao abono a que se refere o art. 4º-A da Lei nº 9.783, de 1999.

§ 2º A contribuição de que trata o art. 1º da Lei nº 9.783, de 1999, fica mantida até o início do recolhimento da contribuição a que se refere o **caput**, para os servidores ativos.

Art. 9º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10. Ficam revogados os §§ 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do art. 2º e o art. 2º-A da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, os arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, e o art. 8º da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001, na parte em que dá nova redação ao inciso X do art. 1º, ao art. 2º e ao art. 2º-A da Lei nº 9.717, de 1998.

Brasília, 19 de fevereiro de 2004; 183ª da Independência e 116ª da República.

LUIZ INÁCIO LULADA SILVA

Nelson Machado

Amir Lando