



A GARANTIA
DA PARIDADE E
AS PENSÕES DE
SERVIDORES PÚBLICOS
APOSENTADOS
pelo art. 3º da Emenda
Constitucional nº 47/2005

Fernando Ferreira Calazans

Professor de Direito Administrativo da UFMG
Assessor Jurídico do Município de Belo Horizonte
Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação
João Pinheiro (MG)

RESUMO: Este artigo discute a validade do parágrafo único do artigo 3º da Emenda Constitucional (EC) nº 47, de 2005, que estende excepcionalmente a paridade, extinta em 31/12/2003, para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47. Os resultados demonstram que esta regra é incompatível com a forma de cálculo do valor inicial da pensão fixada pela EC 41/03. Todavia, este debate deve ser travado noutras arenas, já que compete apenas ao Judiciário declarar a inconstitucionalidade dessa regra.

ABSTRACT: This article discusses the validity of the sole paragraph of article 3º of the Constitutional Amendment (EC) nº 47/2005, which extends uniquely to parity, defunct as of 31/12/2003, pensions for retired employees by art. 3º of EC 47. The results show that this rule is inconsistent with the manner of calculating the initial value of the pension fixed by the EC 41/03. However, this debate should be conducted in other arenas, as it is solely for the Judiciary to declare the unconstitutionality of this rule.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência;
servidor público; pensão;
paridade.

KEYWORDS: Welfare; public
employee; pension; parity.

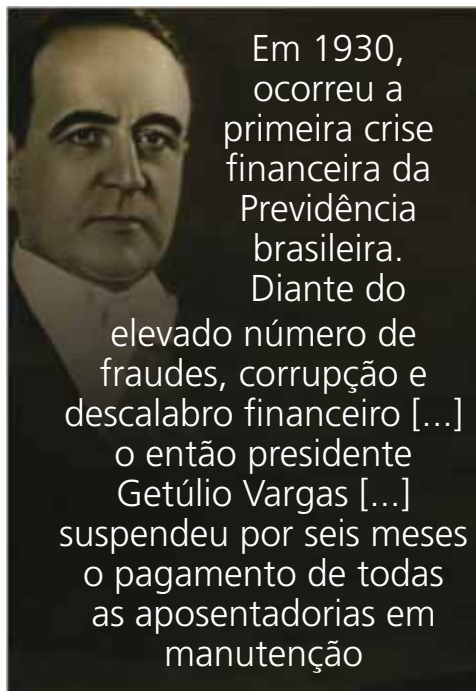
INTRODUÇÃO

O tema deste artigo é o instituto da Previdência Social, questão atual e mundialmente debatida, inclusive no Brasil, que, em menos de dez anos, procurou reorganizar por três vezes (1998, 1999 e 2003) os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que beneficiam os servidores públicos efetivos, e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que ampara os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos não amparados por RPPS. A Previdência Brasileira, nela incluída o Regime Geral e os Regimes Próprios, possui atualmente 48 milhões de contribuintes, correspondentes a 52,1% da população economicamente ativa ocupada, cuja taxa de cobertura vem crescendo nos últimos anos (BRASIL, 2009).

Relativamente aos RPPSs, mais de 9,2 milhões de pessoas, entre servidores estatutários e militares ativos, inativos e pensionistas, encontram-se vinculados a algum dos 1.906 RPPSs existentes no país, com possibilidade de criação de mais 3.658, relativos aos municípios que não instituíram RPPS (BRASIL, 2009; IBGE, 2010).

Assim, devido à magnitude dessa política, especialmente a da previdência dos servidores públicos das três esferas de governo, e diante da necessidade de dar continuidade ao processo de ajuste fiscal, importante se faz verificar se a extinção da paridade¹ para as novas pensões, como fixado pela Emenda Constitucional (EC) nº 41, de 2003, pode ser excepcionalmente estendida às pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47, como quis o parágrafo único do art. 3º desta Emenda.

O artigo está estruturado em quatro seções. Após esta introdução, o texto apresenta uma



Em 1930, ocorreu a primeira crise financeira da Previdência brasileira. Diante do elevado número de fraudes, corrupção e descalabro financeiro [...] o então presidente Getúlio Vargas [...] suspendeu por seis meses o pagamento de todas as aposentadorias em manutenção

digressão no campo histórico-normativo da Previdência Brasileira e uma análise das razões que levaram às reformas previdenciárias de 1998 e 2003 (Seção 2). Na Seção 3, são analisados o conteúdo e alcance da regra do artigo 3º da EC 47/05 e construída sequência lógica de argumentos que confirmará a tese segundo a qual a extensão da paridade para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004 é incompatível com a atual regra de cálculo do valor inicial da pensão. Por fim (Seção 4), ao se confirmar aludida tese, reconhece-se a necessidade de estender este debate para outras arenas, até porque compete apenas ao Judiciário declarar a inconstitucionalidade da regra da extensão da paridade para as novas pensões contida no parágrafo único do art. 3º da EC 47.

¹ A paridade estava prevista no § 8º do art. 40 da CF/88, com redação da EC 20/98, revogada pela EC 41/03, que dispunha que “os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade”. Após a EC 41, o dispositivo passou a ter a seguinte redação: “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.

A BENEVOLÊNCIA DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA

Embora já existissem medidas de proteção social (sociedades de ajuda mútua) no Brasil colonial, criadas com o fim de “levar ao pobre socorro de dinheiro, ou ‘in natura’, ante uma necessidade imediata, segundo o sentimento de caridade” (COIMBRA, 1997, p. 21) e mesmo com a criação, em 1888, da Caixa de Socorros em cada uma das Estradas de Ferro do Império (Lei nº 3.397), somente se considera instituída a Previdência Social Brasileira com a edição do Decreto nº 4.682 de 1923 – a Lei Eloy Chaves, que determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) aos empregados de cada empresa ferroviária, para conceder os benefícios de aposentadoria e pensão, além de assistência médica e auxílio farmacêutico. Até então, os esquemas de proteção social eram restritos ao setor público: militares, funcionários civis e empregados de estatais - classes sociais com maior poder de barganha junto ao Estado. A gestão das CAPs era privada, não obstante a natureza compulsória de suas contribuições previdenciárias. Segundo o Livro Branco da Previdência (BRASIL, 1997),

A prodigalidade do passado foi realizada sem maiores preocupações com a sustentabilidade econômico-financeira da previdência. A falta de visão futura permitiu que as disponibilidades financeiras da época fossem utilizadas para a ampliação dos benefícios. Esse foi o grande erro estratégico dos sistemas de previdência.

Ainda nesse sentido, veja-se o diagnóstico dos RPPSs dos servidores públicos antes da reforma previdenciária de 1998, apresentado

no Livro Branco da Previdência (BRASIL, 2002). Segundo ele, uma das características dos RPPSs era a ausência de estudos atuariais na definição das alíquotas contributivas. “Na maioria dos casos, elas foram copiadas da União ou de estados e municípios vizinhos, sendo, portanto, desajustadas em relação às realidades locais” (BRASIL, 2002, p. 22).

Igualmente, as contribuições eram cobradas apenas para o custeio da pensão, ficando a cargo do Estado o ônus do pagamento das aposentadorias, encargo cuja origem deriva-se da existência da relação pro labore factio havida entre os servidores e o Estado. Nessa situação, o direito à aposentadoria não era condicionado ao caráter contributivo, mas à vinculação do funcionário ao ente federado, onde a aposentadoria era considerada uma benesse concedida ao servidor em virtude dos serviços prestados.

Com efeito, os servidores públicos tinham direito à aposentadoria como ampliação da política de recursos humanos do ente federado. Na ausência de contribuição definida para o custeio da aposentadoria do servidor, a alíquota média dos RPPSs (5% a 6%) era menor que a fixada para os segurados do RGPS (8% a 11%) (BRASIL, 2002).

Em 1930, ocorreu a primeira crise financeira da Previdência brasileira. Diante do elevado número de fraudes, corrupção e descalabro financeiro, este em decorrência da arbitrariedade na fixação das tábuas atuariais das CAPs, o então presidente Getúlio Vargas, por meio da publicação do Decreto nº 1.954, suspendeu por seis meses o pagamento de todas as aposentadorias em manutenção.

Nesse diapasão, em 1933, com a necessidade de uniformizar os planos de custeio e de benefícios então existentes, foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) mediante a fusão das CAPs, que passaram a abranger os segurados por categoria profissional.

Entretanto, o acesso aos IAPs era restrito aos trabalhadores urbanos, o que, à época, garantiu ao sistema de proteção social brasileiro a alcunha de meritocrático e particularista. Ainda no ano de 1933, o Decreto nº 22.872 criou o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos, considerado a primeira instituição de previdência de âmbito nacional com base na atividade genérica das empresas. A partir de então, foram criados outros IAPs².

Sob o manto da Constituição outorgada de 1937, marcadamente autoritária, foi editado o Decreto-lei nº 7.526, de 1945, que determinou a criação de um só Instituto de Previdência, denominado Instituto dos Seguros Sociais do Brasil (ISSB)³, que não chegou a ser instalado em virtude de desinteresse político, haja vista a queda de Getúlio Vargas (quem idealizou a criação do ISSB) com o Golpe de 1945.

Em 1960, por meio da Lei Orgânica de Previdência Social, as CAPs e IAPs passaram por uma homogeneização de seus planos de custeio e benefício. Após o golpe militar, ao retomar a ideia de Vargas sobre a criação do ISSB por conta da disparidade das regras de acesso aos benefícios dos IAPs, estes foram unificados e transformados, em 1966, pelo Decreto-lei nº 72, no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com exceção dos servidores civis e militares, que mantiveram seus regimes especiais de proteção social.

Em virtude da unificação dos IAPs, enquanto o sistema previdenciário nacional ainda era jovem (o número de contribuintes era bastante superior ao de beneficiários), verificaram-se saldos de caixa que deveriam ser utilizados para viabilizar o funcionamento do sistema em conjunturas desfavoráveis. No entanto, os saldos foram utilizados, muitas vezes, para outras finalidades, tais como: a construção da cidade de Brasília, constituição e aumento de capital de várias empresas estatais, e manutenção de saldos na rede bancária como compensação pelos serviços

de arrecadação de contribuições e pagamento de benefícios (BRASIL, 1997).

Em 1977, foi promulgada a Lei nº 6.439, que criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), coordenado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, responsável pela política de previdência e assistência médica, farmacêutica e social.

Em 1988, com o advento da Constituição cidadã, cujo ponto central foi o resgate da dívida social, a Seguridade, pela primeira vez, foi disciplinada como o conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público e da sociedade, destinadas a assegurar de forma segregada os direitos à saúde, previdência e assistência social (art. 194 da CF/88). Além disso, a CF/88 uniformizou as regras previdenciárias, passando a disciplinar as regras de acesso às aposentadorias e pensões do RGPS e dos RPPSs. Em 1990, o Decreto nº 99.350 criou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o INPS, responsabilizando-se pela arrecadação e pagamento dos benefícios do RGPS.

Com a reforma previdenciária de 1998, o RGPS e os RPPSs da União, estados e municípios submeteram-se a novos paradigmas, tais como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, o caráter contributivo, a extinção da contagem de tempo de contribuição fictício

² Decreto 24.272/34 criou o IAP dos Comerciantes; Decreto 24.615/34, o dos Bancários, etc.
³ Cf. Malloy, 1986, p. 90-96.



A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 1998 E O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

A necessidade de dar continuidade ao processo de estabilização monetária, iniciado com o Plano Real, em abril de 1994, exigiu um intenso esforço para equilibrar as contas fiscais do País, contemplando a adoção de medidas relacionadas às modificações nas áreas administrativa, tributária e previdenciária.

Tendo esse quadro em perspectiva, em 1995, o Executivo encaminhou ao Congresso Proposta de Emenda Constitucional para modificar a previdência geral, a dos servidores públicos e a complementar. Depois de três anos de discussão e após a promulgação da Lei nº 9.717, a aludida proposta foi aprovada e convertida na EC nº 20. Até o advento da Emenda 20 e da Lei 9.717, diante da complacência legislativa⁴ e da ausência de lógica financeira e atuarial⁵ aplicadas à gestão previdenciária dos servidores públicos, os RPPSs eram tratados como meros apêndices da política de pessoal dos entes federados.

Na ausência de critérios e requisitos que garantissem a viabilidade e sustentabilidade

financeira dos RPPSs, as despesas com aposentados e pensionistas dos entes federados passaram a comprometer cada vez mais o gasto com pessoal. Referida situação acarretou consideráveis déficits nos sistemas próprios de previdência das três esferas de governo.

Em 1998, enquanto no RGPS o déficit financeiro era de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB), nos RPPSs federal, estaduais e municipais, considerados conjuntamente, o déficit era de 3,7% do PIB (GIAMBIAGI, 2004). Esse foi o cenário que levou o legislador constituinte derivado a promulgar a EC nº 20/98.

Com a reforma previdenciária de 1998⁶, o RGPS e os RPPSs da União, estados e municípios submeteram-se a novos paradigmas, tais como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, o caráter contributivo, a extinção da contagem de tempo de contribuição fictício e a vinculação da receita previdenciária. Daí, considerase institucionalizada a obrigatoriedade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários, ponto de partida deste ensaio para a discussão acerca do alcance da regra do parágrafo único do artigo 3º da EC 47.

⁴ Cf. em Caetano (2006), a comparação internacional das regras de benefícios.

⁵ Os benefícios dos RPPSs não guardavam correlação com a contribuição, mas com a remuneração. Até 1998, contava-se em dobro as férias-prêmio para aposentadoria.

⁶ Esta reforma se deu com a vigência da Lei 9.717, de 27/11/98, e EC 20, de 15/12/98.

A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2003 E A EXTINÇÃO DA PARIDADE

Considerando que inúmeras questões permaneceram intocadas pela reforma de 1998 e diante dos déficits até então expressivos dos RPPSs apontados pelo Ministério da Previdência Social (PINHEIRO, 2002), equivalentes a 61% do PIB, a Previdência do Funcionalismo Público foi objeto central de discussão na agenda política e econômica do governo em 2003.

Em razão disso, nesse mesmo ano, foi promulgada a EC 41, que tratou, em síntese, de criar: o caráter solidário mediante a taxação das aposentadorias e pensões dos RPPSs; o redutor de 30% para as pensões cujas remunerações superem o teto dos benefícios do RGPS; o cálculo das aposentadorias pela média; além de extinguir o direito à paridade para as novas pensões⁷ e as aposentadorias concedidas pela regra da média.

Com vistas a dar operabilidade à nova forma de cálculo do valor das aposentadorias e pensões, em 20/02/2004, foi publicada a Medida Provisória nº 167, convertida, no mesmo ano, na Lei nº 10.887.

O direito à paridade (forma de reajuste) também foi extinto pela EC 41 e substituído pelo reajuste anual para recompor o poder de compra dos benefícios em virtude da inflação. Segundo o art. 40, § 8º, da CF/88, com redação da EC 41, é assegurado o reajuste dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios legais. Essa regra de reajuste foi dotada de eficácia com a publicação da MP 167, convertida na Lei 10.887.

De acordo com a redação originária do art. 15 da

Lei nº 10.887, “os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social”, restando omissivo em relação ao índice de reajuste a ser aplicado.

Por conta disso, o Ministério da Previdência Social editou a Orientação Normativa nº 03 de 2004. Referida Orientação, por seu art. 65, *caput* e parágrafo único, previu que as aposentadorias e pensões, não amparadas pela paridade, serão reajustadas para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS, de acordo com o índice definido em lei pelo ente, e, com fundamento no § 12 do art. 40 da CF/88⁸, previu que “na ausência de definição do índice de reajustamento pelo ente, os benefícios serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS”.

Em 2005, publicou-se a EC 47, que, em síntese, quanto aos RPPSs, não se traduziu em verdadeira reforma, estabelecendo poucos ajustes. Entre eles, a reforma manteve a paridade para os servidores aposentados pelo art. 6º da Emenda 41, criou regra de transição de aposentadoria para os servidores que ingressaram no serviço público até 16/12/1998 e reavivou a extinta garantia da paridade para as pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da Emenda 47 falecidos a partir de 20/02/2004, objeto deste estudo.

Já em 2008, a Medida Provisória (MP) nº 431 supriu a ausência de indicação do índice a ser utilizado pelos RPPSs para reajustar seus benefícios sem direito à paridade, dando nova redação ao art. 15 da Lei nº 10.887, de 2004⁹. Segundo esse dispositivo, as aposentadorias

7 Com exceção daquelas derivadas de óbito de servidor aposentado pelo art. 3º da EC 47/05.

8 Art. 40, § 12: Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

9 Foi concedida medida cautelar nos autos da ADI nº 4.582/RS para determinar a suspensão dos efeitos do art. 15 da Lei nº 10.887, com redação da Lei nº 11.784, por ferir a autonomia dos entes federados. Diante disso, como a suspensão dos efeitos de uma norma em sede de controle abstrato obriga a aplicação da legislação anterior (art. 11, § 2º, da Lei nº 9.868/99), deve-se aplicar a redação original do art. 15 da Lei nº 10.887. Logo, os estados e municípios deverão seguir a mesma data de reajuste dos benefícios do RGPS, cabendo a eles fixarem o índice de inflação que entenderem devido.



e pensões sem direito à paridade serão atualizadas, a partir de janeiro de 2008, nas mesmas datas e índices dos reajustes dos benefícios do RGPS.

Aludida MP foi convertida na Lei nº 11.784, de 2008, que deu nova redação ao citado dispositivo, preceituando que os proventos de aposentadoria e as pensões, não amparados pela paridade, serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS. Diante desse cenário, registre-se que, segundo Giambiagi (2007), apesar de os dados atuais apontarem desequilíbrios atuariais expressivos dos RPPSs, eles estão controlados devido à realização das reformas previdenciárias de 1998 e 2003.

O CONTEÚDO DO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005

As origens e distorções dos RPPSs, situações que levaram o legislador constituinte derivado a promulgar as Emendas Constitucionais nº 20 e nº 41, foram: a benevolência das regras de elegibilidade e cálculo de aposentadorias e pensões, os déficits atuariais dos RPPSs e a falta

de gestão de longo prazo de seus recursos financeiros.

Com essas reformas, foram criadas regras eletivas menos benevolentes e dotadas de novos paradigmas, tais como a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial¹⁰ e o caráter contributivo dos RPPSs.

Todavia, como as alterações de cunho previdenciário afetam a expectativa de dezenas de milhões de brasileiros, foram instituídas normas de transição para assegurar aos que acreditavam que seriam beneficiados pelas regras então vigentes (mera expectativa de direito) critérios mais amenos que os novos.

Ou seja, as regras de transição objetivam efetuar a transposição das situações jurídicas com expectativa de se consolidarem sob a égide do ordenamento jurídico anterior para a vigência do novo regramento sem a constrição de garantias individuais, em especial, a do direito adquirido. Em razão disso, no que concerne à matéria previdenciária, as citadas regras de transição devem levar em consideração necessariamente condições individuais dos sujeitos envolvidos, tais como idade e tempo de contribuição. Diante desse contexto, é que são instituídas as regras de transição, em especial a do artigo 3º da EC nº 47/05, cujo conteúdo e alcance serão adiante tratados.

¹⁰ Art. 2º da Portaria MPS nº 403/08: equilíbrio financeiro é a garantia de equivalência entre receitas e obrigações do RPPS em cada ano; e equilíbrio atuarial, a garantia de equivalência, a valor presente, entre os fluxos das receitas estimadas e obrigações projetadas a longo prazo.

O art. 3º, *caput*, da EC 47 criou regra de transição de aposentadoria com proventos integrais para servidores com ingresso no serviço público até 16/12/1998 - a regra do 85/95¹¹, segundo a qual para cada ano de contribuição que extrapolar 35 anos (se homem) ou 30 (se mulher) reduzir-se-á um ano na idade mínima de aposentadoria (60 anos se homem e 55 se mulher).

O ponto crucial do debate se refere ao contido no parágrafo único do citado art. 3º, segundo o qual a paridade, mesmo extinta pela Emenda 41 em 31/12/2003, foi estendida excepcionalmente às pensões derivadas de óbitos de servidores aposentados pela regra do mencionado art. 3º. Excepcionalmente porque as pensões, com óbitos a partir de 20/02/2004 (data de vigência da MP nº 167), não mais possuem o direito à paridade.

Em virtude de tal excepcionalidade, construir-se-á, em seguida, sequência lógica de argumentos com o intuito de confirmar a tese segundo a qual a extensão da paridade para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004 é incompatível com a nova sistemática de cálculo do valor inicial da pensão trazida pela EC 41/2003.

Para que se possa discutir o tema com precisão, cumpre analisar, primeiro, a evolução da política salarial imprimida pelos entes federados aos seus servidores, variável que reflete diretamente na política de reajustamento dos benefícios dos RPPSs.

Até a publicação e entrada em vigor da EC 19/98 (que promoveu a reforma administrativa), segundo o que estabelecia o art. 37, X, da CF/88¹², a revisão da remuneração dos

servidores seria feita em caráter geral, sempre na mesma data e sem distinção de índice entre servidores civis e militares.

Com a publicação dessa Emenda, tal dispositivo foi alterado e passou a prever que a remuneração dos servidores somente poderá ser fixada ou alterada “por lei específica de cada ente”, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Mediante consulta aos sítios eletrônicos dos entes federados, constatou-se que os entes, especificamente a União Federal¹³ e o Estado de Minas Gerais¹⁴, vêm concedendo reajustes específicos para cada uma de suas carreiras. Ademais, em alguns casos, os reajustes são pontuais (apenas sobre certas parcelas) ou ainda feitos de forma indireta (quando leis mantêm inalterado o valor do vencimento básico e majoram tão somente o valor de gratificações não incorporáveis às aposentadorias e pensões). Isso tudo para aumentar os rendimentos dos servidores ativos e, ao mesmo tempo, diminuir o impacto financeiro de longo prazo sobre a folha de pagamento dos RPPSs.

No caso de Minas Gerais, por exemplo, o Estado optou por uma política salarial específica, parecida inclusive com a da União, proporcionando reajustes pontuais para cada categoria mediante criação de Planos de Cargos e Salários e promulgação de leis específicas de aumento, como forma de buscar negociação salarial aproximada, espelhando as condições peculiares de cada setor do aparelho estatal.

Por conta disso, a abordagem da regra insculpida no parágrafo único do art. 3º da EC 47 deve

11 O número “95” (homem) se refere à soma de 35 anos de contribuição com 60 anos de idade e “85” (mulher) é a soma de 30 anos de contribuição com 55 anos de idade.

12 “Art. 37 [...] X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data”.

13 Consulta à legislação de pessoal dos servidores da Administração federal direta disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/bol_remuneracao.htm>.

14 Consulta à legislação de pessoal dos servidores públicos de Minas Gerais dos três Poderes, disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>.

ser feita levando-se em consideração o cenário nacional: o da manutenção atual de políticas salariais pontuais dos servidores públicos, aplicável apenas às aposentadorias e pensões com direito à paridade, como forma de conduzir a máquina pública, ao longo dos tempos, de acordo com as realidades político-institucional-econômica de cada um de seus setores.

A INCONGRUÊNCIA DA EXTENSÃO DA PARIDADE PARA AS PENSÕES DO ART. 3º DA EC Nº 47

Inicialmente, cumpre destacar a diferença existente entre “cálculo do valor inicial de pensão” e “cálculo de reajuste de pensão”. O primeiro se refere à regra do § 7º do art. 40 da CF/88 e o segundo, à do § 8º desse artigo, além de serem realizados em momentos distintos.

Para as pensões com óbito a partir de 20/02/2004, efetua-se o “cálculo do seu valor inicial” de acordo com o § 7º do art. 40 da CF/88, regulamentado pelo art. 2º da Lei nº 10.887/2004. Depois, noutro momento, para fins de “cálculo de reajustes anuais” (§ 8º do art. 40 da CF/88), aplica-se índice de inflação que preserve o valor real do benefício e não mais os aumentos salariais concedidos aos servidores ativos, como se vivos estivessem, devidos apenas às pensões com direito à paridade.

Com o intuito de testar a tese defendida nesta subseção, adotar-se-á o suposto de que a extensão da paridade remuneratória para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 é “viável”.

Para que o suposto seja “verdadeiro” (o que refutaria a tese), todos os aumentos das pensões da Tabela 1 (a seguir descrita) deveriam ser possíveis de ser implementados. Isso porque, independentemente do valor dos proventos e/ou da remuneração (acima ou abaixo do teto do RGPS), será aplicada a

mesma regra de cálculo do valor inicial da pensão. Eis a redação atual dos incisos I e II do § 7º do art. 40 da CF/88, com redação dada pela EC 41/03:

Art. 40 [...] § 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 à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do 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.

Assim, se, em qualquer uma das situações da Tabela 1, “não for possível” efetuar o aumento no valor da pensão, o suposto será considerado “inválido”, o que, por conseguinte, confirmará a tese defendida. A seguir, serão testadas todas as situações possíveis de aumento no valor da pensão.

A situação nº 1 é aquela em que a remuneração do servidor encontrava-se abaixo do teto do RGPS (na data do óbito) e a pensão recebe um aumento que abrange todo o valor do benefício. Nesta situação, para atualizar o valor da pensão, desde que o suposto fosse válido, bastaria aplicar o aumento sobre a totalidade do benefício.

A situação nº 2 (remuneração acima do teto do RGPS e aumento sobre toda a pensão) tem

Tabela 1: Hipóteses de aumento de valor de pensão de servidor aposentado pelo art. 3º da EC 47 e falecido a partir de 20/02/2004

Remuneração do servidor (R\$)	Valor inicial da pensão (R\$)
Vencimento base: 4.000,00	Pensão = 3.000,00 + 70% * (5.000,00 - 3.000,00)
Vantagem A = 900,00	VPensão = 3.000,00 + 70% * 2.000,00
Vantagem B = 100,00	Pensão = 13.000,00 + 1.400,00
Fonte: Elaboração do autor com base na legislação vigente. Observação: Teto fictício do RGPS corresponde a R\$ 3.000,00	

Tabela 2: Aumento sobre certa parcela de pensão com valor abaixo do teto do RGPS

Valor inicial da pensão (R\$)	Valor atualizado da pensão (R\$)
Vencimento base: 1.000,00	Vencimento base = 1.000,00
Vantagem A = 900,00	Vantagem A = 900,00
Vantagem B = 100,00	Vantagem B = 140,00 (aumento de 40%)
Fonte: Elaboração do autor com base na legislação vigente. Observação: Teto fictício do RGPS corresponde a R\$ 3.000,00	

Tabela 3: Cálculo do valor inicial da pensão do servidor com remuneração acima do teto do RGPS

Pensões	Remuneração do cargo efetivo com valor "abaixo" do teto so RGPS	Remuneração do cargo efetivo com valor "acima" do teto do RGPS
Aumento sobre todo o valor da pensão	Situação 1	Situação 2
Aumento sobre certa parcela de pensão	Situação 3	Situação 4
Fonte: Elaboração do autor com base na legislação previdenciária vigente.		

deslinda idêntico ao da anterior. Após o cálculo do valor inicial da pensão, desde que o suposto fosse válido, bastaria aplicar o aumento sobre o valor total da pensão.

Para a situação nº 3 (remuneração abaixo do teto do RGPS e aumento sobre parcela específica), desde que o suposto fosse válido, bastaria aplicar o índice sobre a aludida parcela. Neste caso, exemplificativamente, será aplicado aumento de 40% sobre a Vantagem B (vide Tabela 2).

Para a situação 4 (remuneração acima do teto do RGPS e aumento sobre vantagem específica), a incompatibilidade ora defendida é reconhecida no instante da tentativa de aplicação do aumento sobre certa parcela.

Exemplificativamente, considerar-se-á a concessão de aumento de 40% sobre a Vantagem B, componente de remuneração acima do teto do RGPS, que, no instante do óbito, era de fictícios R\$ 3.000.

Primeiro, veja-se abaixo como se dá o cálculo

do valor inicial da pensão, que deve levar em consideração a lei vigente à data do óbito¹⁵, que, no caso, se deu a partir de 20/02/2004. O próximo passo seria a aplicação do aumento de 40% sobre a Vantagem B. No entanto, note-se acima que o valor inicial da pensão (R\$ 4.400) não é mais o resultado do somatório das parcelas então devidas ao servidor na data do seu óbito (R\$ 5.000), haja vista a existência da figura do redutor de 30%. O valor da pensão, neste caso, é um valor “fechado” e não mais corresponde à remuneração do servidor tal como era até a data anterior à vigência da Emenda 41, que garantia o direito à paridade remuneratória com os servidores ativos.

Ora, se a pensão, na situação 4, que se constitui num valor único e fechado, não mais guarda estrita correlação com os rendimentos do servidor, o aumento deveria ser aplicado sobre qual base de cálculo, já que, neste caso fictício, deve ser concedido apenas sobre determinada vantagem?

Na verdade, não há como aplicar esse aumento, pois ele incide apenas sobre parcela específica e que, neste caso, não é mais devida e paga ao pensionista, já que o benefício é uma parcela fechada, devido à aplicação do redutor de 30%.

Nem pretexto alegar a possibilidade de se retomar a individualização das parcelas, revolvendo o cálculo do valor inicial da pensão (art. 40, § 7º, CF/88), como forma de encontrar

solução para aplicar aumento sobre parcela específica (art. 40, § 8º, CF/88), haja vista serem institutos jurídicos distintos. Enquanto aquele dispositivo refere-se ao valor inicial da pensão no instante da concessão, este, ao aumento da pensão em momentos subsequentes.

Assim, por conta da nova forma de cálculo do valor inicial da pensão (redutor de 30%), não há como estender, excepcionalmente, a garantia da paridade às pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004. Isso porque o redutor de 30% desvincula o valor da pensão ao da remuneração do servidor. Ou seja: o valor da pensão não mais corresponde ao da remuneração do servidor, tal como era garantido até a entrada em vigor da EC 41.

Como o aumento restou impossibilitado de ser aplicado na situação 4, o suposto (de que a extensão da paridade para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 é “viável”) não foi confirmado. E, ao não ser confirmado, a tese ora defendida o foi.

Logo, é de se reconhecer a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 3º da EC 47/05, devendo-se aplicar, por consequência, a regra geral de reajuste prevista no § 8º do art. 40 da CF/88. Ou seja, as pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004 terão os seus valores reajustados segundo índices de inflação que preservem o valor real do benefício.

¹⁵ Súmula nº 340 do Superior Tribunal de Justiça: “A lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado”.



CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi o de confirmar a tese de que a extensão da paridade para pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47/05 e falecidos a partir de 20/02/2004 é incompatível com a nova sistemática de cálculo do valor inicial da pensão trazida pela EC 41.

Para isso, como forma de situar o leitor na discussão da matéria, fez-se breve incursão histórico-normativa no campo da Previdência Brasileira a fim de constatar a benevolência dos planos de benefícios dos RPPSs e as razões que levaram às reformas de 1998 e 2003 e suas regras de transição, em especial, a do parágrafo único do art. 3º da EC 47.

Inicialmente, o artigo tratou do teor da reforma de 1998 e do seu paradigma-chefe, o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência. Depois, analisou a reforma de 2003 e a intrigante questão da extinção da paridade e, ao final, abordou o alcance da regra do parágrafo único do art. 3º da EC 47, que excepcionou a regra geral de reajuste para as pensões, ao reavivar-lhes a garantia da paridade.

Após, chegou-se à conclusão de que a EC 47, ao estender a paridade (extinta pela EC 41) às pensões de servidores aposentados pelo art. 3º da EC 47 e falecidos a partir de 20/02/2004, feriu a nova regra de cálculo do valor inicial da pensão, pois não mais se relaciona *ipsis litteris* com a remuneração do servidor em virtude da aplicação do redutor de 30%.

Referida afirmação foi comprovada no instante da tentativa de se aplicar aumento sobre parcela específica (Tabela 3), sendo que o valor da pensão não mais detém vinculação estrita com a remuneração do falecido.

Tal resultado informa a conexão umbilical existente entre as novas formas de cálculo do valor inicial (redutor de 30%) e de reajuste (índice do RGPS) das pensões derivadas de óbito ocorrido a partir de 20/02/2004, o que, por consequência, afasta a possibilidade de aplicação da extinta regra da paridade para as novas pensões com fulcro no citado art. 3º da EC 47.

Por todo o exposto, entende-se que o debate aqui travado deve ser estendido a outras arenas, até porque cabe unicamente ao Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade da extensão excepcional da regra da paridade contida no parágrafo único do art. 3º da EC 47. Inconstitucional porque, repisa-se, restou comprovado ser impossível aplicar reajuste sobre determinada

parcela pontual para as pensões que sofrem o redutor de 30%. Todavia, diante das discussões que aflorarão a partir da divulgação dos resultados deste estudo e considerando que o debate de assuntos previdenciários se torna um grande desafio na medida em que vem acompanhado de forte carga emocional, resta difundir-lo como forma de ampliar a discussão e de pacificar o entendimento acerca da matéria, em especial, junto ao Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. 1988a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 12 set. 2008.
- _____. *Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. 1923. Disponível em: <www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>. Acesso em: 22 jan. 2008.
- _____. *Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933*. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. 1933. Disponível em: <www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30353>. Acesso em: 7 jan. 2008.
- _____. *Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990*. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, define sua Estrutura Básica e o Quadro Distributivo de Cargos e Funções do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais, e dá outras providências. 1990. Disponível em: <www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/23/1990/99350.htm>. Acesso em: 3 set. 2009.
- _____. *Decreto-lei nº 7.526, de 7 de maio de 1945*. Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil. 1945. Disponível em: <www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1945/7526.htm>. Acesso em: 7 jan. 2008.
- _____. *Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966*. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. 1966. Disponível em: <www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/24/1966/72.htm>. Acesso em: 7 jan. 2008.
- _____. *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. 1998. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 12 maio 2007.
- _____. *Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003*. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. 2003. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 12 maio 2007.
- _____. *Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005*. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm>. Acesso em: 12 maio 2007.
- _____. *Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. 1960. Disponível em: <www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1960/3807.htm>. Acesso em: 24 jan. 2008.
- _____. *Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977*. Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência social, e dá outras providências. 1977. Disponível em: <www81.dataprev.gov.br/SISLEX/PAGINAS/42/1977/6439.htm>. Acesso em: 24 jan. 2008.
- _____. *Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1988*. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. 1988b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L9717.htm>>. Acesso em: 12 maio 2007.

_____. *Lei nº 10.887, de 18 de junho de 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, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm>. Acesso em: 22 jan. 2008.

_____. *Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 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. 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2004/Mpv/167.htm>. Acesso em: 22 jan. 2008.

_____. Ministério da Previdência Social. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, v. 14, n. 11, nov. 2009. Disponível em: <www.inss.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>. Acesso em: 10 jan. 2010.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Livro Branco da Previdência Social*. Brasília, 2002. Disponível em: <www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_14_06.asp>. Acesso em: 15 ago. 2006.

_____. *Por que reformar a previdência?* Livro Branco da Previdência Social. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PREBC.HTM>. Acesso em: 15 ago. 2006.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos e comparações internacionais*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. (Texto para discussão, n. 1.226)

COIMBRA, José dos Reis Feijó. *Direito Previdenciário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997.

GIAMBIAGI, Fábio et al. *Diagnóstico da Previdência Social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2004. (Texto para discussão, n. 1.050) Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1050.pdf>. Acesso em: 13 maio 2007.

_____. *A reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

IBGE. *O Brasil município por município*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 10 jan. 2010.

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

PINHEIRO, Vinicius Carvalho. *Previdência no Serviço Público: evolução recente*. *Informe de Previdência Social*, Brasília, v. 14, n. 7, p. 1-4, jul. 2002. Disponível em: <www.previdenciasocial.gov.br/arquivos/office/3_081014-104510-076.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2010.