



## Previdência única acaba com harmonia remuneratória

O governo federal está em vias de encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei complementar que regulamenta o parágrafo 15 do artigo 40 da Constituição, com a redação determinada pela Emenda Constitucional 41, de 2003. A referida Emenda Constitucional, no parágrafo 14 do mesmo artigo 39, facultou à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, estabelecer que o valor das aposentadorias e pensões pode ter como limite o teto previdenciário previsto para os benefícios do regime geral de previdência social.

Tem-se afirmado com insistência que, devido aos termos das referidas alterações constitucionais, a partir de suas edições, a par de suprimidas as regras de paridade e integralidade do sistema previdenciário do serviço público, todos os servidores públicos e agentes políticos devem se submeter ao regime de previdência complementar.

O assunto, infelizmente, ainda não mereceu reflexões mais aprofundadas, o que é lamentável, uma vez que o tema é da mais significativa importância para a magistratura e o serviço público em geral no Brasil. Até porque o governo está propondo uma modificação no sistema de previdência no setor público que rompe o paradigma histórico do nosso ordenamento jurídico, que é o sistema da integralidade e paridade, modelo que se afina com o perfil do serviço público.

O servidor público e o magistrado em geral ingressam na carreira cientes de que não deverão ter expectativa em relação a remunerações que poderiam obter na iniciativa privada. O servidor e o juiz fazem essa escolha não só pela relativa segurança quanto ao padrão remuneratório na ativa que as respectivas carreiras proporcionam, mas especialmente para o que lhes está assegurado para o futuro, a partir da aposentadoria. É previsível, portanto, que um novo modelo em questão tão sensível, a causar a ruptura de regras históricas, sem que haja uma discussão aprofundada, seja motivo de preocupação.

A exposição a seguir não tratará da pensão por morte que segue regra peculiar em relação à aposentadoria, tendo em vista a previsão normativa do parágrafo 7º do artigo 40. Não será explorada a questão referente à existência de vício de inconstitucionalidade formal e material na Emenda 41, de 2003.

A abordagem diz respeito, apenas, à mudança das regras para a aposentadoria. Em primeiro momento, o estudo se ocupa em destacar que não há motivo para a modificação do sistema de previdência no âmbito da Justiça Federal, pois, ao contrário do que se afirma, ele é superavitário. Em segundo momento, demonstra-se que o sistema previdenciário complementar, em verdade, é facultativo e não obrigatório, como parece ser à primeira vista. Por fim, ainda que venha a ser criado o sistema previdenciário complementar, nada recomenda que ele seja único para as três esferas de poder, diante da ausência de harmonia remuneratória.

### Mudar por quê?

Se o sistema previdenciário no serviço público em geral, historicamente, sempre seguiu as regras da paridade e da integralidade, a pergunta que se impõe é: Mudar por que e para quê?



O argumento oficial que está na base da proposta de alteração se assenta na premissa de que o sistema é deficitário. De acordo com esse discurso, no ambiente federal a contribuição do servidor público só se iniciou em 1991. Recentemente, em reportagem da Revista *Veja* afirmou-se — não se sabe de onde foi tirada essa conclusão — que o servidor público federal só começou a contribuir para o seu regime próprio de previdência social em 1993[1].

A contribuição para o sistema de previdência social, no serviço público federal, não se iniciou em 1993, muito menos em 1991. Em relação aos servidores públicos federais, o sistema previdenciário foi implantado com o Decreto 942 – A, de 21 de outubro de 1890, que criou o Montepio Civil referente aos servidores do Ministério da Fazenda. Nessa linha, foram criados outros montepios civis e, ainda, o Instituto Nacional de Previdência. Finalmente, por meio do Decreto-Lei 288, de 23 de fevereiro de 1938, veio a lume o Ipase — Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, dando origem ao sistema previdenciário específico e geral para todos os servidores públicos federais, que variavam entre as alíquotas de 4% a 7%, de acordo com o padrão de vencimentos.

Com a extinção do Ipase, a contribuição dos servidores federais estatutários para o custeio da seguridade social foi fixada na alíquota única de 5% sobre a remuneração, sendo alterada, posteriormente, por força do Decreto-Lei 90.817, para 6%. Depois da Constituição de 1988, a Lei 8.162, de 8 de janeiro de 1991, estabeleceu que, a partir de 1º de abril de 1991, a contribuição dos servidores teria alíquotas variáveis de 9%, 10%, 11% e 12%, aplicados de acordo com a faixa salarial do contribuinte. Posteriormente, a Lei 9.630, de 23 de abril de 1998, alterou a contribuição dos servidores públicos federais, estabelecendo uma alíquota única de 11%.

Durante todo esse intervalo de tempo, em nenhum momento, os servidores públicos federais deixaram de contribuir[2]. Ainda assim, lamentavelmente, incute-se na sociedade a idéia de que o servidor público federal teria iniciado a sua contribuição em 1991. O sistema seria deficitário por essa razão, o que exigiria mudanças, porque o Estado não teria condições financeiras de arcar com esse ônus. A sociedade brasileira estaria pagando para que o servidor público tivesse o direito, ou o privilégio, como é colocado, de aposentar-se com a paridade e a integralidade, quando a grande massa da sociedade brasileira não tem idêntico tratamento.

Os servidores públicos são colocados em situação no mínimo antipática perante a opinião pública, sob a pecha, embutida no discurso oficial, de que são detentores de privilégios e que estão acarretando ônus financeiro indevido ao restante da sociedade.

### **Inexistência de déficit no regime previdência do serviço público federal**

O ponto de partida da discussão deve se dar, necessariamente, quanto a essa falsa premissa oficial de que o sistema é deficitário, pois ela não é verdadeira. Em verdade os aposentados recebem uma parcela mínima de uma aposentadoria para a qual eles contribuíram ao longo do tempo. Havia, sim, imperfeições no sistema. Muitas vezes, com poucos anos de contribuição, o servidor público tinha a possibilidade de obter a aposentadoria com a remuneração do cargo que ocupava na época da



aposentação. Sua contribuição, evidentemente, era insuficiente para constituir o fundo previdenciário.

Entretanto, a partir das modificações introduzidas pela Emenda Constitucional 20, de 1998, complementadas pela de 41, de 2003, isso não é mais possível no nosso sistema. Para obter a aposentadoria integral, o servidor ou juiz tem de contribuir durante 35 anos.

Por isso, pode-se afirmar e reafirmar que no âmbito da Justiça Federal não há déficit. Desafiamos qualquer pessoa a demonstrar o contrário. Matematicamente isso é impossível. Uma simples simulação de um plano de previdência, desses que são feitos em sites na internet, mostra que um juiz federal, contribuindo com 11% dos seus subsídios — cerca de R\$ 2 mil e 200 reais por mês — durante 35 anos, teria proventos superiores a R\$ 35 mil, diante da massa de recursos constituída. Isso sem que seja feito cálculo atuarial, com rigor técnico. Não se pode esquecer que, mesmo aposentado, o servidor ou juiz continuará a contribuir para o fundo dos futuros aposentados. Repita-se: não tem como ser deficitário.

Em relação à Justiça Federal, há um aspecto primordial que não pode deixar de ser examinado com atenção. Criada pelo Decreto 848, de 11 de outubro de 1890[3]. Porém, extinta pela Carta de 1937, recriada pelo Ato Institucional 2, de 1965, a Justiça Federal instalou a primeira Seção Judiciária em 1967, no dia 23 de maio[4]. Portanto, completou este ano 40 anos de sua reinstalação. Além de ser um segmento do Judiciário que, comparado com as Justiças Estadual e do Trabalho, é pequeno[5] em número de magistrados e servidores, a Justiça Federal não tem servidor aposentado do período anterior a 1967.

Assim, o quadro de inativos da Justiça Federal, entre magistrados e servidores, passou a ser formado a partir do ano de 1967. Por isso mesmo, e tendo em consideração que a expansão da Justiça Federal somente teve início a partir dos anos 90, com a sua regionalização determinada pela Constituição de 1988, há apenas 2.219 servidores aposentados. Em contrapartida, há mais de 22 mil servidores ativos, número expressivamente superior ao de aposentados[6].

Tendo em consideração apenas os juízes federais, o sistema previdenciário se apresenta mais saudável ainda. O quadro atual é de 1.388 magistrados, somando-se os juízes e desembargadores de todos os Tribunais Regionais Federais, e apenas 116 aposentados[7].

Com uma alíquota de contribuição de 11% sobre os vencimentos ou subsídios dos servidores e juízes, ativos e inativos, não há como esse sistema ser deficitário. Além do mais, a perspectiva é totalmente favorável à sustentabilidade do sistema previdenciário da Justiça Federal, na medida em que tramita na Câmara dos Deputados o projeto de Lei 5.829, de 2005, que trata da criação, nos próximos sete anos, de 230 varas federais, o que implica mais 460 novos cargos de juízes, além de vários outros de servidores, que vão aumentar, ainda mais, o número de contribuintes.

### **Ausência de contrapartida da União.**

Outra questão que precisa ser incluída no debate acerca da previdência complementar é o artigo 40, caput, da Constituição. Os órgãos públicos federais, aí incluídos os da União, não contribuem para a



---

formação do fundo previdenciário dos servidores públicos. Esse fundo, na verdade, nem existe, o que é, além de temerário, uma tremenda irresponsabilidade do governo.

Os servidores e juízes federais, mensalmente, descontam 11% de sua remuneração para a formação do fundo previdenciário, a fim de que, no futuro, possam receber esses valores a título de aposentadoria. Porém, o governo recolhe esse dinheiro e o utiliza para as mais diversas finalidades. Além de não dar a sua contribuição, ou seja, não recolher nenhum centavo para o sistema previdenciário do serviço público, a União não cria o fundo previdenciário, o que lhe permite fazer uso dos recursos que deveriam ser vinculados ao pagamento das aposentadorias.

Evidentemente, para o equilíbrio financeiro e atuarial de um sistema, cuja massa de recursos é formada, conforme a previsão constitucional, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, é obrigatória a constituição de fundo específico para ser gerenciado de forma adequada.

Assim foi até a extinção do Ipase. Este instituto recebia contribuições dos servidores federais e, por imposição do Decreto-Lei 288/38, também do governo federal, correspondente, no máximo, a 18% do total da despesa com a remuneração dos servidores. A verba deveria constar do orçamento anual, sendo recolhida em duodécimos, no primeiro dia útil de cada mês, ao Banco do Brasil, à disposição do Ipase (arts. 24 e 25).

Não eram apenas os servidores que contribuía. O Estado também tinha a obrigação e contribuía para a formação da fonte de custeio, montante que, necessariamente, constava do seu orçamento[8].

Não se tem notícia de que o Ipase, durante a sua existência, tenha enfrentado falta de recursos para atender os benefícios previdenciários. Ao contrário, além da assistência médico e financeiro substitutivo da remuneração, atuava também como agente financeiro na aquisição da casa própria por parte dos servidores.

Contudo, a despeito do sucesso relativo do sistema de assistência social do servidor público federal, o Ipase foi extinto na década de 70. Três conseqüências negativas, desde logo, advieram: suprimiram-se a assistência social habitacional ao servidor público, os recursos custeados pela União e o fundo específico da previdência social do serviço público[9].

Em razão disso, a responsabilidade quanto à arrecadação e gerenciamento dos recursos, assim como à manutenção dos benefícios previdenciários pertinentes aos servidores públicos federais pertencentes à administração direta e indireta, passou a ser da União. Ou seja, a União que já havia sido beneficiada, em detrimento dos servidores públicos federais, com a revogação dos artigos 24 e 25 do Decreto-Lei 288, de 1938, ainda recebeu como prêmio adicional a oportunidade de cuidar do fundo de custeio do sistema previdenciário de todos os servidores públicos federais. O efeito negativo mais danoso, no entanto, foi que os recursos arrecadados unicamente das contribuições compulsórias dos servidores federais deixaram de formar um fundo específico, como acontecia no tempo do Ipase, para passar a fazer parte do orçamento geral da União, o que viabilizou o desvio dessa massa de recursos para o atendimento de outros fins do Estado.



Afirma-se que a mudança ocorrida no sistema de previdência do servidor público prestou-se, entre outros motivos menos nobres, para que os recursos que formavam o fundo servissem para a execução de programas de governo, aí incluída a execução de diversas obras públicas.

No artigo “Reforma sim, massacre não”, publicado no semanário “Brasília em Notícia”, nº 539, o ex-deputado federal e professor de Direito Constitucional Ney Lopes aponta com precisão o responsável pelo déficit da Previdência Social no setor público. Diz ele[10]?

Como parlamentar durante anos me opus a regras que retroagissem para ferir mortalmente direitos adquiridos, coisa julgada, ou atos jurídicos perfeitos. Isso jamais significou oposição a reforma previdenciária. Apenas, senso de justiça.

Afinal, terão sido os servidores públicos os únicos responsáveis pelo déficit da Previdência? Em absoluto. Os aposentados recebem a parte mínima da poupança que fizeram durante anos. Todos entraram no sistema descontando mensalmente. E o governo, como agiu? Ficou com esse dinheiro, lucrou muito através de rendimentos financeiros, que precisam ser computados na hora de explicar a responsabilidade do quadro atual de dificuldades. Naquela época, o discurso era contribuir para a Previdência como forma do empregado ou funcionário investir no seu futuro. Hoje em dia, o “investidor” de ontem é tido como parasita.

A Previdência existe no Brasil desde 1923 e no início havia muitos contribuintes e poucos aposentados. A professora mineira Eli Iola Gurgel Andrade, em tese de doutorado, demonstrou que se todos os saldos positivos da Previdência brasileira — funcionários e celetistas — no período de 1945 a 1980 não tivessem sido desviados, mas destinados a um sistema de capitalização, com base no rendimento de 6% ao ano, isso representaria cerca de R\$ 1 trilhão atuais. E para onde foram os recursos da Previdência? Todo mundo sabe: a construção de Brasília, a Companhia Siderúrgica Nacional, carteiras de crédito do Banco do Brasil, o atual BNDE e outros. Não se pode negar a importância da destinação dos recursos, sobretudo na área do crédito agrícola. Todavia, os números inocentam o servidor público e o celetista como réus da crise que hoje enfrenta a Previdência Social.

A modificação operada àquela época em nada melhorou o sistema, pelo contrário, deu margem a que, irresponsavelmente, a União, os Estados e os Municípios pudessem usufruir dos recursos oriundos das contribuições feitas pelos servidores públicos. Sem o fundo específico, os recursos deixaram de ser geridos por um sistema de capitalização.

É no mínimo risível, agora, sob o argumento de que o sistema é deficitário, que se queira, uma vez mais, modificar as regras do jogo, sem que, antes, se cobre, de quem é o inadimplente, a sua efetiva contribuição. Quando é que os órgãos públicos federais vão contribuir para o sistema, como determina a Constituição?[11] E onde está a massa de recursos proveniente do recolhimento da contribuição pelos servidores públicos ao longo do tempo?

Se vamos discutir mudanças, sob o argumento de o modelo é deficitário, então é o momento de saber,



efetivamente, quanto os órgãos públicos devem para a formação do fundo, em razão de não terem feito as devidas contribuições, como determina a Constituição. Impõem-se, ainda, explicações de como a União, os estados e os municípios gerenciaram as contribuições feitas pelos servidores públicos ao longo de todo esse tempo.

Especialmente em relação à Justiça Federal, basta que se divulgue quanto foi recolhido e como se deu o gerenciamento, nesses últimos quarenta anos, das contribuições feitas, mês a mês, pelos servidores e magistrados.

### **Mudar para quê?**

Sem essas explicações, não é possível aceitar a mudança. Até porque, no modelo do sistema de previdência complementar, cabe ao poder público fazer a sua devida contribuição. Ora, se os órgãos não contribuem hoje, embora sejam obrigados a tanto pela Constituição, quem garante que, com a mudança do modelo do sistema previdenciário para o serviço público, eles irão cumprir esse encargo?

Se não há déficit, se o sistema é superavitário, para que mudar o sistema? Evidencia-se que não se trata propriamente de uma proposta de novo sistema previdenciário para o setor público, mas uma mudança de modelo tendo em conta um plano de governo que visa estimular o desenvolvimento. É, portanto, um lícito plano de desenvolvimento. Não se pode esquecer que, mundialmente, os fundos de pensão são os maiores investidores. Com a criação do sistema de previdência complementar, o fundo previdenciário dos servidores públicos, em pouco tempo, será o mais aquinhoado dentre todos, constituindo-se, assim como outros já existentes, em um forte investidor no mercado nacional. Com isso, será estimulado o desenvolvimento do país, com uma injeção invejável de recursos, especialmente na área da construção civil.

O próprio ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, em recente palestra, destacou a existência, atualmente, de cerca de 300 fundos de pensão privados no Brasil. Segundo o ministro, esses fundos têm importante participação na economia do país com investimentos em ações, no setor de comércio, entre outros ramos da economia nacional.

No cenário mundial, os fundos de pensão estão catalogados dentre os cinco segmentos mais importantes para o desenvolvimento. Em alguns países, como é o caso da Holanda, 90% dos investimentos são provenientes dos fundos de pensão dos servidores. Eis uma discussão que se deve fazer.

É razoável que seja implementada a modificação no sistema de previdência dos servidores públicos a fim de que o fundo daí originado, gerenciado tal como os demais fundos de pensão, sirva para estimular o desenvolvimento do país?

Não parece recomendável que os recursos destinados à aposentadoria de magistrados sejam gerenciados por entidades de previdência que atuam e se apresentam no mercado financeiro como um de seus maiores, senão o maior, investidor. Empreendimentos financiados por fundos de pensão são frequentemente objeto de discussão no Judiciário. A magistratura será chamada a decidir questões que



podem comprometer, severamente, a saúde financeira do fundo de pensão no qual estão os recursos destinados à sua própria aposentadoria, o que é, convenhamos, no mínimo indesejável.

O Ministro do Planejamento, em sua explanação sobre o sistema de previdência complementar, reconheceu que, hoje, no Brasil, não há um shopping center que tenha sido construído sem a participação de fundos de pensão, a exemplo das maiorias dos resorts edificados no país.

Se é desnecessário modificar o sistema de previdência da magistratura e dos servidores da Justiça Federal em razão da ausência de déficit, também não parece razoável que haja essas mudanças como forma de estimular o desenvolvimento econômico brasileiro, pois isso teria como consequência fazer com que os juízes tenham de decidir questões, as mais diversas possíveis, em que há claro e direto interesse dos fundos de pensão, dentre eles aquele do os próprios magistrados participam.

### **Início de vigência do regime previdenciário complementar.**

Insiste-se que, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional 41, de 2003, os servidores e juízes que ingressaram nas respectivas carreiras após as alterações por ela introduzidas no sistema de previdência social não têm mais direito à aposentadoria sob as regras da paridade e integralidade. Não é verdade.

Observe-se a redação clara do parágrafo 14 do artigo 40 da Constituição. Lá está preceituado, de forma cogente, que tanto a União quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões no serviço público, o limite máximo estabelecido para o regime geral da previdência social[12]. Diante do comando normativo em destaque, duas questões importantes precisam ser bem analisadas. Vamos nos deter, por hora, para o aspecto da vigência desse novo modelo de previdência social pública.

O dispositivo constitucional em foco não criou o sistema de previdência complementar. Simplesmente, facultou às entidades federativas a adoção desse novo modelo. A fim de afastar qualquer dúvida, no parágrafo 15 do artigo 40, a Constituição esclarece que “o regime de previdência complementar de que trata o parágrafo 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo...”[13]. Assim, para a instituição desse novo regime de previdência é preciso, antes de tudo, que cada unidade da federação venha a criá-lo, por meio de lei complementar.

Enquanto não for criado por lei complementar de iniciativa da União esse novo modelo de regime de previdência para o setor público, os servidores e juízes federais, independentemente de terem, ou não, ingressado nas respectivas carreiras após a Emenda Constitucional nº 41/2003, continuam com direito de aposentadoria em consonância com as regras da paridade e integralidade.



A tese aqui defendida ganha fôlego com a leitura atenta do parágrafo 16 do artigo 40 da Lei Maior. Lá está dito que as regras referentes à previdência complementar, conquanto cogentes para quem tenha ingressado no serviço público após a data da publicação do ato de instituição desse regime, somente será aplicável aos que já estavam engajados aos órgãos públicos, mediante prévia e expressa opção pelo novo modelo[14]. Com efeito, confira-se a dicção normativa do parágrafo 16 do artigo 40: “Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data de publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.”

Por conseguinte, o regime de previdência complementar, caso instituído pela respectiva entidade federativa mediante lei, será aplicável a quem ingressar no serviço público após a vigência dessa nova disciplina. Ele não poderá ser adotado, até porque a vigência da lei não pode ser retroativa, para quem já estava no serviço público. Exatamente para conferir aos servidores e juízes que já estão no serviço público o direito de opção entre os regimes, o constituinte, a par dos parágrafos 14 e 15, tratou de inserir, no artigo 40 da Constituição, a ressalva do parágrafo 16.

Como se vê, a interpretação sistêmica dos parágrafos 14, 15 e 16 do artigo 40 da Constituição leva à conclusão de que esse regime de previdência complementar, em princípio, é para os servidores e juízes que forem admitidos no serviço público a partir da instituição desse novo plano. Dessa forma, de regra, o regime de previdência complementar será para quem ingressar no serviço público depois da devida regulamentação, em lei complementar, desse novo modelo. Em relação aos servidores e juízes que já se encontram nas respectivas carreiras, o novo regime só poderá ser aplicado caso haja prévia e expressa opção.

### **Regime de previdência complementar e facultativo.**

Foi afirmado no tópico anterior que o exame acurado da redação do parágrafo 14 do artigo 40 da Constituição faz exsurgir duas questões importantes: a primeira já foi aqui esmiuçada, que diz respeito ao aspecto temporal de vigência do regime de previdência complementar.

A segunda que se levanta é em relação à adoção imperativa ou facultativa do regime de previdência complementar pelas entidades federativas. Eis o texto do parágrafo 14 do artigo 40: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam o regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.”



Foi precisa a redação empregada pelo constituinte derivado na elaboração do parágrafo 14 do artigo 40 da Constituição, preocupado em não dar margem a interpretações distorcidas. Se tiver a intenção de afastar, do seu sistema de previdência social do setor público, as regras da paridade e integralidade dos proventos, a entidade federativa terá (“...desde que instituem...”) de criar, por meio de leicplementar, essa outra espécie de regime previdenciário, denominada complementar.

Ou seja, a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, cada um de per se, há de fazer um juízo de conveniência e oportunidade quanto à permanência da sistemática atual ou a criação dessa outra facultada pelo parágrafo 14 do artigo 40 da Constituição.

Então, o regime complementar não é obrigatório para a União, não é obrigatório para os estados, tampouco para o Distrito Federal e os municípios. Essas unidades da federação, como bem assinalado pelo constituinte derivado, poderão criar esse novo modelo, apenas se assim o desejarem. Repita-se, não estão obrigadas a tanto.

Cabe verificar, ainda, que para o governo federal, distrital, estadual ou municipal instituir esse plano de seguridade complementar e acabar com a paridade e a integralidade, ele tem que demonstrar a necessidade de introduzir tão profunda modificação na sistemática previdenciária do setor público.

Aplica-se, nesse caso, o princípio da razoabilidade, especialmente quando se trata de alteração normativa que implica supressão de direito social de significativa importância para a efetiva dignidade da pessoa humana. De conformidade com o novo paradigma do direito, experimentado com o chamado *Estado <I>constitucional</I>* ou *<I>neoconstitucionalismo</I>*, no qual os princípios ocupam posição hegemônica no sistema e possuem força normativa e superior às regras, a inconstitucionalidade de uma norma não se dá apenas quando ela afronta, de forma direta, o comando normativo da Lei Maior, mas igualmente quando ela tergiversa, sem a plena justificativa, com cláusula constitucional.

De acordo com essa ótica doutrinária, a norma infraconstitucional deve se escorar em justificativa para o estabelecimento de novo tratamento menos protetivo, principalmente quando se trata da supressão de direito que faz parte do arcabouço normativo de proteção à dignidade da pessoa humana, como são as regras da paridade e integralidade no sistema previdenciário do serviço público.

Consoante foi visto linhas acima, o sistema previdenciário da Justiça Federal é superavitário e equilibrado, com perspectiva para o futuro de se tornar ainda mais sustentável, razão pela qual não há necessidade de sua alteração. Ainda que no âmbito de alguns

estados e municípios da federação se mostre, para fins do equilíbrio financeiro, imprescindível e mesmo urgente a instituição do regime de previdência complementar, o mesmo não se pode dizer na seara federal, notadamente na justiça federal.

### **Inviabilidade da adoção de regime de previdência complementar único.**

O plano de previdência complementar esboçado pelo Executivo, embora interesse diretamente aos



poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, foi elaborado unilateralmente, o que não é nada saudável, além de albergar discutível constitucionalidade. Ora, cabe a cada Poder, dentro da autonomia administrativa e financeira, gerenciar os recursos referentes aos seus servidores, ativos e inativos.

Ademais, o número de servidores do Executivo é exponencialmente superior aos do Legislativo e ao do Judiciário. Segundo dados do próprio Executivo, juntos, o Legislativo e o Judiciário federais não chegam a 5% dos servidores do Executivo. Um fundo único, com mais de 95% dos integrantes do Executivo, em verdade, não pode ser equilibrado pela flagrante minoria dos integrantes do Legislativo e do Judiciário.

Ainda que não se observe propriamente ofensa ao princípio da separação dos poderes, a ausência de sensibilidade do Executivo em debater a questão previamente com os poderes Legislativo e Judiciário compromete um princípio basilar da organização do Estado, que complementa a cláusula da independência entre os poderes. Refiro-me ao princípio da harmonia entre os poderes.

Note-se que o constituinte deu destaque à independência dos poderes, porém, com a mesma ênfase estabeleceu que esta deve ser pautada na harmonia entre eles, sob pena da fragmentação política. Estabelecer para todo o serviço público federal um regime de previdência complementar sem chamar para o diálogo o Legislativo e o Judiciário, e assim ter a oportunidade de conhecer as singularidades desses poderes, em nada contribui para o aprimoramento das idéias. Ao contrário, cria naturais resistências ao projeto, o que se fará sentir no Parlamento, quando a matéria for submetida a sua apreciação.

A despeito do aspecto salientado, não parece adequada a adoção de um regime de previdência complementar único, para todo o serviço público federal, como pretende a União. A justificativa apresentada pelo ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, é de que o fundo único possibilita ganho em escala devido à maior disponibilidade financeira para a realização de investimentos, ao menor custo de administração, à garantia de isonomia de tratamento entre os servidores dos três poderes e maior segurança jurídica e fiscal. Para remediar problemas referentes à independência dos poderes, o projeto do governo federal prevê autonomia administrativa, financeira e gerencial à direção do Fundo, compartilhada entre os três poderes.

Porém, mais importante e saudável para o equilíbrio do sistema de previdência social não é a quantidade de participantes, mas, sim, a harmonia do perfil remuneratório. De acordo com especialistas, a ausência de maior identidade remuneratória dificulta sobremaneira a gestão do fundo previdenciário. É aí que reside o inconveniente. Existe dissonância de padrão remuneratório muito profunda entre Legislativo, Executivo e Judiciário. Ainda que se queira proceder à harmonização, essa desarmonia ainda persiste. Essa é mais uma demonstração sobre a inconveniência de criação de um fundo único.

Uma das justificativas para a criação desse fundo único é, como foi dito, que isso daria maior aporte de recursos para o sistema, o que acarretaria mais possibilidades de investimentos, tornando-o mais rentável.

Conforme foi explanado no item 5 deste escrito, é incompatível com as funções da magistratura, inserir o juiz em um sistema de fundo previdenciário que se apresenta, no mercado financeiro e imobiliário do país, como um de seus maiores investidores. As razões são por demais óbvias.



Dessa forma, se for o caso de ser instituído o fundo de previdência complementar, que ele não seja único, diante das peculiaridades da magistratura.

### **Razões finais.**

Há muito o que se debater sobre o assunto. Não se pode introduzir um novo regime de previdência para o serviço público, denominado complementar, que pretende romper com um paradigma histórico do nosso sistema, sem que ocorra aprofundada análise dos reais motivos para a sua alteração.

Se a premissa para o a modificação do sistema é a existência do déficit, demonstrada que ela não existe no ambiente federal, não é devida a quebra das regras da paridade e da integralidade. Não se trata propriamente de uma proposta de novo sistema previdenciário para o setor público, mas uma mudança de modelo tendo em conta um *plano de desenvolvimento* embutido no plano de governo que visa estimular o desenvolvimento, tendo agente financeiro os fundos de pensão.

Especialmente em relação à Justiça Federal, tem-se que o sistema previdenciário atual não apenas é sustentável como é superavitário, uma vez que só agora ela completou quarenta anos de existência e o número de servidores ativos é bem superior ao de inativos, ao passo que as perspectivas quanto ao futuro próximo e remoto é de que essa margem cresça ainda mais. Não há justificativa para que se pretenda modificar a sistemática previdenciária atual estabelecida para os servidores e juízes federais.

A interpretação sistêmica dos parágrafos 14, 15 e 16 do artigo 40 da Constituição, levam à conclusão de que enquanto não for criado, por lei complementar de iniciativa da União, o novo regime de previdência para o setor público, os servidores e juízes federais, independentemente de terem, ou não, ingressado nas respectivas carreiras após a Emenda Constitucional 41/2003, continuam com o direito de aposentadoria em consonância com as regras da paridade e integralidade.

Em consonância com a leitura do parágrafo 14 do artigo 40 da Constituição, se a entidade federativa tiver a intenção de afastar, do seu sistema de previdência social do setor público, as regras da paridade e integralidade dos proventos, deverá criar, por meio de lei complementar, essa outra espécie de regime previdenciário, denominada complementar, de modo que esse novo modelo não é obrigatório, mas sim facultativo.

O princípio da independência dos poderes recomenda que cada um deles, dentro de sua autonomia administrativa e financeira, gerenciem os recursos referentes aos seus servidores, sejam eles ativos ou inativos. Daí por que não é adequada a pretensão de se instituir um fundo único, notadamente tendo em conta que mais de 95% dos integrantes do sistema seriam servidores do Executivo e que o perfil remuneratório não guarda maior harmonia, no que diz respeito ao perfil remuneratório, com os do Legislativo e do Judiciário.

### **Walter Nunes da Silva Júnior é presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil**

[1] A AJUFE enviou carta à Revista Veja, em 08.02.2007 contestando a matéria, nos seguintes termos: “Senhor Diretor de Redação, Veja publicou, na última edição, reportagem sobre os diferentes rombos da



Previdência – ‘À Beira do Abismo’ -, com dado incorreto. Não é verdade que até 1993 a contribuição dos servidores públicos, aí incluídos os magistrados federais, tenha sido de 0% como foi publicado. Desde 1890, quando foi instituído o embrião do sistema previdenciário desse segmento, o Montepio Civil, é descontada do contracheque do servidor, alíquota referente à aposentadoria. O percentual teve diversas alterações até 1991 e, desde então, é de 9% a 12%, de acordo com a faixa salarial. Uma simples projeção entre fundos oferecidos pelo mercado, tomando por base o desconto atual para a previdência social (11%) de cerca de R\$ 2.200,00 durante trinta e cinco anos, mostra que um juiz federal teria direito a renda mensal vitalícia de R\$ 35 mil, no caso a União. A responsabilidade pelo rombo não pode ser, portanto, atribuída aos servidores, muito menos aos juízes federais.” Em atenção à carta a AJUFE, a redação a redação da Revista Veja assim justificou a matéria: “Contatamos o jornalista Giuliano Guandalini, responsável pela reportagem. Ele nos forneceu os seguintes esclarecimentos: ‘O déficit dos servidores federais, aí inclusos os magistrados federais, foi de 35 bilhões de reais no ano passado. Dados do Tesouro Nacional. As contas do regime especial da previdência dos servidores nunca foram superavitárias. As atuais contribuições não cobrem nem 10% dos gastos. Há, sim, desde o início da República contribuições previdenciárias feitas por algumas categorias. Mas esses recursos sempre foram destinados a fundos previdenciários das próprias categorias – como os atuais sistemas de previdência complementar. Isso não deve ser confundido com os gastos previdenciários que oneram o Tesouro Nacional’.” Em razão disso, a Ajufe insistiu no debate da questão, encaminhando outra mensagem para a Revista Veja: “O registro feito na carta anterior foi sobre a publicação de informação equivocada de que os servidores públicos, até 1993, nunca haviam contribuído à Previdência Social. O próprio jornalista Giuliano Guandalini se contradiz quando admite que houve contribuições previdenciárias, anteriores à data, por parte de ‘algumas categorias’, quando, na verdade, as contribuições foram feitas pelos servidores em geral. Quanto aos responsáveis pelo rombo, também faltou precisão e sobrou precipitação por parte do jornalista. A contribuição paga hoje pelos servidores, incluídos os juízes federais, destinam-se, sim, à futura aposentadoria, mesmo que seja destinada ao sistema de contribuição complementar. Portanto, a projeção feita na carta anterior continua válida. Uma simples projeção entre fundos oferecidos pelo mercado, tomando por base o desconto atual para a previdência social (11%) de cerca de R\$ 2.200,00 durante trinta e cinco anos, mostra que um juiz federal teria direito a renda mensal vitalícia de R\$ 35 mil, no caso a União. A responsabilidade pelo rombo não pode ser, portanto, atribuída aos servidores, muito menos aos juízes federais, como se afirma na reportagem.”. Em razão dessa última manifestação, a Revista Veja, de forma correta e ética, na edição de 28 de fevereiro de 2007, publicou a nossa primeira carta, na qual nós contestamos a matéria aqui mencionada.

[2] Por isso mesmo, há algum tempo atrás, no programa Jô Onze e Meia, da Rede Globo de Televisão, o então Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer, ao ser entrevistado, afirmou que os servidores públicos só tinha começado a contribuir para a previdência social a partir de 1991. No outro dia, no mesmo programa, o apresentador, recebeu uma enxurrada de reclamações dos telespectadores indignados com aquela afirmativa, que não correspondia à verdade.

[3] Portanto, antes mesmo da primeira Constituição republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

[4] A primeira Seção Judiciária instalada foi a do Distrito Federal, em Brasília.



[5] A Justiça Estadual na primeira instância, em número de juízes, é mais de 8 vezes maior que a Justiça Federal. A Justiça do Trabalho é quase 3 vezes maior em número de juízes que a Justiça Federal.

[6] Ademais, como de acordo com as regras atuais os aposentados não estão isentos da contribuição, aí é que não há como o sistema ser deficitário.

[7] Segundo informações dos Tribunais Regionais Federais, o número de juízes aposentados por Região é o seguinte: Na Primeira, 36; na Segunda, 22; na Terceira, 18; Na Quarta: 30; Na Quinta: 10.

[8] Com essa disciplina de previsão do valor da contribuição dos órgãos públicos, o referido decreto-lei previa a existência de lucros anuais, ao estabelecer que 10% do superávit deveriam ser revertidos em gratificações para os servidores do Ipase, 20% em distribuição de benefícios no exercício seguinte, enquanto o restante servia de fundo específico destinado à elevação dos valores dos benefícios.

[9] Com a modificação do sistema, a previdência do servidor público só serve para a aposentadoria. Não se presta, sequer, para a assistência média. Se não todos, praticamente todo servidor público, além do que recolhe para a previdência do setor públicos, ainda tem de contratar, no mercado, um plano de saúde.

[10] P. 22.

[11] É uma boa pergunta de se fazer ao governo. Fala-se que o sistema não é equilibrado, e por que não é equilibrado? Está faltando alguém contribuir, justamente os órgãos públicos. Mas o que se fez? Estendeu-se a contribuição para outros, além dos ativos, colocando os inativos. E ainda botou os pensionistas. Mesmo assim continua desequilibrado, porque a União não contribui. Então, há de se indagar, quando é que vai começar a contribuir, porque senão, amanhã, vem uma nova alteração constitucional para retirar a paridade e integralidade de quem ainda ficou com essa garantia.

[12] A redação do dispositivo é a seguinte: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.” O art. 201 da Constituição trata do regime geral de previdência social.



[13] O texto completo do art. 40, § 15 está redigido assim: “O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.” Há crítica contundente quanto à redação desse dispositivo, na medida em que estabelece que o regime de previdência complementar será instituído por entidades fechadas de previdência complementar, de *natureza pública*. Ora, o fundo será gerido por uma entidade privada. O que se pode dizer é que essa espécie de previdência complementar é pública pelo fato de ter como um dos contribuintes um órgão público e ser previsto para os servidores públicos ejuízes. É nisso que ele se diferencia do regime de previdência privada, de caráter complementar, plasmado no art. 202 da Constituição.

[14] Art. 40, § 16: “Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data de publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.”

**Date Created**

27/08/2007