

NOTA TÉCNICA Nº 12/2016/CONAMP

Proposição: PEC 287/16, do Poder Executivo, que altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

Ementa: A proposta modifica o sistema de seguridade social referente aos benefícios previdenciários e assistenciais.

A **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)**, entidade de classe que congrega mais de 16 mil membros dos Ministérios Público dos Estados, Distrito Federal e Territórios e Militar, com objetivo de preservar a autonomia da instituição, a higidez de suas funções constitucionais e adequação de sua organização estrutural, externa o seu posicionamento **CONTRÁRIO** a respeito da referida proposta.

A referida Nota Técnica foi elaborada em conjunto com a **Associação Paulista do Ministério Público (APMP)**, entidade afiliada, com o objetivo de colaborar para o bom desenvolvimento do do processo legislativo, externando dados técnicos, atuariais e também jurídicos a respeito das premissas equivocadas, da funcionalidade distorcida e da grave incoerência sistêmica que envolvem a reforma em sua perspectiva, em especial no que concerne ao setor público.

Parte o Governo Federal do errôneo pressuposto de que a Previdência Social, como um todo, é deficitária e que coloca em risco as finanças do País, sem, contudo, atacar o cerne dos problemas econômicos, transferindo esse ônus para os trabalhadores, em especial do setor público, que pagam escorchantes valores à guisa da compulsoriamente, e de antes, contratada aposentadoria.

Conforme revelado em 05.12.16 pelo Jornal Folha de São Paulo: "Reforma da Previdência pode gerar economia de R\$ 678 bi, diz governo", "economia" esta que se daria no prazo de dez anos e que foi revelada em documentos do Governo Federal acessados pelo jornal¹.

O que parece ser uma economia de vulto para a salvaguarda do País, em verdade escamoteia cruel política de concentração de renda, impondo à classe média (trabalhadores dos setores público e privado) o ônus da transferência de recursos públicos para reduzido espectro do setor privado, buscando-se na reforma da previdência - que solapa a ordem constitucional vigente - a obtenção compulsória de recursos, visando minimizar a sangria econômica produzida por errática política fiscal.

Apenas no que toca à renúncia fiscal, vê-se, de acordo com dados entabulados pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), a trilionária renúncia fiscal da União nos últimos seis anos²:

ANO	RENÚNCIA FISCAL UNIÃO
2011	152.441 bi de reais
2012	182.410 bi de reais
2013	223.310 bi de reais
2014	253.715 bi de reais
2015	267.336 bi de reais
2016	266.993 bi de reais
TOTAL	1.346.205 tri de reais

Nos últimos seis anos o Governo Federal abriu mão de aproximados 1,35 **trilhões** de reais em renúncias tributárias e agora apresenta temerária reforma da previdência, buscando supostamente "economizar", nos próximos dez anos, 678 bilhões de reais, nem que para tanto tenha que fulminar garantias de milhões de trabalhadores, dos setores público e privado, que sequer pretende proteger por regras de transição; sim, porque trazer idade mínima para inserção em regra de transição é impor corte etário e não regra de transição, medida de franca inconstitucionalidade e que conspurca o princípio contributivo regente da Previdência Social (isto levará a situações nas quais quem começou a trabalhar tarde e já

¹ <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1838400-reforma-da-previdencia-pode-gerar-economia-de-r-678-bi-diz-governo.shtml>

² Análise da Seguridade Social, 2015, pg. 26.

completou 50 anos estará dentro de regra de transição, e quem começou a trabalhar mais cedo, e está próximo dos cinquenta anos, por vezes já trespassando mais de 2/3 do tempo faltante para a aposentadoria, não está protegido por “normas de transição”, que implicam em verdadeiro ato de arbítrio trazido sem qualquer critério técnico, cinquenta anos para homens, e quarenta e cinco anos para mulheres; o que passou a ser um número cabalístico), além de significar inconstitucional discriminação por idade.

O despautério é tamanho que os três últimos anos de renúncia fiscal da União importaram em abrir mão de 788,044 bilhões de reais, 16,23% a mais da pretendida economia decenária da previdência.

Mas as erronias da política econômica não se circunscrevem às desonerações tributárias.

Somente em 2016, o Governo Federal pagará, a títulos de juros da dívida pública (juros, e não amortização), valor aproximado de 600 bilhões de reais.³

A isto se acrescente a perspectiva de perda de 500 bilhões de reais em 2016 por força da sonegação fiscal (que serão somados ao estoque já existente de 1,5 trilhões de reais, decorrente da sonegação fiscal em exercícios passados)⁴ - e não se vê o mesmo empenho do Governo Federal em corrigir esta grave distorção na distribuição de renda, que teve em propor a reforma da previdência -, afora prognose de perda de outros 200 bilhões de reais em razão da corrupção⁵.

Desconsiderando-se exercícios anteriores, apenas em 2016 – ano da remessa da temerária PEC da Previdência ao Congresso Nacional – o País perdeu, somados desonerações tributárias, juros da dívida pública, sonegação fiscal e

³ http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/Na-midia-Previdencia-Social-Por-que-nao-ha-deficit-Sul-21_18-08-2016

⁴ http://www.anfip.org.br/informacoes/noticias/Na-midia-E-preciso-combater-a-sonegacao-de-impostos-senador-Paulo-Paim-JB_21-10-2016

⁵ <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/corruptao-desvia-r-200-bi-por-ano-no-brasil-diz-coordenador-da-lava-jato/>

corrupção, o total aproximado de 1,567 trilhões de reais, ou, 2,31 vezes mais que a nomeada pretensão de “economia da previdência” em 10 anos.

Basilar a compreensão de que os setores beneficiados pela desoneração fiscal, juros da dívida pública, sonegação fiscal e corrupção não são os trabalhadores públicos e privados que terão suas perspectivas de vidas – erigidas ao grau de garantia constitucional conforme depois se demonstrará – destroçadas se aprovada a almejada reforma da previdência.

Os números demonstram, sem qualquer dúvida, que a reforma da previdência proposta pelo Chefe do Executivo Nacional não resolve os nós górdios da economia brasileira e apenas servirá, se aprovada, para suprimir garantias, transferir renda dos trabalhadores urbanos e públicos civis para o sistema financeiro, além de para gerar “esqueleto” a ser pago ulteriormente.

E isto pressupondo-se que os números trabalhados pelo Governo Federal sejam verdadeiros.

Infelizmente os números apresentados pelo Governo Federal – dentre aqueles acessados pelo jornal Folha de S. Paulo – não são verdadeiros, malgrado usados em sistêmica desinformação da real situação da previdência.

Os relatórios de avaliação da ANFIP demonstram, de forma sistemática, que assertiva do governo de que há déficit no Regime Geral de Previdência, desconsiderada a arrecadação para o seu custeio, em especial para garantia dos benefícios assistenciais e da saúde pública, das receitas constitucionais estabelecidas no artigo 195 da Magna Carta.

Nos últimos quatro exercícios os resultados do Regime Geral de Previdência Social, mesmo já descontada a Desvinculação de Receitas da União (20%), apresentaram superávit acumulado de 226,189 bilhões de reais⁶:

⁶ ANFIP, op. Cit. 2015, pg. 148.

ANO	RPGS resultado bilhões de reais
2013	+82.836
2014	+76.446
2015	+55.737
2016	+11.170

Eventual distorção do RGPS não pode ser creditada aos trabalhadores urbanos, cujo sistema historicamente é superavitário, mas que serão atingidos pela reforma da previdência de forma draconiana. Apenas à guisa de exemplo, nos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015 a aposentadoria urbana teve superávit acumulado de R\$ 88.969 bilhões de reais.⁷

Os dados do Governo Federal referente ao RPPS-União são incorretos, além de se omitir questão fundamental para a projeção da situação futura.

No anexo IV, item IV.7 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016, de autoria do Chefe do Executivo, vê-se a projeção atuarial do RPPS da União.

É de se destacar que RPPS significa Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis da União, não abarcando os militares, cujo regime é denominado EFM – Encargos Financeiros dos Militares da União.

Ao fazer a projeção atuarial para o primeiro exercício, em 2016, o Governo Federal aponta déficit projetado – somente para o pessoal civil - de R\$ 68.801.897.225,61.

Tal número, por mais incrível que possa parecer, não é verdadeiro.

Basta se ver o Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO de dezembro de 2015, documento elaborado pelo Tesouro Nacional⁸, para se constatar que, em 2015, o déficit do RPPS da União (cuja razão será aqui depois

⁷ Conforme ANFIP, Análise da Seguridade Social -2015, pgs. 28/29.

⁸ Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>

esclarecida) mais o déficit do EFM da União, considerada a liquidação atualizada do exercício, foi de R\$ 71.822.022.000,00⁹.

Porém, quando separada a previdência dos civis da previdência dos militares, e, tomado o mesmo paradigma, vê-se que o déficit do pessoal civil teria sido, segundo o RREO (dezembro/2015), de R\$ 39.191.073.000,00, ao passo que dos militares foi de R\$ 32.630.949.000,00.

Não o bastasse, o quadro do RPPS é apresentado como irreversível, com prejuízo em perspectiva de mais de um trilhão de reais pelo Relatório de Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União – RPPS União, apresentado em 2016 pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social¹⁰.

Tal relatório projeta, para 2016 (1º ano da série), despesa previdenciária de R\$ 100.508.418.434,84 e receita de R\$ 31.706.521.209,23, com estimado déficit de R\$ 68.801.897.225,61. Já para o último ano da série, 2090, projeta despesa de R\$ 910.430.386.038,38 e receita de R\$ 219.410.588.106,69, com déficit de R\$ 691.019.797.931,69.

O déficit projetado de 1,243 trilhão de reais, foi “obtido pela diferença entre o valor presente atuarial das contribuições futuras VPACF (R\$ 407,395 bilhões) e o valor presente atuarial dos benefícios futuros - VPABF (R\$ 1,651 trilhão)”, com aplicação de taxa de juros de 6% ao ano¹¹.

Retomados os números para essa questão de fundamental importância, o déficit do RPPS-União para 2015, segundo o RREO/2015 foi de R\$ 39.191.073.000,00, e quando realiza a projeção atuarial até 2090, o governo começa 2016 (o primeiro ano da série do anexo IV.7 do Projeto da LDO para 2016) com o já citado déficit estimado de R\$ 68.801.897.225,61 (apenas para o RPPS), número 75,55% maior que do ano anterior (constante do RREO), e muito próximo ao déficit somado de civis e militares em 2015 (R\$ 71.822.022.000,00), embora a ANFIP

⁹ RREO dezembro de 2015, pg. 34.

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2016/Anexos/Anexo%20IV.7%20-%20Av%20Atuarial%20do%20Regime%20Pr%C3%B3prio%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social-1.pdf

¹¹ Pg. 16 do relatório citado na nota antecedente.

apresente – e justificadamente – números bem menores tocante ao déficit do RPPS/União para 2015 (déficit de 33.781 bilhões de reais)¹².

A erronia do número inicial (2016, déficit de \$ 68.801.897.225,61) usado para a tábula atuarial até 2090, decorre do fato de que o governo considera, para estimar equação receita/despesa, que todos os servidores da União que já têm esta possibilidade se aposentariam no início de 2016¹³, o que de fato não ocorreu e nem ocorreria.

Portanto, a projeção do déficit atuarial do RPPS parte de número inflado em 75,55%, o que não traz nenhuma confiabilidade à prognoses pessimistas do RPPS a longo prazo, tão usada em discursos impregnados de desinformação sobre o regime de previdência pública.

Aliás, de conhecimento da própria imprensa que o déficit do RPPS para 2016 gravita no entorno de 35,3 bilhões de reais, com perspectiva de queda para 35,1 bilhões de reais em 2017¹⁴, números muito inferiores aos lançados pelo governo federal no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016.

Não é só isto. Toda projeção financeira de longo prazo deve ter um referencial de relativização para ser possível o cotejo presente de situação futura.

O Governo Federal, ao fazer a Avaliação Atuarial do RPPS dos Servidores Cíveis da União (anexo IV.7 do PLDO/2016), deliberadamente deixou de trazer qualquer referencial futuro para a avaliação, mas, quando da elaboração da Avaliação Atuarial do RGPS (anexo IV.6 do PLDO/2016), projetou o PIB Nacional ao menos até 2060.

Portanto, e mesmo que tomado o já explicado superestimado termo inicial de déficit para 2016 do RPPS (75,55% maior que a liquidação atualizada de 2015), no importe de R\$ 68.801.897.225,61 (o que equivale quase à somatória do

¹² Análise da Seguridade Social, 2015, pgs. 40/41.

¹³ Vide nota número 05, pg. 23 do Relatório de Avaliação Atuarial do RPPS (anexo IV.7 do PLDO).

¹⁴ <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1838400-reforma-da-previdencia-pode-gerar-economia-de-r-678-bi-diz-governo.shtml>.

déficit civil e do déficit militar para 2015 = R\$ 71.822.022.000,00), tem-se o seguinte quadro comparativo, se considerada a projeção futura do PIB apresentada pelo próprio governo federal quando da avaliação atuarial do RGPS:

Ano	Déficit RPPS bi*	PIB tri**	% DÉFICIT/PIB
2016	68.801.897.225,61	6.247.067	1,10%
2026	126.104.985.260,26	13.275.848	0,95%
2036	187.995.441.942,71	24.448.706	0,77%
2046	258.219.748.675,80	41.604.821	0,62%
2056	322.510.369.024,05	67.035.973	0,48%
2060	347.939.861.410,54	80.357.738	0,43%

* dados extraídos do anexo IV.7 do PLDO/2016

** dados extraídos do anexo IV.6 do PLDO/2016

O Governo Federal omitiu, quando do encaminhamento da PEC da Previdência ao Congresso Nacional, que o RPPS da União apresenta prognóstico de franco declínio do déficit comparativamente ao PIB (que o próprio governo projeta).

Isto seria o suficiente para afirmar que há errática premissa do Governo Federal (superestimando artificialmente o déficit do RPPS/União), o que, aliada a sua deliberada omissão (deixando de trazer a projeção do PIB na avaliação atuarial do RPPS, como fez no RGPS, para não mostrar que haverá franca diminuição do déficit da aposentadoria pública), deveriam ser causas suficientes para o rechaço da reforma da aposentadoria do setor público.

E isto tomando por início valor base que o Governo Federal, como já esposado, inflacionou em ao menos 75,5%.

Para 2015 teve-se déficit do RPPS/União (sem somar o EFM, e segundo o RREO de dezembro/2015) de R\$ 39.191.073.000,00, equivalente a 0,66% do PIB (de 5,904 trilhões), o que já se mostra, de plano, muito inferior ao pelo governo imaginado (na verdade, artificialmente superestimado) déficit em 2016 (1,10%, mas que parte de valor base inflacionado em 75,75%, conforme já explicado).

Há mais.

No já nomeado estudo atinente a 2015, a ANFIP expurga uma série de gastos impropriamente lançados no RREO como se fossem de índole previdenciária (e que em verdade não o são, como bem explicado no relatório).

Expurgados os dados indevidos, e tomados os números apresentados pela ANFIP, sobrevém os seguintes quadros, nos quais se inclui o EFM:

ANO	RECEITA RPPS	DESPESA RPPS	DEFICIT RPPS	RECEITA EFM	DESPESA EFM	DEFICIT EFM
2012	23.738	51.507	27.779	2.001	26.677	24.676
2013	25.419	55.557	30.138	2.171	28.893	26.722
2014	27.363	58.825	31.462	2.343	31.849	29.506
2015	29.271	63.052	33.781	2.650	35.157	32.507

ANO	Déficit RPPS*	DEFICIT EFM*	RPPS/PIB	EFM/PIB
2012			0,58	0,51
2013	8,53%	8,29%	0,57	0,52
2014	4,39%	10,42%	0,57	0,53
2015	7,37%	10,17%	0,57	0,55

* aumento percentual em relação ao ano anterior; a partir de 2013 (considerado o aumento em relação a 2012, daí porque em branco os campos respectivos de 2012, eis que não projetada retroação para 2011).

Os quadros acima indicam mais uma tendência omitida pelo Governo Federal.

Em termos nominais, os dados revelados pela ANFIP demonstram que o déficit do RPPS/União, em 2015, foi de 33,781 bilhões de reais, ou 3,91% maior que o déficit do EFM/União, de 32.507 bilhões de reais (e isto sem levar em consideração a DRU).

Absolutamente estabilizado, hoje, o déficit do RPPS/União (e com franca estimativa de queda entre 2016 e 2060, mesmo quando considerado o interstício de 10 em 10 anos, a partir de 2016) – e isto seria mais um motivo para que não se alterasse o regramento constitucional do RPPS.

Porém, o déficit do EFM/União se põe crescente frente ao PIB e, mesmo assim, preferiu o governo – por motivos que refogem ao direito – não incluir os militares federais na reforma Previdenciária.

Isto bem demonstra que a pretendida reforma não tem por objeto solucionar a questão da previdência, do contrário deveria abarcar todo o sistema previdenciário, mormente onde se vê maior déficit real (como às escancaras ocorre no EFM).

E revela, outrossim, o tratamento desigual dado a integrantes do funcionalismo. Os militares federais mantêm aposentadoria e pensão integral e os civis, não contemplados pelo corte etário, sofrerão inúmeros revezes se aprovado for o projeto original. Franca ofensa ao princípio constitucional da igualdade, mormente se considerado, e em relação aos membros do Ministério Público e magistrados, que estes – assim como os militares - integram carreiras de Estado, estão sujeito a severos regimes disciplinares próprios, a regime especial de trabalho sem remuneração por hora extra pela comum jornada de trabalho que suplanta, em muito, as quarenta e quatro horas semanais, a trabalhos em finais de semana como plantões e decorrentes de convocações diversas, além de constantes transferências de domicílio para promoção e evolução funcional.

Mas não só ai reside a discriminação feita pela PEC 287/16.

O artigo 6º da PEC em comento prevê a aplicação do artigo 40, § 13 da Constituição tão somente aos parlamentares que forem diplomados após a promulgação da Emenda, ao que mantêm, para os demais, as regras hoje vigentes.

Veja-se: um Deputado Federal em primeiro mandato, sem ainda dois anos de exercício parlamentar, mantêm as regras atuais para a sua aposentadoria.

Um servidor público próximo de seus cinquenta anos quando da promulgação da emenda estará sujeito a um novo regime previdenciário, por completo diverso do que garantido pelas regras de transição hoje vigentes.

Analisada a casuística do Ministério Público e da Magistratura, vê-se que um juiz ou promotor, também agente político, mas com vínculo vitalício com o Estado, terá por completo alterado o regramento de sua aposentadoria se não abarcado pelo corte censitário, ao passo que o parlamentar, que detém vínculo temporário (e até recentíssimo) com o Estado, conserva as regras existentes. Mais uma vez, flagrante ofensa ao princípio da igualdade.

Retomada, e no todo, a reforma da previdência, objeto da PEC 287/16-Câmara, há, de plano, erro conceitual na premissa do governo, que confunde os conceitos de Previdência Social (de caráter contributivo) e de assistência social (de caráter assistencial), formando, ao lado da saúde pública, o conjunto denominado seguridade social, distinção importante de se fazer porquanto a Constituição Federal, e não obstante as suas alterações na temática desde 1.988 (Emendas Constitucionais 3/93, 20/98, 41/03, 47/05, 70/12 e 88/15), incluiu a previdência social no escopo da seguridade social, fazendo essa frente a outras despesas que não as estritamente previdenciárias.

Para tanto, trouxe a Constituição Federal, em seu artigo 195, receitas próprias para o sistema de seguridade social, principalmente a contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e o PIS/PASEP, apontando-se que somente no exercício de 2014 a arrecadação conjunta dessas contribuições foi de aproximados 310.884.000.000,00 de reais¹⁵, dos quais 63,2 bilhões foram retirados do sistema de seguridade social por força da Desvinculação de Receitas da União-DRU, até então em percentil de 20%, e que passará a 30% até o ano de 2023, por força da Emenda Constitucional 93/2016. Em 2015 a arrecadação dessas receitas (COFINS, CSLL e PIS/PASEP) resultou em 313,495 bilhões de reais, retirando-se do sistema, pela DRU, 62,699 bilhões de reais.

Conforme desde 2006 alerta Denise Gentil: “o resultado financeiro da previdência é obtido a partir do cálculo do *resultado previdenciário*, que, como diz Matijascic (2002, p. 205), ‘trata-se de uma manobra contábil adotada pelos formuladores das políticas econômicas dos anos 1990’. Essa metodologia de aferição não considera o que foi definido pela Constituição Federal como sendo a totalidade das receitas que estão vinculados à previdência”.

Em síntese: para afirmar ser o sistema de seguridade social deficitário, o Governo Federal soma as receitas de contribuições públicas, patronais

¹⁵ Somente no exercício de 2014 a arrecadação conjunta dessas contribuições foi de aproximados R\$ 310.884.000.000,00, conforme Análise da Seguridade Social -2014, publicada em julho de 2015 pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal.

e de segurados, e as projeta sobre os benefícios pagos, extirpando desse cálculo as dotações constitucionais ínsitas ao sistema.

Com o texto original da Constituição Federal, os servidores públicos (integrantes dos Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS) se aposentavam – mantida integralidade e paridade com o pessoal ativo - aos 35 anos de serviço (homem) e 30 anos de serviço (mulheres), apontando-se que magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas poderiam se aposentar com 30 anos de serviço, desde que havidos cinco anos de exercício no cargo, independentemente ao sexo; regra hoje não mais existente.

Tocante ao RPPS, necessário esclarecer que, hoje, dentre os que ainda estão na ativa, diversas são as categorias de servidores nele incluídas.

Aquele que já poderia ter se aposentado quando da vigência da EC 20/98, e eventualmente ainda continuou na ativa, pode se aposentar a qualquer tempo, com as regras de antes vigentes.

Quem ingressou até a EC 20/98 (publicada em 16.12.98), tem conservado o direito à aposentadoria integral e paritária, com regras de transição estabelecidas pelas EC 41/03 (art. 2º) e 47/05 (art. 3º). Quem ingressou após a EC 20/98 (16.12.98) e até a EC 41/03 (1º.01.04), manteve condicionado a novas regras de transição, aposentadoria integral e paritária. Já os que ingressaram após a EC 41/03 (1º.01.04), não terão proventos integrais (sujeitos a média de contribuição) ou paritários (reajuste por índice previdenciário e não quando do reajuste do pessoal ativo). Por fim, aqueles que ingressaram no serviço público federal depois de 02.02.13, data em que o órgão controlador PREVIC autorizou que fosse implementado o Regime Complementar dos Servidores Cíveis da União (FUNPRESP), terão a aposentaria pública limitada ao teto do RGPS (assim como também o limite da contribuição), podendo aderir a fundo público para complementação da aposentadoria.

A EC 03/93 instituiu o caráter contributivo das aposentadorias do serviço público, trazendo a obrigação do servidor civil contribuir para a sua aposentadoria (e não apenas para a pensão, como até então ocorria).

Com a EC 20/98, adotou-se idade mínima de 55 anos (mulheres) e 60 anos (homens) como regra permanente de aposentadoria no serviço público, com redução de sete anos - regra de transição - para os homens, além de serem estabelecidas exigências de dez anos de serviço público e cinco anos no cargo para a aposentadoria, prevendo a instituição, por Lei Complementar, das normas gerais de regime de aposentadoria complementar para os novos servidores.

A EC 41/03 ampliou de dez para vinte anos o tempo de permanência no serviço público para aposentadoria do servidor que nele ingressou até 31/12/2003, instituiu o redutor de pensão (70% do que exceder ao teto do RGPS), estabeleceu o fim da aposentadoria integral e paritária para os servidores que ingressassem no sistema após 31.12.03, incluído (data de publicação da emenda), com cálculo pela média de contribuições, bem como o fim da paridade para tais servidores, que terão seus proventos reajustados por índice previdenciário e não pelo reajuste dos servidores/reajustes concedidos ao pessoal da ativa, não obstante disto não tenha decorrido a necessária redução da contribuição, para eles também fixada em 11% sobre o subsídio/vencimento, apesar de não terem, pelas regras hoje existentes, aposentadoria integral e paritária, situação descabida e que gera enriquecimento ilícito do ente federado arrecadador, porquanto pagará aposentadoria a menor não obstante igual recolhimento a de quem teria aposentadoria integral e paritária. Também estabeleceu descabida cobrança de contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas (inclusive para os que já estavam aposentados e recebiam pensão, aplicando-se alíquota de 11% sobre os proventos/pensão), e adotou o regime de teto salarial para o serviço público. Determinou, por fim, a instituição por Lei Ordinária do regime de aposentadoria complementar dos novos servidores.

Por sua vez, a EC 47/05 – denominada PEC paralela – mitigou as regras de transição para os que ingressaram no serviço público até 16.12.98 e que tenham mais de 25 anos de serviço público, trazendo 60 anos de idade mínima para homens e 55 para mulheres, desde que a soma da idade com tempo de serviço supere a fórmula 85/95, com ao menos 35 anos de contribuição para homem e 30 anos para mulher.

Já a EC 70/12 restabeleceu a integralidade e paridade da aposentadoria por invalidez para quem ingressou no serviço público até 31.12.03, e, por fim, a EC 88/15 aumentou para 75 anos a aposentadoria compulsória para os

Ministros de Tribunais Superiores, limite estendido a todo o funcionalismo pela Lei Complementar 152/15.

Este breve comparativo das regras de aposentadoria dos integrantes do RPPS bem demonstra as profundas alterações de regras introduzidas pelo poder constituinte reformador.

Não bastasse a dificultação da aposentadoria por regras de transição que adquiriram caráter de estabilidade em prol da segurança jurídica, outra reforma se deu no âmbito ordinário para o serviço público federal, em especial a Lei 13.135/15, que manteve pensão vitalícia apenas para os conjugues/companheiros com idade superior a 44 anos, sem distinção de sexo.

Em análise da seguridade social, vê-se que o seu resultado (conforme tabela anexa¹⁶, de 2001 a 2013, entabulada com base nos dados da ANFIP), aponta superávit previdenciário acumulado de 711 bilhões de reais quando consideradas as receitas previstas no artigo 195 da Constituição Federal, mesmo já descontada a DRU, e de 76,242 bilhões de reais para o exercício de 2013. Isto descontados já 63,415 bilhões de reais atinentes a DRU e diversas despesas de caráter assistencial (no total de 217,550 bilhões de reais). Não fosse a DRU, o saldo positivo previdenciário (sem incluir o RPPS e o regime dos militares-EFM) para 2013 seria de 139,657 bilhões de reais¹⁷.

Para o mesmo exercício de 2013, consideradas também receitas e despesas do Regime Próprio de Servidores da União (RPPS) e os encargos financeiros da União com a previdência de seus servidores militares e pensionistas (EFM), e já desconta a desvinculação de receitas da União para o EFM, teve-se superávit de

¹⁶ Considerado o RGPS – Regime Geral de Previdência Social.

¹⁷ O cálculo considera inúmeras rubricas de despesas, no valor total de 217,550 bilhões de reais, que vão além do pagamento de aposentadorias e pensões (357,003 bilhões de reais), como renda mensal vitalícia (Lei 6.179/94); benefícios assistenciais da LOAS (Lei 8.742/93) tais quais um salário mínimo mensal a idosos e portadores de necessidades especiais; bolsa-família, EPU (Encargos Previdenciários da União, dentre eles pensão vitalícia por talidomida, aposentadoria para anistiados políticos, pensão por morte do anistiado político); gastos com pessoal ativo de saúde, assistência e previdência social; benefícios e outras ações do fundo de amparo ao trabalhador, além de outras ações de seguridade social.

18,682 bilhões de reais¹⁸, que remontaria a superávit de 82,097 bilhões, não fosse a DRU.

Aliás, somente a DRU, de 2001 a 2015, rendeu à União, e sem qualquer correção, e expressiva quantia de 580,984 bilhões de reais.

Quanto ao exercício de 2014, trabalho da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), e com análise apenas do Regime Próprio de Previdência Social (RGPS), aponta receita previdenciária de R\$ 686,091 bilhões de reais, para despesa de 632,199 bilhões de reais, com superávit de 53,892 bilhões de reais. Para o resultado foi considerada toda a receita previdenciária menos a auferida pelo RPPS e pela previdência dos militares, incluída aquela estabelecida no artigo 195 da Constituição Federal, e despesas com o RGPS, nelas se incluindo despesas de assistência social como a exemplo o programa Bolsa Família¹⁹.

Quando acrescidos na conta acima os resultados do RPPS federal e o regime de previdência dos militares da União, tem-se déficit – no sistema previdenciário global – de R\$ 5.826.289.000,00, equivalente a 5,44 dias de pagamento de juros da dívida pública, ou, ainda, a 0,2445% do orçamento da União para 2014²⁰.

Necessária a análise pormenorizada dos dados para localização dos focos do déficit, que em verdade não deveria ter ocorrido.

Consoante bem exposto no trabalho Análise da Seguridade Social 2014, da ANFIP, a partir da medida provisória 540/2011, convertida na Lei 12.546/11 – ao que sobrevieram novas normas – o Governo Federal lançou mão de desonerações previdenciárias, culminando por estendê-las para 56 setores econômicos, responsáveis por 50% do PIB nacional, incumbindo-lhe promover a

¹⁸ 2013: Receita RPPS/União R\$ 29.527.278,00, Receita militares R\$ 2.704.549,00 (-20% DRU a ela aplicável = ; Despesa RPPS/União R\$ 57.587.498,00 e Despesa previdência militares da União R\$ 31.989.755.

¹⁹ Despesa de R\$ 26.162.000.000,00, sem receita contributiva.

²⁰ Orçamento da União para 2014 foi de R\$ 2.383.177.997.310,00.

compensação das receitas de que abriu mão, devendo o Tesouro compensar a previdência. Para o exercício de 2014, o total da desoneração previdenciária foi de 30,052 bilhões de reais, com repasse pelo Tesouro à previdência de tão somente 18,052 bilhões de reais, faltando o repasse de R\$ 12 bilhões de reais²¹.

Se o Governo Federal tivesse cumprido com sua obrigação e repassado para a previdência a compensação integral pela desoneração previdenciária, o total do regime de seguridade social, nele se incluindo o RGPS, RPPS e EFM, teria apresentado superávit de 6.173.711 bilhões de reais, mesmo já descontada a DRU, que em 2014 rendeu aos cofres da União 63,161 bilhões de reais²².

Mas outros pontos específicos devem ser analisados para o cotejo do resultado previdenciário para, daí, se compreender a correta essência de sistema de seguridade social, que extravasa o mero conceito de previdência, afastando-se análise puramente econômica de entrada de receitas e saída de despesas.

De acordo com o relatório de execução orçamentária da União para 2014, o RPPS teve receita total de R\$ 29.001.985.000,00 e despesa total de R\$ 64.588.399.000,00²³, apresentando déficit de R\$ 35.586.414.000,00. Já o regime próprio dos militares auferiu receita efetiva de R\$ 1.847.160.000,00 (descontados R\$ 461.790.000,00 a título de DRU) e teve despesa de R\$ 31.848.825.000,00, apresentando déficit de R\$ 30.001.665.000,00.

No que pertine ao sistema de aposentadoria próprio dos militares, e isto vem muito bem esclarecido em acórdão do TCU²⁴, cabe anotar que a aposentadoria não se dá com 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, e sim com 30 anos de serviço, que, para os oficiais, começa em média aos 17/18 anos nas escolas preparatórias. Em certas situações a aposentadoria é compulsória aos 44 anos de idade (para soldados) e aos 54 anos (subtenentes/suboficiais). Demais disso,

²¹ Op. cit., pgs. 90/92.

²² Idem, pg. 29.

²³ Incluindo despesas não identificadas, geradas como “outras despesas previdenciárias”, de R\$ 3.220.740.000,00.

²⁴ Processo TCU 015.529/2010-0.

os militares não pagam contribuição previdenciária de 11%, e sim contribuição para a pensão de 7,5%, e de forma opcional (com opção até o ano 2000) mais 1,5% para custeio da pensão de suas filhas. Os militares, porém, mantêm a integralidade e paridade dos proventos, o que não acontece com o pessoal civil atingido pela Emenda Constitucional 41/03, e não estão sujeitos ao regime de Previdência Complementar, criado pela EC 20/98 e regulamentado pela Lei 12.619/12. De se acrescentar que os seus pensionistas não estão sujeitos ao redutor de 70% do que exceder ao teto regime próprio do RGPS, tampouco pagam a contribuição previdenciária de 11% além do teto do RGPS, regras aplicáveis aos pensionistas civis sujeitos ao RPPS.

De se registrar que o Ministério da Defesa discorda do emprego “aposentadoria” para os militares, afirmando que o militar não se aposenta e sim passa para a reserva remunerada (quando pode ser convocado para o serviço ativo) e depois é reformado²⁵.

Em verdade, o próprio STF entende que a inatividade do militar é aposentadoria, até porque o militar inativo recebe proventos:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE APOSENTADORIAS. POSSIBILIDADE NO CASO DA SUCESSÃO DE REGIMES CONSTITUCIONAIS. O servidor que se tornou inativo no período em que o Direito Constitucional de 1969 permitia, havendo se aposentado novamente sob a vigência do regime constitucional de 1988, em sua redação original, tem direito à acumulação dos proventos. Mandado de segurança concedido”²⁶.

“Alega o impetrante, militar reformado desde 1979 (fl. 33), o direito líquido e certo à **percepção dos proventos de aposentadoria de Subtenente da Aeronáutica cumulada com os de Desenhista**

²⁵ Processo TCU 034.660/2014-3, pgs. 11/12: “A ausência de evidências sobre o cumprimento das determinações vai ao encontro da posição defendida pelo Ministério da Defesa, que deixa clara sua não concordância com a inclusão desses cálculos e projeções. Os argumentos apresentados pelo MD em resposta ao Ofício de Requisição 06-011/2015 (peça 32), bem como os argumentos da Casa Civil e STN (peças 38 e 44), são os mesmos apresentados no pedido de reexame do Acórdão 2.059/2012 (peça 5) e defendem a natureza não previdenciária dos benefícios relativos aos militares, motivo pelo qual alegam que as deliberações não seriam aplicáveis”.

²⁶ STF, MS 24.952-8 DF, j. 07.04.05, Tribunal Pleno.

da **ABIN**, função de natureza técnica, a par do disposto no art. 99, § 4º da Constituição do Brasil de 1967, bem como do art. 11 da Emenda Constitucional n. 20/98.

...

Ante o exposto, afigura-se perfeitamente legal a **cumulação de proventos de aposentadoria**, motivo pelo qual concedo a segurança para determinar a cassação do Acórdão n. 3.093/2013 e sua ratificação pelo Tribunal de Contas da União em processo administrativo no qual figura como interessado o impetrante, restabelecendo o pagamento de seus benefícios”²⁷.

Igualmente, o Tribunal de Contas da União entende que a inatividade do militar é aposentadoria, mesmo porque a percepção de proventos na inatividade, seja qual for o nome que se queira empregar, pertine ao gênero benefício previdenciário:

“A equipe de auditoria considerou que os gastos com inativos militares, apesar de serem custeados com recursos do Tesouro Nacional e não possuírem fonte própria de contribuição como as pensões militares, caracterizam despesas de natureza previdenciária. Essa classificação é corroborada pelos Orçamentos Gerais da União, que enquadram a ação de pagamento de aposentadoria e pensões de militares das Forças Armadas na função orçamentária de código '09', que representa gastos com previdência social (Ação 09.272.0089.0179.0001 – Pagamento de aposentadorias e pensões – Militares das Forças Armadas). Ademais, os resultados financeiros de pessoal da União, principalmente aqueles publicados no RREO, sempre incluem, para efeito de resultado previdenciário, os valores com inativos militares. Portanto, concluiu-se que as despesas com inativos militares possuem natureza previdenciária e deveriam constar das avaliações atuariais do regime”. (Tribunal de Contas da União, Processo 034.660/2014-3, grifos e negritos não no original).

Aliás, no próprio voto do relator (aprovado por unanimidade), foi apontado que:

²⁷ STF, MS 25.090-9 DF, j. 02.02.05, Tribunal Pleno.

“Importante registrar que outras decisões emanadas por esta Casa corroboraram o entendimento no sentido da necessidade de que seja feita a avaliação atuarial das aposentadorias militares”.²⁸

Certo, portanto, que a percepção de proventos pelo militar inativo tem índole previdenciária. Porém, as diferenças de tratamento entre pessoal civil e militar levam ao seguinte quadro econômico (2015, dados da ANFIP), tocante ao regime de aposentadoria própria dos militares: despesa (35.157 bilhões de reais) 16,58 vezes maior que a receita **efetiva** (2.120 bilhões de reais; resultante da arrecadação de 2.650 bilhões menos 20% da DRU), com déficit de 33.037 bilhões de reais.

Cabe transcrever, para escoreito entendimento da temática:

“2.4. Dos resultados do regime de previdência dos membros das Forças Armadas.

As modificações, relatadas anteriormente, introduzidas no arcabouço jurídico previdenciário atingiram apenas os servidores públicos civis, pois **as regras para os militares da União não foram substancialmente alteradas**. A base constitucional para isso foi a Emenda Constitucional nº 18, de 5/2/1998, que excluiu os membros das Forças Armadas do conjunto de servidores públicos da União. O acréscimo do § 3º ao art. 142 estabeleceu que ‘os membros das Forças Armadas são denominados militares (...)’, distinguindo, desta maneira, as regras que se aplicariam aos servidores civis daquelas a serem aplicadas aos militares. Por conseguinte, **as modificações das regras previdenciárias introduzidas pela EC nº 20/1998, mencionadas acima, não alcançaram os membros das Forças Armadas. Ademais, os militares foram explicitamente excluídos do regime próprio dos servidores civis, com base no § 20 do art. 40, incluído pela nº EC 41/2003**, que vedou a existência de mais de um regime e de mais de uma unidade gestora para cada ente estatal, ressalvado o que dispõe o art. 142, § 3º, inciso X, que prevê o Estatuto dos Militares.

Desta forma, pode-se concluir que, apesar de as regras aplicadas aos servidores civis e aos militares terem se originado de ‘regimes’ administrativos semelhantes, as reformas previdenciárias produziram dois conjuntos de regras bastante diferentes. As regras mudaram significativamente para os servidores civis, mas não para

²⁸ Processo TCU 034.660/2014-3, J. 19.06.15.

os militares, para **os quais continua a prevalecer um 'regime' administrativo que exige contribuição apenas para pensões.**

Essa distinção entre os dois regimes foi ressaltada no voto do Ministro Benjamin Zymler, proferido na sessão da qual resultou o Acórdão nº 289/2009 – Plenário, ao tratar das regras a serem aplicadas aos ministros do Superior Tribunal Militar originários das Forças Armadas:

‘Os regimes previdenciários dos militares e dos civis são totalmente distintos, seja na forma de cálculo dos proventos, nos requisitos para inativação (voluntária e compulsória) e até mesmo no que tange à possibilidade de acumulação de proventos de inatividade com cargo público antes do advento da EC nº 20/1998, segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 25192/DF, MS 24448/DF MS 24952/DF, MS 24958/DF, MS 24997/DF e MS 25090/DF).’

As regras gerais que se aplicam aos militares estão definidas na Lei nº 6.880/1980 (Estatuto dos Militares) e na Lei nº 3.765/1960, a qual dispõe sobre pensões. A Lei nº 3.765/1960 estabelece contribuição para a pensão militar de 7,5% sobre os vencimentos e sobre as parcelas que compõem os proventos na inatividade. Uma das mais significativas mudanças nas regras previdenciárias dos militares ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31/8/2001, que impôs limite de idade ao direito à pensão das filhas de militares. Antes dessa MP, as filhas tinham o direito à pensão por morte independentemente de sua idade ou estado civil. Como regra de transição, o art. 31 da MP nº 2.215-10/2001 facultou aos militares contribuir com um valor adicional de **1,5% para que suas filhas mantivessem o direito à pensão independentemente de idade, na hipótese de não haver viúva ou companheira, se eles assim optassem até 29/12/2000.** Para os militares que ingressaram após essa data e para os que não fizeram a opção pela contribuição adicional, passaram a valer as novas regras, ou seja, suas filhas têm direito à pensão apenas até 21 anos de idade ou até 24 anos de idade, se forem estudantes universitárias. Os militares contribuem também para sua assistência médico-hospitalar e social, no percentual de até 3,5%, de acordo com o art. 25 da Medida Provisória nº 2.131/2000.

Quanto aos resultados do regime dos militares (...) em 2007, 2008 e 2009, as despesas com inativos (reserva e reforma) e pensionistas militares somaram R\$ 17,6, R\$ 20,0 e R\$ 22,3 bilhões (valor constante do RREO está incorreto, conforme explanado no item 2.7.3.2), enquanto as receitas totalizaram R\$ 1,3, R\$ 1,5 e R\$ 1,7 bilhão, respectivamente. Esses valores evidenciam que houve déficits anuais de R\$ 16,3, R\$ 18,5 e R\$ 20,6 bilhões, em 2007, 2008 e 2009, respectivamente, os quais corresponderam a 0,61%, 0,62% e 0,66% do PIB. O índice de cobertura das contribuições, porcentagem das despesas cobertas pelas contribuições, foi igual a 7,4%, 7,6% e 7,5% em cada um dos três anos considerados. Esses

valores não diferem muito daqueles obtidos em 2004 e 2005, quando o índice foi igual a 7,8% e 7,5%, respectivamente.

Como pode ser observado (...) a razão de dependência, isto é, número de ativos dividido pelo número de inativos e pensionistas, tem oscilado ao redor de 1,00 desde 2004, variando de 0,97 a 1,16. Apesar de os valores serem inferiores ao recomendado por especialistas (i.e., 2,00), os inativos também contribuem para pensão dos militares, o que reduz o impacto negativo de uma baixa razão de dependência.

Se forem consideradas apenas as despesas com pensionistas, tendo em vista que os militares contribuem apenas para pensão, os dados indicam déficits anuais de R\$ 6,1, R\$ 7,1 e R\$ 7,3 bilhões, em 2007, 2008 e 2009, respectivamente, o que corresponde a índices de cobertura iguais a 18%, 18% e 19%. Esses índices não se alteraram significativamente desde 2004 e 2005, quando foram iguais a 19% e 18%, respectivamente. Esses dados indicam que a contribuição dos militares para pensão tem coberto menos de um quinto das despesas com pensionistas.

Diversos fatores podem ser apontados como causas desses déficits dos encargos com os militares. Se o regime dos servidores civis, tal como aprovado pelas reformas, for usado como referência, **há várias características do regime militar que favorecem o desequilíbrio financeiro-atuarial. A primeira delas, já mencionada, é a contribuição exclusiva para pensões, sem contribuição para aposentadoria. Enquanto os civis contribuem com 11% para aposentadorias, pensões e demais benefícios, os militares contribuem com 7,5% para pensões. Quanto à contribuição patronal, ela está prevista apenas para civis no art. 40, caput, CF/88, podendo atingir no máximo o dobro do valor da contribuição dos servidores (art. 8º, Lei nº 10.887/2004).**

Além disso, o valor pago aos pensionistas militares corresponde ao valor integral dos vencimentos do instituidor de pensão. No caso dos civis, o pensionista recebe o valor integral até o limite dos benefícios do RGPS, mais 70% do montante que exceder esse limite. Ademais, os pensionistas militares não contribuem para o regime, enquanto os civis o fazem.

Outra diferença ocorre quanto às condições de passagem para a inatividade. **Para os militares, foi mantida a paridade dos proventos com os vencimentos do cargo na ativa, tanto para o cálculo do valor no momento da concessão quanto para seu reajuste. No caso dos civis atingidos pelas EC nºs 20/1998 e 41/2003, não há mais paridade com os vencimentos dos ativos, pois os proventos na inatividade são proporcionais à média de contribuições e são reajustados de forma a manter seu valor real. As regras dos regimes também diferem quanto à idade mínima para a inatividade, que foi fixada em**

60 e 55 anos para homens e mulheres civis, respectivamente, e não foi estabelecida para os militares, que podem passar para inatividade voluntariamente, após 30 anos de serviço, ou compulsoriamente, ao atingirem a idade limite de permanência no serviço ativo, que varia com o posto ou graduação. Por exemplo, **um soldado passa para reserva compulsoriamente aos 44 anos,** um suboficial, aos 54 anos, e um coronel de armas, aos 62 anos (inciso I do art. 98 da Lei nº 6.880/1980).

Após a regulamentação da previdência complementar e do órgão gestor único, os civis terão benefícios limitados ao teto do RGPS a serem complementados por sistema de capitalização. Não há previsão de previdência complementar para os militares”.²⁹

E mesmo ante ao caráter previdenciário da aposentadoria militar, e do déficit bilionário gerado anualmente, o Presidente da República não incluiu os militares federais na reforma da previdência, não obstante ter gerado o EFM, somente em 2015, déficit de 32,630 bilhões de reais.

Outro ponto a ser destacado é a aposentadoria rural. Conforme o trabalho “Análise da Seguridade Social-2014”³⁰, publicada em julho de 2015 pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal, a aposentadoria rural, naquele exercício, teve receita de 6,670 bilhões de reais e despesa de 88,703 bilhões, gerando déficit em único ano (2014) de 82,033 bilhões de reais. Em 2015³¹, a arrecadação da aposentadoria rural foi de 7,081 bilhões de reais, com despesa de 98,041 bilhões de reais, a importar em déficit de 90,960 bilhões de reais.

Aliás, do cotejo das informações presentes nos trabalhos “Análise da Seguridade Social”, publicados pela ANFIP em 2015, 2014 e em 2008³², é possível traçar o seguinte quadro tocante à aposentadoria rural, e em relação aos anos ali discriminados:

Aposentadoria rural, em bilhões de reais

²⁹ Processo TCU 015.529/2010-0, pgs. 10/12, grifos e negritos não no original.

³⁰ Pgs. 57/58.

³¹ Análise da Seguridade Social-2015, pgs. 28 e 29.

³² Respectivamente às pgs. 28-29 (2015), 58 (2014) e 29 (2008).

Ano	Receita	Despesa	Déficit	Déficit acumulado	Diferença desp./rec.
2004	12	23,3	11,3	11,3	1,94 X
2005	13,2	27,4	14,2	25,5	2,07 X
2006	14,6	32,4	17,8	43,3	2,22 X
2007	16,1	35,2	19,0	62,3	2,19 X
2008	4,973	39,997	35,024	97,324	8,04 X
2010	4,814	55,473	50,659	147,983	11,52 X
2012	5,763	71,135	65.372	213,355	12,34 X
2013	6,156	80,355	74.199	287,554	13,05 X
2014	6,670	88,703	82,033	369,587	13,30 X
2015	7,081	98,041	90,960	460,547	13,84X

Em dez anos dentre o período de doze anos contabilizados (excluídos 2009 e 2011, pela ausência de dados), a aposentadoria rural acumulou déficit de 460,547 bilhões de reais, anotando-se que em 2004 a despesa era 1,94 vezes maior que a receita e que em 2015 a despesa foi 13,84 vezes maior que a receita.

Mesmo causando tamanho impacto na previdência, a solução buscada pela PEC 287/16 de certo trará mínimo impacto sobre o déficit da aposentadoria rural. O seu custeio se dá, hoje, pela alíquota 2% sobre a comercialização rural, com isenção ao agronegócio exportador. A PEC propõe a adoção de "alíquota favorecida sobre o salário mínimo" como forma de contribuição para a aposentadoria rural, e isto está suficientemente esclarecido no item 51 da exposição de motivos, alíquota que será estabelecida por lei e, quanto vigente, substituirá a arrecadação por resultado de comercialização da produção (art. 10, § 1º, do texto originário da PEC).

Ou seja, o déficit da aposentaria rural permanecerá elevadíssimo e não foi a contento solucionado na proposta, pelo contrário. A adoção de uma alíquota diferenciada sobre o salário mínimo poderá trazer receita a menor do que a hoje existente, cabendo apontar que o Governo Federal chegou a considerar a hipótese de extinguir a desoneração do agronegócio exportador, que passaria a contribuir com

a aposentadoria rural³³. Mas isto não foi incluído na PEC 287/16 (vide artigo 10, parágrafo único, que manteve a legislação de regência, sem qualquer alteração), o que, se houvesse ocorrido, geraria resistência em numerosa bancada no Congresso Nacional (bancada ruralista).

Vale lembrar que a soma do déficit da aposentadoria rural e da aposentadoria dos militares, em 2016, foi de expressivos de 127 bilhões de reais.

Em cinco anos este déficit, se não aumentar (e a tendência é de franco aumento, como já aqui demonstrado), fulminará a economia pretendida pelo governo em dez anos (os já citados 678 bilhões de reais), economia essa que solapará garantias previdenciárias dos trabalhadores urbanos e servidores públicos civis, já consolidadas no atual texto constitucional.

Para o exercício de 2017, espera o governo federal déficit de 181,2 bilhões na Previdência, porém aproximadamente 1/3 deste total advirá de isenções fiscais previdenciárias, aproximadamente 62 bilhões de reais³⁴.

Se repetido – e o viés é de alta – os déficits da aposentadoria rural e dos militares da União, acrescido da renúncia fiscal previdenciária, têm-se aproximados 189 bilhões de reais.

Houvesse a real intenção de se resolverem os problemas da previdência, tais pontos – aposentadorias rural e dos militares, bem como isenção fiscal previdenciária – teriam sido enfrentadas na proposta da PEC em comento.

De se acrescer as despesas com o programa Bolsa Família, para o entendimento escoreito do sistema de seguridade social.

Bolsa Família, em bilhões de reais

Ano	Despesa, bilhões reais	Despesa acumulada
2005	6.785	6.785

³³ <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/12/1838400-reforma-da-previdencia-pode-gerar-economia-de-r-678-bi-diz-governo.shtml>

³⁴ <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,isencoes-devem-tirar-r-62-bilhoes-da-previdencia,10000093785>

2006	7.801	14.568
2007	8.943	23.529
2008	10.605	34.134
2009	11.877	46.011
2010	13.493	59.504
2011	16.767	76.721
2012	20.543	96.814
2013	24.004	120.818
2014	26.162	146.980
2015	26.921	173.901

Outro dado impactante nas contas do regime de seguridade social, segundo o DIEESE, é a vinculação ao salário mínimo. O aumento do salário mínimo em 2016, para R\$ 880,00, projeta impacto direto na previdência de 26,9 bilhões de reais, apontando-se para cada real de aumento do salário mínimo o incremento da despesa previdenciária é de 293,04 milhões de reais, pontuando-se ainda que, de 2002 a 2015, o aumento real do salário mínimo foi de 77,35%³⁵. E a adoção do salário mínimo como piso previdenciário tem impactante repercussão na aposentadoria rural, com déficit de 90,960 bilhões de reais em 2016, mantendo-se, no projeto apresentado, mencionada vinculação.

Portanto, em relação ao déficit previdenciário de 2014 – decorrente, mais uma vez se ressalta, da falta de transferência do equivalente às desonerações pelo Governo Federal – vê-se que apenas quatro rubricas, **aposentadoria rural** (déficit de 82,033 bilhões de reais, despesa 13,3 vezes maior que receita), encargos financeiros dos militares da União (déficit de 29.506 bilhões de reais, despesa 15,74 maior que receita efetiva segundo o RREO; ou de 33.037 bilhões de reais segundo a ANFIP, descontada a DRU da receita arrecada), **Bolsa Família** (despesa de 26,162 bilhões de reais, sem receita direta) e **desonerações previdenciárias** (falta de repasse de 12 bilhões de reais para 2014) representaram impacto negativo de aproximados 150 bilhões de reais.

³⁵ *Apud:* <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/12/novo-salario-minimo-tera-impacto-de-r-269-bi-na-previdencia-diz-dieese.html>

Se for somado a isto o impacto da vinculação ao salário mínimo (dados de 2015), tem-se – sem a correção dos déficits nominados de 2014 – impacto negativo de 177 bilhões de reais.

Estes são os nós górdios do sistema de seguridade social. Não se faz, aqui, qualquer crítica a tais situações, e o comparativo serve para mostrar que não trouxe o legislador constitucional sistema de previdência meramente atuarial, e, sim, criou um regime de seguridade contemplando hipóteses diversas, muitas delas com arrecadação ínfima ante a despesa (como sistema de aposentadoria/pensão dos militares e aposentadoria rural), ou, ainda, benefícios assistenciais sem qualquer contribuição, como o programa Bolsa Família.

Do contrário, tão somente para a aposentadoria urbana e dos servidores civis, busca a proposta da PEC da Previdência trazer sistema meramente contributivo e atuarial, onde a entrada de receitas deve suportar a saída de despesas. Ora, não se viu proposta de reforma mais abrangente para se extirpar do regime de previdência (*lato sensu*) qualquer situação verdadeiramente deficitária, como as acima apontadas, remetendo-as ao Tesouro, anotando-se que são deficitárias porquanto não tem receita sustentável (na aposentadoria rural a arrecadação se faz de forma difusa pelos operadores da atividade, o que continuará, pela emenda, até a lei estabelecer ínfima contribuição individual; na aposentadoria dos militares não há sequer contribuição previdenciária e, dentre outros tantos pontos divergentes com o funcionalismo civil, a aposentadoria pode se dar aos 30 anos de serviço, causando enorme alargamento no topo da pirâmide previdenciária, com elevado número de aposentados precoces; já no programa Bolsa Família não se tem contribuição pelo beneficiário).

Trazer benesses para o recrutamento do militar, conceder aposentadoria rural desvinculada à contribuição, ou, ulteriormente, estabelecer sua ínfima contribuição, e garantir renda mínima às famílias hipossuficientes são opções políticas corretas, mas não podem ser contabilizadas no sistema de previdência acaso se entenda que deve prevalecer modelo meramente atuarial.

Tocante ao exercício de 2015, a análise do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal³⁶ traz inúmeras dificuldades ao

³⁶ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>

consulente para aferir a realidade previdenciária. De plano aquele documento não acresce as contribuições previstas no artigo 195 da Constituição Federal às receitas previdenciárias, que vêm limitadas às contribuições arrecadadas (vide tabelas de fls. 33/36), tampouco consolida as despesas de assistência social.

Não o bastasse, aquele relatório não quantifica expressamente as receitas decorrentes do Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e do PIS/PASEP, podendo-se aferi-las tão somente por método indutivo, e isto porque em sua página 57 aponta que a DRU (então de 20%) atinente a essas três receitas correspondeu, respectivamente, a R\$ 42.336.444.000,00, R\$ 14.069.254.000,00 e R\$ 11.284.400.000,00, ao que, em elementar regra de três, tem-se que as receitas respectivas do Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e do PIS/PASEP foram da ordem de R\$ 211.682.220.000,00, R\$ 70.346.270,00 e R\$ 56.442.000.000,00 para 2015. De se apontar que a DRU total das receitas constitucionais da seguridade social (pg. 55 do relatório) foi de R\$ 73.029.087,00, ao que as receitas constitucionais da seguridade social, para 2015, remontam, em sua inteireza, a R\$ 365.145.435.000,00³⁷.

Mais do que isto. A leitura desavisada do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (dezembro de 2015) do Governo Federal induz erroneamente à conclusão de déficit do sistema previdenciário, e isto porque não inclui nas receitas da previdência as contribuições determinadas no artigo 195 da Constituição Federal, ou, de forma mais expressa, o Governo Federal, para apresentar déficit da previdência, omite as receitas constitucionais devotadas ao sistema, dentre elas principalmente o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e do PIS/PASEP.

- RGPS (pg. 33): dotação (receitas, excluídas as contribuições do art. 195 da CF) de R\$ 392.812.661.000,00 e despesa de R\$ 430.565.989.000,00, com suposto déficit de R\$ 37.753.328,00.

³⁷ Que incluem, além das contribuições citadas, contribuições sobre loterias, custeio aposentadoria e pensão dos militares, loterias, multas, juros, recebíveis e refinanciamentos.

-RPPS/União (pg. 35): dotação inicial (receitas, excluídas as contribuições do art. 195 da CF) de R\$ 30.488.492.000,00 e despesa de R\$ 69.679.565.000,00, com suposto déficit de R\$ 39.191.073.000,00.

- Custeio de aposentadoria e pensão dos militares/União (pg. 36): dotação inicial (receitas, excluídas as contribuições do art. 195 da CF) de R\$ 2.527.759.000,00 menos a DRU dedutível de tal receita (R\$ 502.552.000,00) = R\$ 2.022.207.000,00 e despesa de R\$ 35.158.708.000,00, com suposto déficit de R\$ 32.630.949.000,00 (ou de 33.136.501.000,00 se descontada a DRU).

Somados os regimes geral (RGPS), próprio da União (RPPS) e de militares da União (EFM), ter-se-ia supostamente déficit – pela sistemática absolutamente incorreta do relatório em comento – de R\$ 109.575.850.000,00.

Mas, acrescidas às receitas previdenciárias as contribuições determinadas no artigo 195 da Constituição Federal, o sistema de seguridade social passa a apresentar o seguinte resultado para em 2015, não descontadas as despesas de caráter assistencial. Isto porquanto não discriminadas de maneira sistemática no relatório de execução orçamentária de 2015, o que poderia, se extrapolados, levar a inconsistência de dados.

. +R\$ 228.894.640,00, considerada também a receita decorrente de COFINS, CSLL e PIS/PASEP (R\$ 338.470.490.000,00) menos R\$ 109.575.850.000,00 (suposto déficit previdenciário sem considerar contribuições constitucionais).

. +R\$ 255.570.585,00, considerada também a receita global de contribuições previdenciárias (R\$ 365.145.435.000,00) menos R\$ 109.575.850.000,00 (suposto déficit previdenciário sem considerar contribuições constitucionais).

De se acrescer, para correta avaliação da situação financeira do sistema de seguridade social, a bilionária renúncia previdenciária por parte do governo central, no total, para o exercício de 2015, de R\$ 66.171.290.000,00 (sessenta e seis bilhões, cento e setenta e um milhões e duzentos e noventa mil

reais)³⁸. A isto devem ser somados 26 bilhões de reais à guisa de sonegação/inadimplência de receitas previdenciárias no exercício de 2015, além de dívida ativa previdenciária consolidada na órbita de 700 bilhões de reais³⁹.

Portanto, o decantado déficit nominal do sistema de previdência para 2015 (para o qual não consideradas as receitas estabelecidas no artigo 195 da Constituição Federal), de R\$ 109.575.850.000,00, cairia para R\$ 17.404.560.000,00 se descontadas a desoneração previdenciária (R\$ 66.171.290.000,00) e a estimada sonegação/inadimplência previdenciária (R\$ 26.000.000.00,00) para o mesmo exercício.

Insta gizar que R\$ 17.404.560,00 correspondem a 16,27 dias de pagamentos de juros da dívida pública do Governo Federal, juros ao custo diário de R\$ 1.069.502.452,39⁴⁰.

Para o exercício de 2015, o primeiro já encerrado e que apontaria suposto déficit global no sistema de previdência, o trabalho da ANFIP bem desnuda a operação matemática do governo para minimizar receitas e maximizar despesas:

“Como concluir por déficit se contabilizamos regimes não contributivos e que não são regidos por exigências de equilíbrio atuarial? Na prática, como não há receitas, acrescentamos apenas despesas.

Quando o governo soma despesas de três regimes diferenciados, torna-se impossível fechar as contas, nem mesmo se cortarmos drasticamente os direitos previdenciários dos trabalhadores ou se reduzirmos as despesas com a Saúde ou a Assistência Social, seria possível economizar o suficiente para financiar as despesas de aposentadorias de servidores e militares.

³⁸ Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal, 2015, pg. 36.

³⁹ Conforme apontamento no sítio da Câmara dos Deputados, em 13.07.16, sobre debate na Comissão de Direitos da Pessoa Idosa daquela Casa, em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/512434-REFORMA-DA-PREVIDENCIA-GERA-POLEMICA-MESMO-ANTES-DE-PROPOSTA-CHEGAR-A-CAMARA.html>.

⁴⁰ Aferido as 23:59 hs. do dia 27.09.16, no sítio <http://www.juometro.com.br>, mantido pela FIESP, que apontava, para os 271 dias do ano de 2015, o pagamento total de juros da dívida pública federal no importe de R\$ 289.835.164.597,85. No exercício de 2015 os juros da dívida pública do governo federal consumiram 367,67 bilhões de reais, para dívida pública total de 2,79 trilhões de reais, com aumento de 498 bilhões de reais do total da dívida dos anos de 2014 para 2015, conforme:

<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/divida-publica-sobe-248-em-2015-para-r-279-trilhoes-maior-da-serie.html>.

Em relação às despesas consideradas como da Seguridade Social, há muitas inclusões, todas questionáveis, porque incompatíveis com o ordenamento constitucional.

A primeira dessas despesas são as dos regimes de previdência de servidores e de militares. Junto com elas estão também na conta da Seguridade Social as despesas com inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e também de servidores dos ex-territórios.

Em relação às despesas EPU – Transferências, há uma outra distorção: as contribuições dos servidores, e policiais civis e militares do DF, por exemplo, integram o Orçamento do DF, e as despesas entram na conta dos regimes previdenciários dos Servidores da União.

Em assistência ao Servidor, basicamente, estão despesas com os pagamentos de planos de saúde dos servidores públicos e com o auxílio alimentação. Essas despesas nunca poderiam ser consideradas como da Seguridade. São encargos patronais e direitos dos servidores. Igualmente, os Pagamentos dos Planos de Saúde não podem ser considerados despesas SUS, e auxílio alimentação não é despesa de assistência social.

Da mesma forma, as despesas com Assistência ao Militar, basicamente saúde prestada pelos hospitais militares e convênios diversos não podem ser classificadas como Seguridade Social.

Em Outras Programações Estranhas, há múltiplas ações que por erro ou simples desvio estão enquadradas no Orçamento da Seguridade Social. Os valores são pequenos perto do total de despesas. Mas em 2015, por exemplo, foram incluídas nessa conta os pagamentos relativos ao Fundo de Pensão Aeros, resultante de uma sentença judicial de natureza indenizatória. A contribuição patronal para os fundos de pensão complementar dos servidores públicos não é uma despesa da seguridade social.

Como resultado de todos desses enxertos, que basicamente retiram receitas e acrescentam despesas, o governo consegue florear o seu discurso de déficit da Seguridade Social⁴¹

Contudo, e quanto ao exercício de 2015, vê-se o seguinte quadro real (consideradas as receitas constitucionais previstas no artigo 195 da CF)⁴².

O RGPS teve receita de 694.231 bilhões e despesas de 683.091 bilhões de reais, com resultado positivo de 11.170 bilhões. Para tanto consideradas as receitas previstas no artigo 195 da CF, que geraram DRU de 63.817 bilhões.

⁴¹ Análise da Seguridade Social 2015, pgs. 41/42.

⁴² Tomados os dados trazidos pela Análise da Seguridade Social-ANFIP, pags.28/29, tabela 03, pag. 37, tabela 04 e pgs. 40 e 41, tabelas 06 e 07.

O RPPS/União teve receita de 29.731 bilhões e despesa de R\$ 63.052 bilhões, com déficit de 33.781 bilhões.

O EFM/União teve receita de 2.343 bilhões (sem descontar a DRU, sobre ela incidente, no importe de 468,6 milhões de reais) e despesa de 35.157 bilhões, com déficit de 32.507 bilhões.

Logo a soma do RGPS com o RPPS daria resultado negativo de 22.611 bilhões em 2015.

Porém – e isto se justifica, como será abaixo demonstrado – a aplicação de parte do valor da DRU previdenciária global (63.385,6 bilhões de reais) sobre o resultado do RPPS cobre este déficit.

Uma observação desarmada poderia dizer não ser cabida esta operação – uso de receita desvinculada advinda da previdência privada (em verdade não é contribuição individual ou patronal, e sim receita constitucionalmente dirigida) para custeio da previdência pública – mas isto é perfeita cabível, e mais do que isto, necessário, porquanto a migração de mais de 650.000 celetistas do RGPS para o RPPS, operada pela CF de 1988, faz este último regime suportar despesa anual que pode ser estimada em R\$ 43.953.731.250,00, e isto sem que carregadas as contribuições que fizeram para o RGPS para o RPPS.

Portanto, a aplicação na previdência pública da DRU, atinente ao exercício de 2015, é suficiente para suportar o déficit do RPPS, aliás, suportaria inclusive o déficit do EFM.

Confira-se: a soma dos três regimes (RGPS, RPPS e EFM), segundo dados da ANFIP, projeta resultado negativo de 55.118 bilhões para 2015.

Porém, descontada da DRU previdenciária (63.817 das receitas do artigo 195 da CF) e a DRU do EFM (468,6 milhões), em total de 64.285 bilhões advindos da receita previdenciária global, vê-se o superávit das receitas arrecadas por motivação previdenciária:

O resultado RGPS + RPPS é de menos 22.611 bilhões. Projetado sobre este valor a DRU previdenciária global, o saldo passa a ser positivo em 41.674

bilhões de reais, suficiente, inclusive, para cobrir o déficit do EFM (32.507 bilhões de reais.)

Em síntese: somados os três regimes (RGPS, RPPS e EFM), e projetado sobre o resultado final (-55.118 bilhões de reais) a DRU previdenciária global (64.285 bilhões de reais), têm-se superávit de 9.167 bilhões de reais.

Isto bem demonstra que a soma de todas as receitas de ordem previdenciária foram maiores, em 2015, que as despesas previdenciárias, desmontando o discurso oficial de déficit da previdência.

Outras contas devem ser efetuadas – tomadas as informações dos relatórios de execução orçamentária da União para os respectivos anos - para aferir o quadro real comparativo, tomando-se por referência as duas grandes reformas do RPPS efetuadas (dezembro de 1998 e 2003).

De janeiro a novembro de 1999 – ano posterior a EC 20/98 – o déficit do RPPS/EFM da União foi de R\$ 19.193.280.000,00, podendo se projetar, ante a imprecisão dos dados que não analisaram todo o período, déficit de R\$ 20.938.123.000,00 para os doze meses, correspondendo a 1,92% do PIB daquele ano (1,092 trilhão de reais). **Se considerado apenas o déficit do RPPS, igualmente projetado⁴³, tem-se o valor de R\$ 11.847.845.450,00 ou 1,08% do PIB (1,092 trilhão de reais).**

Em 2003, o déficit nominal do RPPS/EFM da União foi de R\$ 30.770.396.000,00, ou 1,79% do PIB (1,720 trilhão de reais), não dividindo o respectivo RREO despesas de civil e militar, apresentando-as somadas.

Em 2004, o déficit nominal do RPPS/EFM da União foi de R\$ 33.846.634.000,00, ou 1,72% do PIB (1,959 trilhão de reais). **O déficit do RPPS foi de R\$ 20.476.628.000.000,00, ou 1,04% do PIB.**

⁴³ Dados extrapolidos das tabelas 16 e 20, pg. 15, do RREO de 1999, <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2000.pdf/e353b74c-182d-4b2a-bfc8-cf5e0b6fe1f7>

Em 2015, último exercício consolidado, o déficit nominal do RPPS/EFM da União foi de R\$ 71.822.022.000.000,00, ou 1,21% do PIB (5,904 trilhões de reais⁴⁴), isto se tomados os dados do RREO de dezembro de 2015. Porém, considerados os dados da ANFIP para o exercício de 2015, o déficit cai para 66.288 bilhões de reais, ou 1,12% do PIB.

De acordo com o relatório de execução orçamentária da União de 2015, o déficit do EFM, já desconsiderada a DRU, foi de R\$ 33.136.501.000,00 (despesa de R\$ 35.158.708.000,00 e receita efetiva de R\$ 2.022.207.000,00, desta descontados R\$ 505.552.000,00 da DRU), ao passo que o déficit do RPPS foi de R\$ 39.191.073.000,00 (despesa de R\$ 69.679.565.000,00, incluídos R\$ 3.918.945.000,00 a título de outras despesas não identificadas, e receita de R\$ 30.488.492.000,00).

Em relação exclusivamente ao RPPS/União, focado o exercício de 2015, e tomados os dados do RREO, vê-se déficit de 0,65% do PIB (39.191.073.000,00/5,940 trilhões). Se para a conta for descontada a rubrica outras despesas previdenciárias não identificadas, tem-se R\$ 35.272,128,00 negativos, ou 0,6% do PIB. Outrossim, e tomados em conta os números apresentados pela ANFIP para 2015, o déficit do RPPS da União foi de 33,781 bilhões de reais, ou 0,56% do PIB.

Não é por demais lembrar que os comparativos acima incluíram o EFM, com despesa 15,74 vezes maior que a receita, déficit total que se reduz drasticamente se considerado apenas o RPPS (com despesa 2,28 vezes maior que a receita, e que, a partir de 04.02.2013, não carrega mais a íntegra da contribuição previdenciária dos novos servidores, e sim o máximo de R\$ 570,88), e cuja trajetória (déficit do RPPS), entre 2009 e 2012, foi descendente e apresentou redução percentual, ou, textualmente: "o déficit dos servidores civis da União tem apresentado redução percentual nos últimos cinco anos (à exceção de 2013, que apresentou aumento nominal entre os exercícios de 2012 e 2013)"⁴⁵.

⁴⁴ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-03/ibge-pib-fecha-2015-com-queda-de-38>

⁴⁵ Acórdão TCU, processo 010.651/2014-4, pg. 16, 1a e 2a linhas.

Isto bem demonstra que o déficit nominal do RPPS/EFM da União se mostra muito menor em 2015 do que em relação ao PIB dos outros anos apontados⁴⁶, quando das reformas previdenciárias de 1998 e 2003:

ANO	Déficit RPPS-RREO	PIB (trilhões)	Déficit RPPS/PIB %
1999	11.847.845.450,00	1.092	1,08
2004	20.476.628.000,00	1.959	1,04
2015	39.191.073.000,00	5.904	0,65

Isto claramente demonstra que as reformas previdenciárias já operadas foram suficientes para a franca diminuição do déficit do RPPS, não justificando qualquer pretexto econômico para reformatá-lo agora, mais ainda considerado que o déficit existente decorre do desvio dos fundos de previdência nos anos 1950/1990, afora o carregamento de 650.000 mil novos segurados para o seu regime.

Aliás, e tocante ao aumento nominal do déficit do RPPS da União em 2013 (já se demonstrou, aqui, que o quadro é absolutamente estável nos últimos exercícios quando comparado ao PIB), interrompendo a trajetória de queda dos anos anteriores, certamente a instituição do Regime Complementar de Previdência para quem ingressou no sistema a partir de 04.02.13, com a já exposta redução da contribuição previdenciária (que passa a ter o teto de R\$ 570,88 e não mais 11% dos subsídios/vencimentos, que levaria à contribuição máxima de R\$ 3.713,93) contribuiu para isto.

Tal conclusão tem arrimo matemático. De 2011 para 2013, as contribuições do RPPS (pessoal civil) foram de R\$ 9.736.553.000,00 para R\$ 11.583.541,00 (aumento de 18,97%). Já de 2013 para 2015, a receita passou dos já declinados R\$ 11.583.541.000,00 para R\$ 12.128.902.000,00 (aumento de 4,70%).

Por conseguinte, e de forma inequívoca, a adoção do Regime Complementar de Previdência trouxe reflexo direto para a diminuição do aumento da

⁴⁶ IBGE,

<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=12&op=0&vcodigo=SCN52&t=produto-interno-bruto-br-valores-correntes>

receita do RPPS, e isto não pode ser creditado a quem já era, de antes do novel regramento, segurado do sistema, mesmo porque isto decorreu da opção do poder constituinte derivado implementada pelo legislador ordinário.

Evidente que a adoção de sistema paralelo (para os novos servidores) que leva à diminuição da receita do todo, em regime solidário, deve ser suportada pelo tesouro, assim como também pelo tesouro deve ser suportado o carregamento de mais de seiscentos mil celetistas ao RPPS, e isto sem contar sequer com o carregamento das contribuições que fizeram para o RGPS o que, se tivesse sido feito, poderia ter formado fundo capitalizado a fazer frente, ao menos em parte, às despesas geradas pelo RPPS com sua inclusão.

Em síntese, essas idiosincrasias provocadas pelo legislador constitucional não podem prejudicar quem paga, e muito caro, para ter sua justa aposentadoria.

Para correto entendimento do regime de seguridade social e dos sistemas de previdência, necessária a sua análise histórica, que demonstra, inclusive, a necessidade do repasse constitucional de contribuições para a previdência como necessário reparo.

Em verdade, e ao longo do tempo, o que se viu foi o indevido uso do dinheiro da previdência (que até então tinha desconto para custeio de pensões) para investimentos, o que foi feito, a exemplo, pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado de São Paulo⁴⁷:

“Um dos maiores problemas da Previdência Social é o emprego da arrecadação para outros fins. Em razão do fato de que havia muito dinheiro nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP’s), decorrentes das contribuições dos segurados, mas ele não era usado, pois eram poucos os aposentados. O numerário foi empregado em 1956 para construir Brasília, mas, ao que se sabe, não foi devolvido ao sistema. O IAPI financiou 17 conjuntos, cada um com cinco blocos de apartamentos, com dez pavimentos, 336

⁴⁷ MARTINS, Sérgio, in <http://portal.trt15.jus.br/documents/124965/125420/Rev23Art4.pdf/cfec440f-01a2-4273-8f81-86a84db7457e>

apartamentos. Financiou, ainda, mais 1.188 apartamentos funcionais e 34 edifícios destinados ao pessoal dos Poderes Legislativo e Judiciário. O IAPC financiou 2.336 apartamentos. O IAPB financiou 4.546 apartamentos de alto luxo de quatro quartos, mais 300 apartamentos de três quartos, 152 casas para autoridades (mansões), com 1.500 m², piscina, quadras de esportes, áreas verdes e de recreação. O IPASE financiou 383 apartamentos de luxo para diplomatas e presidentes de autarquias, além de 210 mansões de 1.500 m² para o primeiro escalão do governo, assim como os custos de urbanização da Península Sul e terrenos para hospitais, creches e clubes recreativos. **Estima-se que os institutos de aposentadorias tenham gasto em torno de US\$ 3 bilhões para construir Brasília. O dinheiro da previdência ainda financiou a Ponte Rio-Niterói e sedes luxuosas de clubes em Brasília. Os valores da Previdência Social foram, ainda, usados para: a constituição e aumento de capital de várias empresas estatais; a manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamento de benefícios** (Stephanes, Reinhold. 'Reforma da Previdência', Rio de Janeiro, Record, 1998, pág. 95). **No âmbito do IPESP, o dinheiro das pensões foi usado até para construir delegacias.** Recentemente as contribuições foram usadas para outros fins, como para empréstimo a bancos em situação de insolvência, mas não para pagar os benefícios do segurado. É preciso, assim, maior controle da gestão da coisa pública”.

Esta estimativa de três bilhões de dólares (para 1956) desviado da previdência para outros fins (construção de Brasília), é tímida perto daquela apresentada por Ib Teixeira⁴⁸:

“De fato, enquanto a recém-fundada Novacap respondia pela urbanização de Brasília, caberia aos então institutos de previdência, os chamados IAP, a construção, a toque de caixa, da área

⁴⁸ Conjuntura Econômica, março/1997, pgs. 44/45.

habitacional e funcional. Apesar dos sonoros protestos dos sindicatos de trabalhadores, a ordem do Governo JK era inquestionável: a previdência não podia se omitir na construção da nova capital.

Vão quebrar a previdência, bradavam os opositoristas na Câmara dos Deputados, que em meados dos anos 50 ainda funcionava no Palácio Tiradentes, no Rio.

...

Qual o valor de tão fantástica contribuição? Na edição de 1996 da Conjuntura Econômica, chegamos a estimar em US\$ 175 bilhões a construção de Brasília. Ou seja, valor igual das exportações brasileiras nos últimos quatro anos... Ou uma parte substancial do PIB brasileiro acumulado em meados dos anos 50. Ou, finalmente, uma quantia gasta em Brasília igual ao atual valor de nossa dívida externa...

Supondo que a previdência estatal brasileira tenha contribuído modestamente com cerca de 30% do valor gasto da construção de Brasília, é possível nos aproximarmos de um gasto de US\$ 52,5 bilhões”.

Mas os desvios da previdência não se limitam aos anos 50/60 e à construção de Brasília.

Mais de um Projeto de Lei apresentados na Câmara dos Deputados quantificam - com base em estudo feito em 1999 pelo BNDES e pelo IPEA - em 400 bilhões de reais o valor desviado da Previdência Federal entre os anos 70/80 do século passado, e utilizados para o pagamento de obras como a Ponte Rio-Niterói, Rodovia Transamazônica, Usina de Itaipu, Usinas de Angra dos Reis, entre outras. A propósito, a justificacão lançada no PL 1.968/99-Câmara⁴⁹:

“Não foi o que aconteceu. A União, responsável pela administração desse fundo, desviou o que arrecadou para outros fins. Poderíamos citar a construção de Brasília, a Ponte Rio-Niterói, Transamazônica, Itaipu, Volta Redonda, Usinas e Termoelétricas. Milhares de decretos e medidas provisórias foram os instrumentos usados para desviar o dinheiro dos cofres da Previdência, além das obras citadas.

⁴⁹ O outro PL é o 767/03, Câmara dos Deputados, arquivado nos termos do artigo 105 de seu Regimento Interno.

Os jornalistas Sérgio Gobetti e Rosane de Oliveira do Jornal Zero Hora de Porto Alegre, publicaram matéria no dia 24 de outubro de 1999, com o título: **‘HISTÓRIA DA PREVIDÊNCIA: DESVIOS SOMAM R\$ 400 BILHÕES EM 33 ANOS’**. A manchete é ‘O déficit nas contas da Previdência carrega uma história de desmandos e liberalidade com o dinheiro dos contribuintes’. Cálculos dos técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES feitos na gestão do ex-ministro Luiz Carlos Mendonça de Barros indicam que cerca de R\$ 400 bilhões foram desviados da Previdência desde a unificação dos institutos de aposentadoria e pensão do INPS, em 1966.

O sistema previdenciário, desde suas origens até meados dos anos 90, sempre operou no positivo entrando no vermelho apenas entre 1994 e 1995.

Perguntado sobre o assunto, Mendonça de Barros afirmou: ‘O INSS era superavitário, mas os recursos que sobravam nunca foram aplicados num fundo - foram usados nos gastos correntes do Governo. Isso constitui apropriação indébita’.

O estudo foi comandado pelo economista André Lara Resende e entregue ao Presidente Fernando Henrique Cardoso. Sugere que o Tesouro emita títulos públicos para captar os recursos necessários ao ressarcimento da Previdência Social. A cifra de R\$ 400 bilhões foi obtida pela atualização financeira dos saldos positivos verificados durante os anos 70 e 80. Subentende-se que essa dívida seria ainda maior se retomássemos à década de 60”.

Apenas à guisa de comparação, e considerados tão somente os 400 bilhões de reais desviados da previdência nos anos 70/80, estimados em 1999, têm-se, corrigido tal valor pelo IGPM-M para 27 de setembro de 2016, a quantia R\$ 1.499.055.064.474,49 (um trilhão, quatrocentos e noventa e nove bilhões, cinquenta e cinco milhões, sessenta e quatro mil e quatrocentos e setenta e quatro reais e quarenta e nove centavos), que, acrescidos de juros de 1% ao mês, implicaria no total de R\$ 11.065.646.823.384,10 (onze bilhões, seiscentos e cinquenta e seis milhões, oitocentos e vinte e três mil e trezentos e oitenta e quatro reais e dez centavos, ou US\$ 3.425.366.606.836,12⁵⁰ (três bilhões, quatrocentos e vinte e cinco bilhões, trezentos e sessenta e seis milhões, seiscentos e seis mil e oitocentos e trinta e seis dólares e doze centavos).

Portanto – e desconsiderada a dívida de 52,5 bilhões de dólares – o montante desviado da previdência social para custear obras públicas pelo Governo Federal, somente nos anos 70/80 do século passado, remonta a mais de US\$ 3,424 trilhões (três bilhões e quatrocentos e vinte e cinco bilhões de dólares norte-

⁵⁰ Cotação do dólar a R\$ 3,2305, em 27.09.16.

americanos). Retomados os valores em reais, isto corresponde a aproximados 3,8645 vezes o orçamento da União para 2015, com receita orçada em R\$ 2.863.379.701.677,00 (dos quais R\$ 1.533.788.243.653,00 de receitas correntes, R\$ 461.033.639.568,00 de receitas de capital, e R\$ 868.557.818.456,00 para o refinanciamento da dívida pública federal), anotando-se que do total do orçamento para 2015, aproximadamente 47% destina-se ao pagamento de juros e amortização da dívida pública federal, em total de 1,356 trilhão de reais⁵¹, valor 12,3749 vezes superior ao suposto déficit em 2015 dos sistemas de previdência (R\$ 109.575.850.000,00), anotando-se mais uma vez que não há ai verdadeiro déficit porque o relatório de execução de despesas do Governo Federal deixa de incluir as contribuições previstas no artigo 195 da Constituição Federal em rubrica de receitas previdenciárias, consoante de antes aqui explicado.

Apontou-se, até aqui, parte do dinheiro desviado pelo Governo Federal da previdência para a construção de obras. Há outros desvios de valores da previdência, e de impossível quantificação, como o decorrente de uso do seu dinheiro pelos bancos públicos e privados.

“Reinhold Stephanes (1998) explica que os valores da Previdência Social foram ainda usados para a manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamento de benefícios.

Esse sistema era chamado de “caixa dupla”: a Previdência Social mantinha com a rede bancária um convênio para evitar burocracias e acelerar o pagamento dos benefícios aos segurados. A Previdência Social pagava à rede bancária uma taxa de administração pela prestação dos serviços. Na chamada conta de “entrada” eram depositadas as contribuições arrecadadas das empresas e dos segurados. Na conta de “saída” o banco pagava os benefícios.

Neste sistema, o banco podia reter os recursos arrecadados na conta de ‘entrada’ por alguns dias, aplicando o dinheiro, sem pagar correção monetária e juros à Previdência Social. Mesmo se a conta de “saída” não tivesse numerário para o pagamento dos benefícios, o banco adiantava o pagamento da benesse ao segurado e cobrava juros da Previdência Social.

Em 1981, havia pagamento de juros aos bancos de Cr\$ 100 (cem milhões) por dia. O sistema proporcionava benefício duplo aos bancos, pois usava o dinheiro da Previdência Social sem qualquer

⁵¹ Vide <http://hojeemdia.com.br/primeiro-plano/politica/união-gasta-47-do-orçamento-no-pagamento-da-dívida-pública-1.284496>

pagamento em troca e ainda cobrava juros do sistema (OLIVEIRA, 1989, p. 106)⁵².

Especificamente em relação ao RPPS, e afora os já declinados históricos desvios de finalidade do emprego de capital da previdência, o Tribunal de Contas da União, com precisão, apontou erros que impactaram o resultado presente, em especial a instituição de contribuição previdenciária apenas em 1993 para o Serviço Público Federal, e a migração, para o RPPS, e por força da CF/88, de mais de 650 mil celetistas (somados aos então cerca de cento e cinquenta mil segurados). E isso sem que sequer carregada a contribuição que fizeram ao RGPS (que recebeu a receita enquanto estavam aqueles ligados a tal sistema, não a repassou e ainda se exonerou da despesa previdenciária de tais beneficiários):

“Foi somente, a partir da **Emenda Constitucional nº 3, de 17/3/1993, com a inserção do § 6º no art. 40, que passou a haver previsão constitucional para contribuição dos servidores para aposentadorias. O dispositivo estabeleceu que: ‘As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei’.** A referida emenda não incluiu Estados, Municípios ou o Distrito Federal e **foi silente a respeito da contribuição patronal, apesar de mencionar que a União deveria manter o sistema juntamente com os servidores.** A Lei nº 8.688, de 21/7/1993, regulamentou o mencionado dispositivo constitucional estabelecendo as alíquotas a serem aplicadas até 30/6/1994, as quais variavam de 9 a 12%, a depender da faixa de remuneração dos servidores. A partir de 1/7/1994, deveriam vigorar as alíquotas a serem estabelecidas no plano de Seguridade Social do Servidor, enviado ao Congresso Nacional. Tendo em vista que o mencionado plano não havia sido aprovado até o final de junho de 1994, o Executivo editou a Medida Provisória (MP) nº 560, em 26/7/1994, para estabelecer as alíquotas. Essa MP foi reeditada seguidas vezes e convertida na Lei nº 9.630, de 23/4/1998, mantendo as alíquotas aplicadas anteriormente.

Esse breve histórico demonstra que, **até 1993, predominou a interpretação de que o benefício de aposentadoria concedido aos servidores no âmbito da União constituía-se em extensão administrativa do cargo público.** O direito ao benefício decorria dos serviços prestados ao Estado, por muitos anos, independentemente de qualquer contribuição, como se fizesse parte do ‘contrato’ de trabalho. **De acordo com essa visão a respeito do direito ao benefício de aposentadoria por parte dos servidores, não caberia pensar em ‘regime’ previdenciário, no sentido de um sistema que apresentasse equilíbrio entre**

⁵² MARMELO, Daiane; O Déficit da Previdência Social Brasileira; http://docplayer.com.br/18918689-Universidade-tuiuti-do-parana-daiane-carmelo.html#show_full_text

receitas e despesas. As despesas com aposentadoria seriam, com base nesse entendimento pretérito, uma extensão dos encargos da União com pessoal.

Considerando apenas o período desde a Constituição de 1891, pode-se concluir que durante aproximadamente 102 anos servidores públicos federais se aposentaram sem qualquer tipo de contribuição como contrapartida a este benefício. Essa opção da sociedade, refletida nas decisões de seus constituintes e demais legisladores, gerou um enorme passivo para o Tesouro Nacional, que tem arcado com o custeio de centenas de milhares de aposentadorias para as quais não houve contribuição correspondente.

Como agravante e com substancial impacto, somou-se ainda a este passivo o custeio decorrente das aposentadorias dos trabalhadores celetistas empregados em cargos efetivos que foram integrados ao Regime Jurídico Único, efetivação esta possibilitada pelo art. 243 da Lei nº 8.112/1990. **Mais de 650 mil celetistas foram, desta forma, transformados em servidores públicos, que à época totalizavam apenas 150 mil. Esse processo de integração em massa gerou grande passivo para União, pois os recursos anteriormente arrecadados pelo RGPS referente às contribuições dos celetistas não foram destinados para o custeio da futura inatividade dos novos servidores (Contas de Governo 2002, TCU, p. 86, 526, 586).**

Em resumo, o déficit hoje existente nas contas previdenciárias dos servidores públicos federais originou-se do passivo gerado pelo antigo 'regime' administrativo, durante o qual não havia contribuição dos servidores para aposentadoria. Somou-se a isso, o passivo decorrente do processo de integração de grande quantidade de celetistas aos quadros de servidores permanentes do funcionalismo público federal, sem que houvesse a respectiva compensação entre os regimes"⁵³.

Algumas conclusões são inarredáveis.

A necessária inserção da contribuição previdenciária para o serviço público afastou a incidência de relação meramente administrativa na concessão de benefícios previdenciários, vertendo esta relação em contratual, mas compulsória e de adesão.

O déficit causado pela migração do RGPS para o RPPS de 4,3 vezes o número de integrantes deste último regime, e sem o carregamento das respectivas contribuições, justifica eventual transferência de recursos RGPS para o RPPS.

⁵³ Processo TCU TC 015.529/2010-0, pg. 07, grifos e negritos não no original.

Em uma estimativa factível, considerando que esses 650.000 mil servidores que migraram do RGPS para o RPPS da União já estavam na ativa em 1.988, possível admitir que ao menos 75% deles (e esta é uma perspectiva conservadora) já estariam hoje aposentados ou teriam instituído pensão.

Considerando que a média de aposentadorias e pensões do Executivo Federal é, respectivamente, de R\$ 7.458,00 e R\$ 6.323,00⁵⁴, é possível inferir que dentre estes 650.000 mil servidores, os que já se aposentaram ou instituíram pensão gerariam benefícios muito próximos ao teto do RGPS (R\$ 5.189,82) se ainda estivessem naquele regime.

Por conseguinte, é possível afirmar que se esse pessoal houvesse continuado no RGPS, suportaria este gasto anual de R\$ 30.697.785.300,00 (650.000 – 30% = 487.500 X 5.189,82 X 13 salários), número próximo ao déficit de 30,757 bilhões de reais do RPPS.

Mas, tomada a média meramente aritmética entre aposentadoria e pensão do Executivo Federal (R\$ 7.548,00 e R\$ 6.323,00 = 6.935,50), e estimando-se que 75% da massa dos 650.000 mil servidores que migraram para o RPPS possivelmente se aposentaram ou constituíram pensão, ter-se-ia gasto anual suportado pelo RPPS da União em aproximados R\$ 43.953.731.250,00, cerca de 10 bilhões de reais a mais que o déficit do RPPS/União apontado pela ANFIP (33,781 bilhões de reais).

Claro que isto é tão somente uma estimativa, que poderia ter sido minudentemente apontada pelo Governo Federal se, na reforma da previdência que pretende, houvesse esclarecido o porquê do déficit do RPPS. Infelizmente, passou ao largo disto.

Como bem afirmado pelo Tribunal de Contas da União no acórdão já referido, reside aí o déficit do RPPS/União que, não houvesse a aludida migração, seria suportado pelo RGPS.

⁵⁴http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2016/161007_bol244_ago2016-parte_i.pdf, pg. 41.

De se apontar que não só na União servidores não efetivos foram definitivamente incorporados ao RPPS. No Estado de São Paulo 205 mil servidores temporários (dos quais 30 mil já aposentados em 2007), contratados pela égide da Lei 500/74 e normas assemelhadas, foram incorporados ao RPPS pela Lei Complementar 1.010/07 (art. 2º, §§ 2º e 3º), e isto sob expressa concordância do Governo Federal, por intermédio do Ministério da Previdência⁵⁵.

Necessário, agora, o entendimento de como se dá a contribuição do segurado para o RPPS, desmitificando-se a incorreta e constante afirmação de que a aposentadoria pública integral – não mais aplicada aos novos servidores – decorre de distorção, face às regras do RGPS.

Para 2016, o teto do RGPS é de R\$ 5.189,82 e o valor máximo de contribuição do empregado é de R\$ 570,88⁵⁶. Já o teto do RPPS é R\$ 33.763,00⁵⁷, com valor máximo de contribuição em R\$ 3.713,93 (alíquota de 11%⁵⁸).

Portanto, a contribuição máxima do RPPS (serviço público) é 6,50 vezes maior que a contribuição privada (INSS) – R\$ 3.713,93 contra R\$ 570,88 -; já a aposentadoria máxima pública é 6,50 vezes maior que a aposentadoria máxima privada (R\$ 33.763,00 X R\$ 5.189,82), acrescentando-se que o teto do RPPS (R\$ 33.763,00) é 9,09 vezes superior ao valor de sua contribuição máxima (R\$ 3.713,93), e que o teto do RGPS (R\$ 5.189,82) é, igualmente, 9,09 vezes superior ao valor de sua contribuição máxima (R\$ 570,88).

Vê-se, assim, que absolutamente linear a proporção entre contribuição/benefício público/privado.

Se o valor máximo da aposentadoria pública é 6,5 vezes maior que a aposentadoria privada, o servidor público também tem contribuição máxima 6,5

⁵⁵ Vide <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=84426> , <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2804200716.htm>

⁵⁶ Valores estabelecidos na Portaria Interministerial 1, DOU 11.01.16, Seção 01, pgs. 67/68

⁵⁷ Subsídio de Ministro do STF, cf. Lei 13.091/15, teto do funcionalismo.

⁵⁸ Vide Lei 10.887/04, art. 4º.

vezes maior do que o funcionário do setor privado. E se o teto da aposentadoria do R GPS é 9,09 vezes superior à sua contribuição máxima, o teto da aposentadoria do RPPS é igualmente 9,09 vezes maior que sua máxima contribuição.

Portanto, a aposentadoria integral – para aqueles que entraram no serviço público federal antes da adoção do regime da média de contribuições (entre 01.01.04 e 03.02.13), e antes da efetivação do regime complementar de previdência (04.02.13) – não se trata de privilégio, e sim de relação contratual regidamente paga pelo beneficiário.

Noutras palavras: para receber aposentadoria máxima 6,5 vezes maior que a privada, o servidor público tem que pagar contribuição previdenciária 6,5 vezes maior que a privada. Para se aposentar com o máximo de R\$ 33.763,00 (absoluta exceção no serviço público), o servidor não paga apenas R\$ 570,88 e sim expressivos R\$ 3.713,93 ao mês.

Tomada a casuística da Magistratura e do Ministério Público, um Juiz Federal ou Juiz de Direito de entrância final (Estadual) e um Procurador da República ou Promotor de Justiça de Entrância Final (Estadual), para se aposentarem com proventos de R\$ 28.947,55, contribuem mensalmente com R\$ 3.184,23 (11% do subsídio) para o respectivo RPPS, donde R\$ 28.947,55 é 9,09 vezes maior que sua contribuição previdenciária mensal (de R\$ 3.184,23). Aliás, como não estão estes agentes políticos no teto constitucional (subsídio do STF), a sua contribuição previdenciária (R\$ 3.184,23) é 5,577757⁵⁹ vezes maior que a contribuição máxima do RGPS (R\$ 570,88), e seus proventos (R\$ 28.947,55) serão, em plena linearidade, 5,5577⁶⁰ vezes maiores que a aposentadoria máxima do RGPS (R\$ 5.189,82).

Vê-se, pois, que a equação contribuição/aposentadoria é absolutamente a mesma no RGPS e no RPPS.

Porém, há sim regra que diferencia o RPPS do RGPS, e regra esta que causa absoluta desvantagem aos integrantes do primeiro regime (serviço público). Os aposentados públicos do RPPS (civis) continuam a pagar contribuição previdenciária de 11% mesmo após sua aposentadoria (o que não acontece com o

⁵⁹ Cálculo arredondado de 5,577756068611243

⁶⁰ Idem.

setor privado), e seus pensionistas (já sujeitos a redutor de 70% sobre o que exceder ao teto do RGPS) também continuam a pagar 11% de contribuição previdenciária sobre a pensão recebida (o que igualmente não ocorre com o setor privado).

Portanto, demonstrado matematicamente que há absoluta proporção na equação contribuição/benefício entre o RPPS/RGPS para quem ainda tem a integralidade (de se lembrar que a PEC da previdência ainda não foi aprovada), a diferença existente se dá em detrimento dos integrantes do RPPS e de seus pensionistas, que continuam a pagar contribuição previdenciária após a aposentadoria/instituição da pensão, algo semelhante a continuar a pagar o prêmio do seguro mesmo depois de receber a indenização (o que equivale a continuar a pagar prêmio de seguro para todo o sempre, mesmo já recebida a indenização por furto de um automóvel).

Veja-se, a exemplo, matéria vinculada em 03.12.14, onde é apontado que o déficit dos servidores da União (incluindo RPPS e EFM), com um milhão de integrantes, é maior que do RGPS, com vinte e quatro milhões de integrantes, transcrevendo-se: "No regime dos servidores públicos, o déficit em 2013 foi de R\$ 40 bilhões. Esse regime alcança 670 mil aposentados. Já a previdência dos militares, com 270 mil beneficiados, teve 22 bilhões de déficit. Juntos, esses dois grupos somam cerca de 1 milhão de aposentados e déficit de R\$ 62 bilhões. No regime geral da previdência social, pelo qual 24 milhões de beneficiários recebem aposentadorias e pensões pelo INSS, o déficit chegou a R\$ 50 bilhões. Ou seja, os cerca de 1 milhão de aposentados públicos levaram a um déficit superior ao dos 24 milhões de aposentados⁶¹".

A leitura descurada da informação jornalística traz a percepção de grande injustiça social, porquanto um regime menor (e desconsiderado o fato de confundir previdência dos servidores civis com a dos militares, de características absolutamente diversas em detrimento do pessoal civil), traria prejuízo superior ao regime geral da previdência.

61

<http://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1557103-deficit-da-previdencia-do-setor-publico-e-maior-que-dos-aposentados-privados.shtml>

O fracionamento das informações da matéria, e a análise do relatório de execução orçamentária da União de 2013, corrigem essa errônea percepção.

Para 2013, a receita do RGPS, decorrente da contribuição individual dos empregados, foi de R\$ 70.736.351.000,00, ao passo que a receita do RPPS (desconsiderado o EFM, onde não há contribuição para aposentadoria) foi de R\$ 11.583.341.000,00. Tomados os 24 milhões de beneficiários do RGPS e 670 mil do RPPS mencionados pela matéria, têm-se contribuição per capita de R\$ 17.288,56/ano ou R\$ 1.440,71/mês para o RPPS e de R\$ 1.440,71/ano ou R\$ 245,61/mês do RGPS, a implicar em média de contribuição pública 5,86 vezes maior que a privada ($1.440,71/245,61=5,86$).

Tocante aos benefícios, e confrontados os dados trazidos pela matéria com o relatório de execução orçamentária da União de 2013, vê-se despesa do RGPS em R\$ 235.072.251.000,00 (para 24 milhões de beneficiários conforme a matéria) e despesa do RPPS de R\$ 26.014544.000,00 (para 670 mil beneficiários conforme a matéria), de onde a despesa per capita do RGPS foi de R\$ 9.794,67/ano ou R\$ 816,22/mês e a despesa per capita do RPPS foi de R\$ 38.827,67/ano ou R\$ 3.235,64/mês.

Portanto, se o integrante do RPPS tem média de benefício 3,96 vezes maior que o segurado do INSS ($3.235,64/816,22=3,96$), tem o integrante do RPPS, em contrapartida, média de contribuição 5,86 vezes maior que do RGPS ($R\$ 1.440,71/245,61=5,86$).

Ou seja, para ter benefício em média 3,96 vezes maior, o integrante do RPPS paga contribuição individual média 5,86 vezes maior. Haveria desproporção em desfavor do RGPS se a contribuição do integrante do RPPS fosse inferior a 3,96 vezes, constatando-se, e mais uma vez, que não há privilégio na aposentadoria do setor público da União para aqueles que nele ingressaram antes do regime complementar de previdência pública (04.02.13), porque a relação benefício/contribuição lhes é desfavorável.

Necessária, também, a exegese do sistema de previdência. O Brasil adotou o sistema solidário previdenciário, pelo qual o contribuinte não faz um pecúlio

para custear sua própria aposentadoria (como é no sistema de previdência privada, regime de capitalização cujo proveito financeiro dos aportes – juros compostos – irá, ao longo do tempo, gerar o capital necessário para pagar o benefício) e, sim, custeia ele, hoje, o benefício do aposentado e do pensionista.

Fato é que a Constituição Federal, em especial pela EC 20/98, facultou à União criar fundos para o custeio da previdência, a ser somado à contribuição dos servidores e do Tesouro, formados pela adição de bens, direitos e ativos de qualquer natureza (art. 249).

A Constituição, pois, facultou à União criar fundos para o custeio da aposentadoria de seus servidores, mas o poder público não fez isto, preferindo o executivo se valer de reformas pontuais por ele encaminhadas ao Congresso Nacional, para, assim, tentar resolver pretensos problemas do RPPS.

Aqui reside um dos pontos nodais do RPPS e que se explica por simples comparativo.

Basta ir ao mercado para obter-se previdência privada plenamente sustentável em trinta e cinco anos de contribuição. E a indagação decorrente é inafastável: Se o banco (privado ou público) consegue oferecer sistema viável de previdência privada, porque o setor público não consegue eliminar o déficit do RPPS, mais ainda com muito maior aporte financeiro (sim, porque na previdência privada há, de ordinário, contribuição tão somente do contratante, ao passo que no RPPS há a contribuição do servidor, de 11% de seus vencimentos/subsídios e a contribuição do governo, com alíquota máxima de 22%)?

A resposta veio de longe e foi dada – com absoluta precisão – pelo Ministro Carlos Ayres de Britto na ADIN 3105/DF, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) contra a contribuição previdenciária do servidor aposentado e remonta não à questão de previdência, mais sim à questão da (falta) de previdência pelo gestor do RPPS. *In verbis*:

“Ou seja, a **questão do equilíbrio atuarial e financeiro não diz respeito ao servidor, diz respeito ao gerente**. Compete ao gerente administrar a arrecadação de recursos para fazê-los render o suficiente para a auto-sustentação financeira do sistema. Não interessa ao servidor, mas, sim, ao gerente. Quero dizer que, muitas

vezes, **a questão da Previdência, quando se fala em déficit, Sra. Relatora, não é uma questão de Previdência, porém de providência**, providência gerencial do Poder Público. Tanto assim, **o sistema é teoricamente rentável e auto-suficiente que o mercado previdenciário privado experimenta o maior assanhamento para abocanhar uma fatia desse mercado promissor.**

E os fundos de pensão, que nadam em dinheiro, evidenciam que o sistema é rentável, é auto-sustentável.

...

Como foi cuidadoso o **legislador da reforma**, mesmo na excepcional hipótese de o volume de recursos aportados para o custeio do regime previdenciário não se revelar suficiente, ele (o autor da Emenda 20) **tratou de suplementar essa contabilidade atuarial, mediante o aporte de novas fontes de receita** para o mesmíssimo custeio. **É curioso, não vi isso em nenhum dos pareceres tão bem feitos, tão alentados, tão elaborados com proficiência, não vi uma citação desse emblemático art. 249 da Constituição Federal, cuja voz de comando é esta...**" (pgs. 55 e 56, grifo e negrito não no original).

São necessárias algumas estimativas financeiras que, e se desconsideram variáveis intercorrentes como óbito e aposentadoria por invalidez, ao menos trazem uma noção de grandeza, e qualquer básica calculadora as operam⁶².

1º cálculo: aporte mensal de R\$ 3.714,00 (teto contribuição pública arredondado), por 420 meses (trinta e cinco anos), com rentabilidade anual de 8% (rentabilidade média da poupança, juros + TR, 0,64% a.m.). Isto geraria acumulado (considerados os juros compostos, ínsitos a quaisquer aplicações financeiras, inclusive poupança) de R\$ 7.957.496,00, o suficiente para 360 saques mensais (trinta anos) de R\$ 81,852,00 (com taxa de rendimento mensal de 1% durante o benefício).

⁶² Cálculos operados no sitio <http://www.simuladorinvestimento.com/>

2º cálculo: aporte mensal de R\$ 571,00 (teto contribuição privada arredondo), por 420 meses (trinta e cinco anos), com rentabilidade anual de 8% (rentabilidade média da poupança, juros + TR, 0,64% a.m.). Isto geraria acumulado (considerados os juros compostos, ínsitos a quaisquer aplicações financeiras, inclusive poupança) de R\$ 1.223.406,00, o suficiente para 360 saques mensais (trinta anos) de R\$ 12.584,00 (com taxa de rendimento mensal de 1% durante o benefício).

3º cálculo: aporte mensal de R\$ 3.714,00, por 420 meses (trinta e cinco anos), com rentabilidade anual de 12,7% (rentabilidade média do CDB, 1% a.m.). Isto geraria acumulado (considerados os juros compostos, ínsitos a quaisquer aplicações financeiras) de R\$ 24.642.066,00, o suficiente para 360 saques mensais (trinta anos) de R\$ 253.471,00 (com taxa de rendimento mensal de 1% durante o benefício).

4º cálculo: aporte mensal de R\$ 571,00, por 420 meses (trinta e cinco anos), com rentabilidade anual de 12,7% (rentabilidade média do CDB, 1% a.m.). Isto geraria acumulado (considerados os juros compostos, ínsitos a quaisquer aplicações financeiras) de R\$ 3.687.579,00, o suficiente para 360 saques mensais (trinta anos) de R\$ 36.931,00 (com taxa de rendimento mensal de 1% durante o benefício).

5º cálculo: aporte mensal de R\$ 11.472,00 (11% da contribuição previdenciária máxima pública mais 22 % da contribuição pública patronal oficial), por 420 meses (trinta e cinco anos), com rentabilidade anual de 12,7% (rentabilidade média do CDB, 1% a.m.). Isto geraria acumulado (considerados os juros compostos, ínsitos a quaisquer aplicações financeiras) de R\$ 74.087.409,00, o suficiente para 360 saques mensais (trinta anos) de R\$ 762.062,00 (com taxa de rendimento mensal aproximado de 1% durante o benefício).

6º cálculo: aporte mensal de R\$ 1.713,00 (11% da contribuição previdenciária máxima do RGPS mais 22 % da contribuição patronal), por 420 meses (trinta e cinco anos), com rentabilidade anual de 12,7% (rentabilidade média do CDB, 1% a.m.). Isto geraria acumulado (considerados os juros compostos, ínsitos a quaisquer aplicações financeiras) de R\$ 11.062.738,00, o suficiente para 360 saques mensais (trinta anos) de R\$ 113.793,00 (com taxa de rendimento mensal aproximado de 1% durante o benefício).

Ou, por outra forma de cálculo, considerando o resultado final (capitalização, descontada inflação projetada, e não considerado o aumento do aporte mensal em razão da elevação da contribuição por força do reajuste futuro do subsídio e do teto do RGPS, e descontado imposto de renda das operações tributáveis) e não o pagamento mensal do benefício⁶³:

I – Contribuição com desconto previdenciário STF

Investimento inicial 0

Aporte mensal: 3.713,93

Prazo: 420 meses (35 anos)

CDI: 14,13% aa

Inflação: 8,97% aa

Poupança: 7,88% aa (0,63 a.m.)

Rentabilidade Final Líquida

Investimento 1 (LCI pós fixado, 0,97% do CDI):

8786,67% 13,68% a.a. 1,07 % a.m.

Resultado Final

R\$ 30.381.975,29 Descontada inflação: R\$ 3.572.041,83

Investimento 2 (CDB pós fixado, 100% do CDI):

8592,86% 13,61% a.a. 1,07 % a.m.

Resultado Final

R\$ 29.049.900,45 Descontada inflação: R\$ 3.544.475,15

Investimento 3: (Poupança pré-fixada)

1322,11% 7,88% a.a. 0,63 % a.m.

Resultado Final

R\$ 7.743.855,58 Descontada inflação: R\$ 1.296.117,16

II – Contribuição com desconto previdenciário STF + contribuição patronal

Investimento inicial 0

Aporte mensal: R\$ 11.141,79

Prazo: 420 meses (35 anos)

CDI: 14,13% aa

⁶³ Cálculos operados no site <https://www.euqueroinvestir.com/calculadora-melhores-investimentos/>

Inflação: 8,97% aa

Poupança: 7,88% aa (0,63 a.m.)

Rentabilidade Final Líquida

Investimento 1 (LCI pós fixado, 0,97% do CDI):

8786,67% 13,68% a.a. 1,07 % a.m.

Resultado Final

R\$ 93.354.673,30 descontada inflação: R\$ 10.975.810,31

Investimento 2 (CDB pós fixado, 100% do CDI):

8592,86% 13,61% a.a. 1,07 % a.m.

Resultado Final

R\$ 89.261.607,91 Descontada inflação: R\$ 10.891.106,20

Investimento 3 (Poupança pré-fixada):

1322,11% 7,88% a.a. 0,63 % a.m.

Resultado Final

R\$ 23.794.539,38 Descontada inflação: R\$ 3.982.578,26

III - Contribuição com desconto previdenciário INSS

Investimento inicial 0

Aporte mensal: R\$ 570,88

Prazo: 420 meses (35 anos)

CDI: 14,13% aa

Inflação: 8,97% aa

Poupança: 7,88% aa (0,63 a.m.)

Rentabilidade Final Líquida

Investimento 1 (LCI pós fixado, 0,97% do CDI):

8786,67% 13,68% a.a. 1,07 % a.m.

Resultado Final

R\$ 4.670.110,11 Descontada inflação: R\$ 549.069,92

Investimento 2 (CDB pós fixado, 100% do CDI):

8592,86% 13,61% a.a. 1,07 % a.m.

Resultado Final

R\$ 4.465.352,65 Descontada inflação: R\$ 544.832,55

Investimento 3 (Poupança pré-fixada):

1322,11% 7,88% a.a. 0,63 % a.m.

Resultado Final

R\$ 1.190.332,69 Descontada inflação: R\$ 199.230,29

IV - Contribuição com desconto previdenciário INSS + contribuição patronal

Investimento inicial 0

Aporte mensal: R\$ 570,88

Prazo: 420 meses (35 anos)

CDI: 14,13% aa

Inflação: 8,97% aa

Poupança: 7,88% aa (0,63 a.m.)

Rentabilidade Final Líquida

Investimento 1 (LCI pós fixado, 0,97% do CDI):

8786,67% 13,68% a.a. 1,07 % a.m.

Resultado Final

R\$ 14.010.330,34 Descontada inflação: R\$ 1.647.209,75

Investimento 2 CDB pós fixado, 100% do CDI):

8592,86% 13,61% a.a. 1,07 % a.m.

Resultado Final

R\$ 13.396.057,95 Descontada inflação: R\$ 1.634.497,66

Investimento 3 (Poupança pré-fixada):

1322,11% 7,88% a.a. 0,63 % a.m.

Resultado Final

R\$ 3.570.998,06 Descontada inflação: R\$ 597.690,88

Veja-se, portanto, e tomado apenas um dos exemplos extraídos dos cálculos acima, que, e tocante ao RPPS, a capitalização do valor teto da contribuição individualmente considerada, acrescida da contribuição patronal na alíquota máxima, geraria, em trinta e cinco anos, a astronômica cifra de R\$ 74.087.409,00 a 1% ao mês (que poderia gerar, desconsiderada a continuidade da capitalização da contribuição individual, renda mensal, por trinta anos, de R\$ 762.062,00; exponencialmente superior ao hoje teto do RPPS), ou capital acumulado de R\$ 93.354.673,30 a 1,07% ao mês (LCI), valores mais que suficientes para o custeio da aposentadoria pública individual, mormente porque tais cálculos não consideram uma variável importantíssima, a continuidade do carregamento da contribuição previdenciária do integrante do RPPS após sua aposentadoria, e mesmo após a instituição da pensão por morte.

Certo é, porém, que em 04.12.03 foi alterado o sistema de previdência pública para os novos integrantes do serviço público, que passam a

contribuir - para o RPPS - pelo teto do RGPS e podem aderir à previdência complementar pública.

Isto poderá gerar distorções no RPPS, que não mais contará com a integral contribuição dos novos servidores para formação de seu colchão (contribuem hoje no máximo com o teto de R\$ 570,88 e não com 11% de seus subsídios/vencimentos). Noutras palavras, o regime solidário pressupõe o ingresso constante de novos contribuintes no sistema – e como mesma faixa de contribuição – para custeio dos benefícios dos já aposentados. A opção do legislador constitucional derivado, mormente pela não aplicação do artigo 249 da CF pelo executivo, levará a situação futura em que o RPPS, no modelo de antes estabelecido, terá somente beneficiários de aposentadoria integral ou do regime de média de contribuição (para aqueles que ingressaram após a EC41 até a implementação do regime complementar de previdência), mas não contribuintes integrais, distorção que não foi provocada pelos atuais contribuintes do sistema.

Apenas à guisa de exemplo, e em casuística novamente devotada à Magistratura e Ministério Público, imagine-se um magistrado ou membro do Ministério Público, que ingressou na respectiva carreira em dezembro de 1994, com 25 anos de idade, trazendo três anos de contribuição/tempo de serviço anterior. Hoje, com 47 anos de idade, considerada a regra de transição trazida no artigo 8º, § 3º, da EC 20/98, tem a expectativa de se aposentar em dezembro de 2027, aos 58 anos (idade superior à da aposentadoria integral do Presidente Michel Temer, com 55 anos⁶⁴, e do Ministro Eliseu Padilha⁶⁵, aos 53 anos, e do ex-Ministro Geddel Vieira Lima, aos 51 anos⁶⁶), ao que lhe restariam aproximados 11 anos de serviço/contribuição.

⁶⁴ Aposentado aos 55 anos como Procurador do Estado de São Paulo, com benefício apontado em **R\$ 30.613,24**; vide <http://hojeemdia.com.br/primeiro-plano/reforma-da-previd%C3%A2ncia-promete-punir-quem-mais-contribui-e-manter-benef%C3%ADcios-a-militares-e-pol%C3%ADticos-1.400416>

⁶⁵ Aposentado aos 53 anos pela Câmara dos Deputados, com benefício mensal de R\$ 19.389,60 (Jornal O Estado de São Paulo, 04.10.16, pg. B1).

⁶⁶ Aposentado aos 51 anos pela Câmara dos Deputados, com benefício mensal de R\$ 20.354,25 (Jornal O Estado de São Paulo, 04.10.16, pg. B1).

Se aprovada a reforma proposta pelo Chefe do Executivo Federal, tal pessoa não se aposentaria mais aos 57 anos, com integralidade e paridade, e isto porque não incluída na “regra de transição na proposta”, que em verdade constitui mero corte etário (art. 2º do texto original da PEC).

Tal pessoa, *ex vi* do disposto no art. 3º do texto original da PEC, estaria incluída em novo regime, que extirpa a integralidade e a paridade, tendo que trabalhar até os 71 anos para se aposentar com 100% não do subsídio, mas de média de contribuições, não obstante já tenha percorrido, hoje, mais de 2/3 de seu trajeto até a esperada aposentadoria. Mesmo após as reformas constitucionais já operadas, surge a perspectiva de só aposentar aos 71 anos e com novas regras amplamente desfavoráveis, portanto, com acréscimo de ao menos 14 anos de serviço, e isto por conta de proclamada iminência da quebra do sistema de previdência, aqui tomado no gênero, e decantada necessidade de sua reforma.

Houvesse ao menos o gestor público aplicado o preceito do artigo 249 da Constituição Federal, capitalizadas a contribuição individual (R\$ 3.184,23) e patronal (R\$ 6.368,43, inferior ao desconto de imposto de renda na fonte, igual a R\$ 6.374,88) de seu tempo remanescente (onze anos), formar-se-ia, a taxa de 1% a.m., capital final (e desconsiderados os aumentos do aporte pela revisão do subsídio, em tese a considerar a inflação do período, *ex vi* do disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição), de R\$ 2.594.653,00, o que seria suficiente – e desconsiderada para tal cálculo a contínua incidência de contribuição previdenciária de 11% pós aposentadoria e pós pensão – para o pagamento de 204 prestações mensais de R\$ 29.933,00 (17 anos de aposentadoria, dos 58 ao 72 anos), ou, em cálculo por muito extrapolado, 360 prestações mensais (até os 88 anos de idade) de R\$ 26.689,00, o que se reduziria para R\$ 27.926,00, se pago o benefício em 266 prestações mensais (até os 80 anos de idade), e para R\$ 27.513,00 se em 288 parcelas (até os 82 anos)⁶⁷.

Portanto, vê-se a capitalização da contribuição previdenciária por mais 11 anos geraria perspectiva de benefícios da ordem de R\$ 29.933,00 (até os 72 anos, 14 anos de aposentadoria), R\$ 27.926,00 (até os 80 anos, 22 anos de aposentadoria), R\$ 27.513,00 (até os 82 anos, 24 anos de aposentadoria) e de R\$ 26.689,00 (até os 88 anos, 30 anos de aposentadoria), valores muito próximos dos

⁶⁷ Cálculos operados no sitio <http://www.simuladorinvestimento.com>

proventos correspondentes à aposentadoria do RPPS para ele hoje ainda aplicáveis (R\$ 28.947,55), o que traria equilíbrio atuarial ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Nota-se: tal cálculo **desconsidera os 25 anos de contribuição já efetuados**, permitindo a correção *ad quem* (futura) e descartadas as contribuições *a quo* (passadas).

Por demais, de se lembrar que o beneficiário do RPPS (aquele que não integra o regime de previdência complementar) continua a pagar a contribuição previdenciária após a aposentadoria, a aumentar exponencialmente o saldo gerado, que não deixa de ser alimentado até o termo final da aposentadoria ou mesmo da pensão.

Por outra fórmula de cálculo de capitalização, os já explicados R\$ 9.559,11 mensais, aplicados a 100% do CDI hoje vigente, em 204 meses (onze anos que restam para a aposentadoria aos 58 anos), e desconsiderada a incidência de imposto de renda (governo não paga imposto de renda, e seria o gestor do pecúlio), renderia patrimônio final de R\$ 7.300.349,15, com valor presente de R\$ 1.694.826,36 (desconsiderada perspectiva de inflação anual de 8,97% no período)⁶⁸. Claro, o valor presente é apenas uma referência do que gera a capitalização além da inflação porquanto não colocada como variável do cálculo o aumento da contribuição em razão da revisão do subsídio, o que deveria compensar a inflação nos termos da dicção constitucional.

Tais cálculos, de per se, respondem à colocação do Ministro Carlos Ayres de Britto, demonstrando, financeira e matematicamente, que o problema não é de previdência, mas sim da falta de providência do governo em aplicar à previdência pública gestão eficiente, o que poderia trazer equilíbrio atuarial para os servidores que tem sua aposentaria expressada como garantia instituída pelas regras de transição trazidas pelas emendas constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05.

⁶⁸ Cálculo operado no sítio <https://www.euqueroinvestir.com/calculadora-de-investimentos-antiga/>

Conclusão diversa não advém do uso de simulador da previdência complementar da União, FUNPRESP⁶⁹.

Estimados idade de 25 anos, contribuição por trinta e cinco anos (até os sessenta anos), subsídio/vencimento mensal de R\$ 28.947,55, e taxa de carregamento mensal de 8,5% (pelo beneficiário e pelo empregador, em mesmo percentual, cada qual contribuindo com R\$ 2.019,41), ter-se-ia aposentadoria complementar, aos sessenta anos, de R\$ 24.095,91 (que desconsidera, para o cálculo, o aumento da contribuição decorrente da recomposição dos subsídios, que deve ser anual, e, portanto, desconsidera a atualização do capital final formado pelo incremento dos aportes mensais). Aposentadoria complementar à qual deve ser acrescida a aposentadoria oficial no teto do RGPS (e isto pela máxima contribuição de R\$ 570,88), de R\$ 5.189,82. Portanto, os proventos finais da aposentadoria, somadas aposentadoria oficial e complementar, seriam de R\$ 29.285,83, para contribuição total mensal de R\$ 2.590,29. Resultado este melhor do que o conferido pelo RPPS para quem tem paridade e integralidade (e não considerado, de mesma feita, o aumento do subsídio e por extensão da contribuição), cuja aposentadoria seria de R\$ 28.947,55, com contribuição mensal de R\$ 3.184,23.

Necessárias três observações.

Não se desconhecem erros grosseiros que causaram prejuízo vultoso os fundos de pensão⁷⁰, como a compra de títulos podres no exterior ou aplicação em mercado aberto de capitais em ações de risco. Mas isto decorre, no mínimo, da culpa do operador e da falta de efetiva fiscalização estatal, o que pode ser evitado com o necessário e seguro manejo do capital acumulado, como a aplicação de recursos do RPPS em títulos públicos do Governo Federal, conforme permitido pelo artigo 6º, inciso VI, da Lei 9.717/98.

Independentemente à adoção – ou não - de regime de capitalização pelo RPPS, vê-se que a contribuição do servidor seria suficiente para o custeio de sua aposentadoria, e, se não o é, isto é um problema da falta de previdência e não de

⁶⁹ Disponível em

<https://www8.dataprev.gov.br/simuladorfunprespece/publico/jsf/simuladorPublico.xhtml>

⁷⁰ <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundos-de-pensao-investigados-pela-pf-respndem-por-62-6-do-rombo-do-sistema-em-2015,10000074136>

previdência na irreprochável dicção do Ministro Carlos Ayres de Britto, o que não deve ser creditado ao servidor que efetuou vultosa despesa para o custeio de sua previdência, despesa que seria, mais uma vez se ressalta. Apta para custeá-la em regime de capitalização responsável.

O modelo pretendido pela PEC 287/16 é o de supressão de direitos das novas gerações e de quem não foi inserido em seu corte etário, deixando de trazer de forma efetiva a capitalização para resolver, ou ao menos mitigar, a avaliação atuarial negativa estimada pelo próprio Governo Federal.

Noutro vértice, e adotada casuística real, membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, que ingressou na carreira em 05.01.1992 e que se aposentará, pelas regras vigentes, em 09.02.2020, pagou à guisa de previdência, em valores atualizados até julho de 2016, R\$ 880.028,59, saldo que, acrescido de juros de 1% a.a., resulta na elevadíssima cifra de R\$ 3.222.984,42, o que bem demonstra, à derradeira, que os integrantes do RPPS dispendem, ao longo de sua vida funcional, de elevadíssimas somas para custeio de sua aposentadoria. Somas que se fossem capitalizadas seriam mais que suficientes para pagar a aposentação, *máxime* porquanto – conforme já explicado – continuam a contribuir com o sistema mesmo depois de obtido o benefício de conteúdo contratual securitário, obrigação essa que passa da pessoa do segurado e atinge o pensionista, que irá pagar tal contribuição até o término do benefício.

A aposentadoria integral – para aqueles que ainda a conservam na norma constitucional hoje vigente (e não em interpretação de *lege data*, se aprovada for a PEC 287/16) não é, portanto, dívida do poder público ou privilégio em relação ao setor privado. Trata-se, sem qualquer dúvida, de contraprestação devida por onerosa e longínqua contribuição.

Daí porque qualquer afirmação em contrário não passa de desinformação, calcada em visões neoliberais, que nada mais pretendem que a privatização do sistema de aposentadoria pública, que pode se tornar extremamente rentável se capitalizado.

Tocante ao regime próprio de previdência dos Estados, Distrito Federal e Municípios, necessárias algumas observações.

Curial a análise de auditoria do Tribunal de Contas de União⁷¹, de onde se extrai que dos 5.593 entes federados brasileiros, 3.504 municípios (ou 63% do total), não instituíram RPPS, remanescendo seus servidores na órbita do RGPS.

Os fundos que foram constituídos por parte desses entes federados integrantes do RPPS (Estados, DF e Municípios, afora a União) para a administração dos benefícios remontavam, em 2014, à elevada cifra de 180 bilhões de reais, não obstante tivessem, em 2004, o valor de 19,1 bilhões de reais, com aumento nominal de 846% e real de 403% no período:

“54. O valor total dos ativos que integram os fundos vinculados aos RPPS, conforme informação trazida pelo extinto MTPS, sofreu um incremento nominal de 846% e aumento real de 403%, descontada a inflação, no período de 2004, quando montava em R\$ 19,1 bilhões, a 2015, quando totalizou R\$ 180,7 bilhões. 55. Tal resultado não decorreu apenas de ganhos em aplicações financeiras, mas também da capitalização de recursos de contribuições do ente, de servidores e de aposentados e pensionistas, além da vinculação de outros ativos...”⁷².

Outros dados são necessários em relação ao RPPS dos Estados, DF e Municípios.

Segundo relatório “O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: DE PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL A POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO”, do Ministério da Previdência Social⁷³, o déficit do RPPS dos Estados, DF e Municípios, em 2004, foi de R\$ 18.465.436.035,34⁷⁴.

⁷¹ Processo TCU 009.285/2015-6.

⁷² Pg. 45. O relatório aponta pretensa insuficiência do fundo perante o valor presente de benefícios futuros, mas deixou de projetar a elevação do fundo ao longo do tempo, seja por sua capitalização, seja pelo acréscimo de novas receitas/contribuições,

⁷³ http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf

⁷⁴ Idem, pgs. 191/193.

O Tribunal de Contas da União, em acórdão prolatado em 25.05.16, aponta que para o último exercício analisado (2014), o RPPS dos Estados, DF e Municípios apresentou despesas de 122,9 bilhões de reais e receitas de 148,1 bilhões de reais, com saldo positivo de 35,2 bilhões de reais⁷⁵.

Segue a Corte de Contas, cotejando tão somente receitas de contribuições e despesas, para afirmar que, em tal situação (cotejo de receitas de contribuições e despesas) o déficit do RPPS dos Estados, DF e Municípios, em 2014, foi de 32,5 bilhões de reais⁷⁶.

Comparando os dados:

- O déficit do RPPS dos Estados, DF e Municípios em 2004 foi de R\$ 18.465.436.035,34, ou de 0,94% do PIB (1,959 trilhões de reais), equivalendo a 96,67% dos fundos então constituídos por Estados, DF e Municípios integrantes do RPPS naquele exercício (2004).

- O déficit do RPPS dos Estados, DF e Municípios em 2014 foi de 32,5 bilhões de reais, ou de 0,59% do PIB (5,521 trilhões de reais), equivalendo a 20,57% dos fundos constituídos por Estados, DF e Municípios integrantes do RPPS, então com o importe de 158 bilhões de reais⁷⁷.

Portanto, entre 2004 e 2014 (último exercício validado pelo TCU), o déficit dos RPPS dos Estados, DF e Municípios cresceu 76%, e isto pode impressionar quando isoladamente considerado, mas em mesmo período, o PIB cresceu 181,83%.

Não o bastasse – e desconsiderando que nem todos os entes federados constituíram fundos para a administração de seu regime próprio – o déficit de 2004 era de 96,67% dos fundos por eles constituídos, ao passo que em 2014 o déficit caiu para 20,57% do valor desses fundos.

⁷⁵ Processo TCU 009.285/2015-6, pg. 45.

⁷⁶ Idem, ibidem.

⁷⁷ Processo TCU 009.285/2015-6, pg. 45.

Aliás, tal déficit apresentou significativa redução relativa ao PIB, de 0,94% em 2004 para 0,59% em 2014.

Bem se vê, e de mesma toada, que as alegações de que os regimes próprios dos Estados, DF e Municípios são inviáveis e decorrem, em verdade, parte de discurso político-econômico que visa à privatização da previdência pública, parte da adoção de modelo insuficiente de gerência de recursos (sistema contributivo ou solidário), que certamente se verteria em superavitário acaso adotado regime responsável de capitalização.

Tome-se, a exemplo, o RPPS da União.

Em 2015 a União tinha 716.521 servidores civis ativos, contra 648.920 em 2012, de onde se extrai, como já mencionado, que aproximados 67.601 servidores integram o novo regime complementar de previdência.

Houvesse a transferência de 3% da alíquota de imposto de renda para o RPPS (e não aumento de 3% da alíquota, porquanto isto gera a distorção incabível de haver desoneração previdenciária para a iniciativa privada e não para os servidores públicos; além de representar odioso confisco), e incremento da contribuição patronal pública em 6%, ter-se-ia a seguinte prognose.

A contribuição de pessoal ativo da União para o RPPS em 2015 foi de R\$ 12.128.902.000,00⁷⁸. Assumindo por hipótese que os 67.601 novos servidores tenham vencimento/subsídio superior ao teto do RPPS, estes contribuiriam com R\$ 463.104.706,55 no exercício de 2015 (contribuem no teto do RGPS R\$ 570,88 e não com 11% de seus vencimentos/subsídios).

Descontado o valor acima, de R\$ 463.104.706,55 (obtido da contribuição máxima dos 67.601 novos servidores pelo valor teto da contribuição do RGPS = 570,88), ter-se-ia o total arrecadado, daqueles servidores que contribuem com 11% dos seus vencimentos/subsídios, de R\$ 11.665.797.293,44.

⁷⁸ Relatório de execução orçamentária de 2015.

Se 11% de contribuição previdenciária dos antigos servidores ainda ativos (ingresso antes de 2013) arrecadaram R\$ 11.665.797.293,44, 14% (3% a título de transferência de igual percentil do imposto de renda para o RPPS) elevariam a arrecadação para R\$ 14.847.378.373,46, diferença, a maior, de R\$ 3.181.581.080,02.

A contribuição patronal da União para 2015, transferência intra-orçamentária (e que não envolve inativos e pensionistas, bem como militares), foi de R\$ 18.358.052.000,00.

Em mesmo raciocínio, descontada a contribuição patronal para os 67.601 servidores que estão no novel regime de previdência complementar (que seria de R\$ 926.209.413,12; ou $570,88 \times 2 \times 12 \times 67.601^{79}$), o aumento de 6% da contribuição patronal para os servidores que ingressaram antes de 2013 elevariam essa arrecadação (contribuição patronal) para R\$ 22.185.981.474,21, portanto, R\$ 4.754.138.887,33 a mais que os atuais R\$ R\$17.431.842.586,88.

Portanto, 3% a mais de alíquota, nos moldes já avençados (transferência de imposto de renda já recolhido, e aumento da contribuição patronal em 6 pontos percentuais), elevaria a receita do RPPS, para o custeio do regime daqueles que ingressaram no regime antes de 2013, em R\$ 7.935.719.967,35.

Considerar-se-á, para o cálculo de capitalização a ser feito, a perspectiva anual de aumento da receita do RPPS/União estimada pelo próprio Governo Federal⁸⁰, que já projeta tábula de óbito, aposentações e outras variáveis.

Capitalizado ano a ano o valor que parte de R\$ 7.935.719.967,35 - e com aumento anual de receita estimado pelo próprio governo federal - ter-se-ia, em 2035 (portanto em 20 anos), a cifra final de um fundo com R\$ 741.012.349.472,78 (aproximados 741 bilhões de reais, com juros de 1% a.m.), ou

⁷⁹ Contribuição patronal estatal em dobro, multiplicada pelo número de meses e pelo número de novos servidores.

⁸⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2016/Anexos/Anexo%20IV.7%20-%20Av%20Atuarial%20do%20Regime%20Pr%C3%B3prio%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social-1.pdf

R\$ 371.368.080.191,27 (aproximados trezentos e setenta e um bilhões de reais, com juros de 0,5% a.m.), ou R\$ 327.647.166.233,24 (aproximados trezentos e vinte e sete bilhões de reais, com juros de 0,3% a.m.)⁸¹, de certo valores suficientes para fazer frente às mais pessimistas das previsões, mormente porque estas cifras desconsideram a recomposição/aumento dos subsídios/vencimentos nos próximos 20 anos, o que de certo aumentará, e muito, o capital de hipotético fundo acaso constituído fosse, e a partir de transferência de 3% do arrecadado pelo imposto de renda para a previdência, com consentâneo aumento da contribuição patronal em 6%.

Houvesse maior transferência de alíquota do imposto de renda para o RPPS, acompanhada do dobro da contribuição patronal, ter-se-ia exponencial aumento da capitalização.

Isto porque apenas se citou aqui exemplo do RPPS da União, acaso o modelo se difundisse para os Estados e Municípios - que ainda não o adotaram - ter-se-iam fundos previdenciários públicos trilionários em vinte anos, lembrando-se que se poderia adotar sistema semelhante ao que se pretende aplicar ao regime complementar dos Estados e Municípios, quer seja, sua administração pelo FUNPRESP⁸².

Mais uma vez se prova, o problema da previdência pública é da (falta) de providência.

Evidente, e novamente se ressalva, a viabilidade de fundos previdenciários condiciona-se à sua proba administração e sem aplicação de seus recursos em situações de riscos, aliada à expressa vedação de transferência/empréstimo/cessão de seus valores, totais ou parciais, para o Tesouro, como já aconteceu no passado e causou trilionários prejuízo à previdência.

No que tange aos aspectos jurídicos da reforma da previdência, vê-se que a justificação apresentada pelo executivo federal espelha argumentos de

⁸¹ Este cálculo integra a tabela 02 do presente trabalho, em anexo.

⁸² <http://www.previdencia.gov.br/2016/07/previdencia-complementar-estados-e-municipios-poderao-ter-plano-de-previdencia-administrado-pela-funpresp-exe/>

necessidade e razões de Estado, que não podem, na dicção da Suprema Corte, se sobrepor a princípios constitucionais:

“Argumentos de necessidade, por mais respeitáveis que possam ser, não deve prevalecer, jamais, sobre o império da Constituição. Razões de Estado, por sua vez, não podem ser invocadas para legitimar o desrespeito e a afronta a princípios e valores essenciais que informa o nosso sistema de direito constitucional positivo (AG. Nº 234.163-MA (AgRg), Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Impõe-se advertir, com apoio em autorizado magistério doutrinário (EDUARDO GARCÍA DE ENRERRÍA, ‘La lucha contra les inmunidades del poder’, 3ª ed., 1993, Editorial Civitas, Madrid), que as razões de Estado - quando invocadas como argumento de sustentação das pretensões do Poder Público - representam expressão de um perigoso ensaio destinado a submeter, à vontade do Príncipe (circunstância que se revela absolutamente intolerável), a autoridade hierárquica normativa da própria Constituição da República, comprometendo, desse modo, a ideia de que o exercício do poder estatal, quando praticado sob a égide de um regime democrático, está permanentemente exposto à fiscalização de ordem jurídico-constitucional dos magistrados e Tribunais”⁸³.

“Motivos de ordem política ou razões de Estado - que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, *ex parte principis*, a inaceitável adoção de medidas que frustram a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade - não podem ser invocados para viabilizar o descumprimento da própria constituição”⁸⁴.

Insta gizar que reforma constitucional do sistema de previdência, que venha a solapar as regras de transição hoje vigentes para o Regime Público de Previdência Social-RPPS, já consolidadas pelo poder constituinte derivado, ofenderia aos princípios da segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade e devido processo legislativo, com afronta a situações já reconhecidas pelo poder reformador. Não podendo desrespeitar, de forma arbitrária e sucessiva por alternância de governos, situações jurídicas em feiras, calcadas não em mero regime jurídico, mas sim em direito de índole contratual, contrato que para o servidor é compulsório, oneroso e de adesão, não se admitindo que regras já consolidadas estejam sujeitas aos rumores da administração nem, tampouco, que a evolução para a esperada

⁸³ STF, ADIn 2010-2 DF, Rel. Min. Celso de Mello.

⁸⁴ STF, AgRg Rext. 250.590-RS, Rel. Min. Celso de Mello.

aposentação se dê em corrida de constante mutação de obstáculos. Tudo sob pena de inconstitucionalidade material.

Por ocasião da ADIN 3104-DF, em voto vencido no formal escrutínio, começa o Ministro Marco Aurélio de Mello a registrar anedota – e *ridendo castigast moris* – de que um sujeito ingressou em uma livraria para comprar uma Constituição, recebendo do vendedor a resposta de que ali não se vendiam periódicos, figura de ilustração que bem se amolda aos sobressaltos e solavancos provocados pela intensa reforma da Constituição, em especial no que tange ao regime público de previdência. Ao depois, com absoluta precisão, registrou para todo o sempre em vaticínio do porvir:

“Temos uma Constituição que não completou dezenove anos e foi emendada, até aqui, sessenta e uma vezes, sendo seis mediante emendas de revisão. Com isso, o povo brasileiro vive aos solavancos, à base de sobressaltos. Esses solavancos e sobressaltos mostram-se ainda maiores quando se vivencia o que poderia enquadrar-se como um período de encantamento: a primeira parte de um mandato, quando mais fácil a aprovação de novas leis. Todo governante que alcança o poder, principalmente o poder maior, tem seu plano de governo, as suas medidas milagrosas para chegar-se a novos dias. Sempre se imagina a necessidade de nova normatização – a meu ver, o que nós precisamos, no Brasil, é de homens, principalmente homens públicos, que observem o ordenamento jurídico em vigor.

Constatamos que – e cogito do âmbito federal – nem sempre houve o sistema atual, contributivo. Até 1993, a Previdência, quanto aos servidores públicos federais, não se fazia calcada no sistema contributivo. Proventos e pensões eram proporcionados pela União com ônus exclusivo dela própria.

Quanto aos parâmetros constitucionais, essa é a minha primeira observação. A segunda, até mesmo para esclarecer o que veiculado da tribuna, diz respeito, ainda no âmbito federal, à natureza jurídica da relação que aproxima prestador de tomador de serviços.

Asseverei – e continuo a asseverar até que se declare inconstitucional certo preceito – que a relação jurídica é contratual.

E o é porque assim está revelado em bom vernáculo, em bom português, no artigo 13 da Lei nº 8.112, de 1990.

...

É possível a modificação do regime jurídico, mas não cabe levar às últimas consequências essa admissão, sob pena de ingressarmos na seara do fascismo, com supremacia, sem balizas, do próprio Estado. Uma coisa é afirmar que não há direito à permanência de certo regime jurídico. Algo diverso é colocar-se em segundo plano direitos adquiridos. Digo mais, com amparo na Constituição Federal, mas precisamente no artigo 60, § 4º, inciso IV, nela contido: direito adquirido e, também, situações subjetivas já reconhecidas. Se formos ao inciso IV do § 4º do artigo 60, constataremos uma dualidade: a proteção, consideradas emendas, faz-se presente considerados direitos e garantias.

No Governo anterior, anterior ao que assumiu em 2003 – neste, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 41 -, houve, mediante a Emenda Constitucional 20/98, uma cláusula de transição. Possui ela um *bill de idenidade* sob ângulo constitucional? Não, não possui. Não é imutável. Realmente, não é imutável uma cláusula de transição, pouco importando o respectivo conteúdo. A ordem natural das coisas, porém, direciona no sentido de – presumindo-se o que normalmente ocorra, não o extravagante, o excepcional, o teratológico – não existir modificação de cláusula de transição, ao menos que salte aos olhos os conflitos dessa mesma cláusula com o texto da Le Maior do País.

Digo que não é regra alterar uma cláusula de transição via idêntica medida, pelo menos para que se possa cogitar de um mínimo de segurança jurídica - e o estado está organizado para proporcionar aos cidadãos segurança jurídica. Não é aconselhável a mudança de uma cláusula de transição.

Vejamos o que encerrou essa cláusula de transição. Não lerei a íntegra – não se preocupem – do artigo 8º da Emenda Constitucional nº 20/98, lerei apenas a cabeça do artigo.

...

Então vêm as condições.

O que ocorreu com esse preceito? Não estamos, aqui, a cogitar de direito adquirido, porque houvesse adquirido à aposentadoria à

época dos fatos não existiria a necessidade dessa norma de transição. É inconcebível que uma emenda constitucional possa violar direito adquirido. Houve uma opção político-legislativa, afinada com o corpo permanente da Carta, do constituinte derivado de 1988 gerando - e , a meu ver, isso está muito claro – o que o ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.047-1/DF, apontou como preservação das situações subjetivas favoráveis e já constituídas. Atendidos os requisitos da cabeça do artigo 8º, os servidores passaram a contar em patrimônio com uma situação jurídica, uma garantia, considerados os termos da Emenda Constitucional nº 20/98. Num período que já aponte como de encantamento – e, na época, não havia sequer o troca-troca de partido – poderia uma outra emenda, em um arrependimento eficaz do legislador, afastar, sem ofensa ao Diploma Maior, mais precisamente ao inciso IV do § 4º do artigo 60, essa situação jurídica? Enquanto acreditar no Direito posto, no Direito subordinante, nos ditames constitucionais, responderei que não. E no dia em que não acreditar mais nesse direito posto, nos ditames constitucionais, já não estarei envergando essa toga”.

Cabente, de mesma ordem, parcial transcrição do escólio trazido pelo Ministro Carlos Ayres de Britto, igualmente voto vencido na mesma ação:

“O Ministro Celso de Mello, sempre que pode, lembra o caráter substantivo do devido processo legal – de matriz constitucional para incorporar os postulados da proporcionalidade e razoabilidade. Logo, comunicando à razoabilidade e à proporcionalidade o caráter pético do inciso IV do § 4º do art. 60 da CF. É dizer, essa petrealidade se estende à dimensão substantiva do devido processo legal. De sorte que não me parece razoável nem proporcional admitir que servidores públicos ingressem, por concurso público no serviço público, debaixo de certas regras assecuratórias de uma dada aposentadoria ou pensão, e tudo isso fique inteiramente à disposição da entidade mantenedora do sistema de previdência.

...

Não me parece lógico, até porque um dos sentidos das cláusulas pétreas é impedir o retrocesso. É garantir avanço. Esse o significado

último de uma cláusula pétrea. A nova Constituição traz uma conquista política, social, econômica e fraternal, de que natureza for, e a petrealidade passa a operar como uma garantia do avanço, então obtido. Uma interdição ao retrocesso.

Mas não é o caso de postular aqui interpretação conforme, não é isso. Apenas eu quero mostrar como juristas de forte compleição intelectual, da elevada estatura científica de um Celso Antônio Bandeira de Mello, também não aceitam esse tipo de precariedade extrema do servidor, que às vésperas de obter um benefício se vê numa situação extremamente agravada a partir, muitas vezes, de uma política previdenciária açodada, como se não estivéssemos diante de um instituto que a própria Constituição categoriza como um benefício. Não malefício”.

Não se trata de se dar sustento à tese jurídica com base em votos vencidos, embora pela alteração da composição da Corte, bem como pela própria evolução da interpretação do direito, posições no ontem vencidas possam ser, no hoje, vencedoras, e no amanhã consagradas.

O Ministro Gilmar Mendes - que apresentou voto vencedor na mesma ação por entender que a alteração em exame não subverteu a essência da norma de transição previdenciária - após apontar que possível a análise da constitucionalidade de emenda constitucional, pontuou a necessidade de se obedecer ao conteúdo material de norma de transição, que não deve ser analisada sob já ultrapassado dualismo direito adquirido/perspectiva de direito, mas sim sob o enfoque de **garantia** da segurança jurídica, com assento constitucional:

“Eu, todavia, Senhora Presidente, como já fiz na outra assentada quando julgamos o caso da Previdência Social, a questão da contribuição dos inativos, **gostaria de dizer que já não consigo subscrever em toda integralidade desse *distinguishing* que se faz ou essa formulação apodítica entre direito adquirido e expectativa de direito, como se isso fosse um abra-te Sésamo, que resolvesse todas as questões.**

Já não consigo subscrever no Direito Brasileiro e há boas achegas no Direito comparado para se fazer uma reflexão sobre esse assunto. Imaginemos – não foi o caso aqui desta Emenda, porque, sabemos, que a Emenda nº 41 alterou apenas o modelo de cálculo dos proventos, mas poderia ter alterado, por exemplo, os critérios de idade; poderia ter tornado esse prazo mais alongado, com surpresas várias para os eventuais atingidos. E isso

poderia se transformar, inclusive, numa corrida de obstáculo com obstáculo móvel.

É preciso que meditemos sobre isto. Será que não há remédio na farmacopéia jurídica para esse tipo de discussão? **Há, sim. A idéia da segurança jurídica, a ideia de que, neste caso, pode haver fraude ao sistema. Portanto, parece-me que necessitamos cada vez mais de dizer que há alguma pobreza nesse modelo binário: direito adquirido/expectativa de direito.** Pode ser, sim, que a própria emenda constitucional ou a própria legislação, no caso da legislação ordinária, porque em geral sói acontecer esse tipo de mudança no plano da legislação ordinária, que a própria legislação ordinária venha a fraudar, a frustrar uma condição que seria implementável desde logo, constituindo uma lei de perfil arbitrário.

Ora, será que não sabemos responder a isso? Claro que sabemos. **Temos aqui, no próprio Plenário, consagrado a segurança jurídica como expressão do Estado de Direito.** Em alguns sistemas jurídicos é muito comum dizer-se: esta norma é válida, porém, ela tem de ter uma cláusula de transição, porque senão ela desrespeita de forma arbitrária situações jurídicas que estavam em feira, estavam se consolidando. **Claro, vamos precisar de um conceito de razoabilidade ou de proporcionalidade.**

...

Daí ter o Ministro Carlos Britto chamado a atenção para a necessidade quase que imperativa de cláusula de transição.

Aqui no contexto, tivemos uma situação diversa, a própria cláusula de transição já está a sofrer uma mudança, porque estão a falar de período muito longo.

De modo, Senhora Presidente, com essas considerações, **permitiria fazer o registro da necessidade de começarmos a refletir sobre a insuficiência da teoria do direito adquirido, tal como adotamos, tendo em vista critérios de justiça material.**

Até diria que hoje, talvez, devêssemos tratar como categoria geral a segurança jurídica. Aí, aparecem as espécies: direito adquirido, ato jurídico perfeito, a coisa julgada e a própria ideia de segurança jurídica em sentido estrito, tal como aqui referido.

Portanto, gostaria de pontuar esses aspectos, porque **espero que, amanhã, já não venha uma nova emenda fazendo uma nova alteração, em se tratando de cláusula de transição, ou que se anime até mudar outros critérios,** consolidando aquilo que chamei aqui de uma corrida de obstáculo com obstáculo em movimento" (negrito não no original).

Em arremate, são necessárias mais algumas ponderações.

A contribuição previdenciária tem natureza de tributo, conquanto vinculado, conforme já assentado na ADIM 2010-2/DF. Uma considerável gama de

servidores públicos civis, aposentados e pensionistas já pagam 27,5% de imposto de renda, mais 11% de contribuição previdenciária, de forma que seus subsídios/vencimentos/proventos/pensões têm incidência tributária em 37,5%, portanto, em mais de 1/3 de seus ganhos.

Sem qualquer dúvida, a majoração da alíquota previdenciária, por menor que seja, terá inequívoco efeito confiscatório, vedado pelo artigo 150, inciso IV, da Magna Carta.

Descabido, portanto, que venha emenda constitucional majorar a alíquota previdenciária, não obstante sequer isto tenha sido ventilado no texto inicial.

Aliás, se pretendo problema previdenciário residisse no *quantum* da contribuição para elevar a arrecadação do RPPS – e esta alegação se viu em recente exemplo subnacional - deveria a norma (mormente pela unificação da receita federal e da previdência) devotar parte da alíquota do imposto de renda recolhida pelo servidor para o custeio, preferencialmente em regime de capitalização, da previdência pública. Nada mais justo considerado o déficit bilionário causado pelo poder público ao usar os fundos de pensão de antanho existentes para o custeio de obras faraônicas, o que também se justificaria pelo igualmente enorme passivo causado à previdência pública pelos centenas de milhares celetistas migrados para o sistema público. Ademais, isto em nada diferiria, em essência, das exonerações previdenciárias concedidas ao setor privado, a não ser pelo fato de que nesta última hipótese o poder público abre mão de receita que se vê obrigado a repassar para o sistema de previdência, enquanto que na sugestão supra já houve o aporte de receita pela arrecadação pelo imposto de renda.

Tocante à expectativa de vida, não se desconhece que alcançou 75,2 anos em 2014 (dado revelado em 2015)⁸⁵.

Porém, não se mostra justa a elevação da idade mínima da aposentadoria para ao menos 65 anos, resguardando-se, para o justo descanso após toda uma vida de trabalho, menos de dez anos (ou alguns meses, considerando o imperativo prático de se aposentar somente na compulsória para evitar abissal perda

⁸⁵ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-12/expectativa-de-vida-do-brasileiro-sobe-para-752-anos-mostra-ibge>

decorrente da nova formatação dos proventos para os que não foram incluídos na “regra de transição”, verdadeiro corte censitário), apontando-se, ainda, que esta é a expectativa de vida média, e, se alguns dela passam, outros tantos sequer a ela chegam, mormente pela consequência de uma vida de intenso trabalho como se vê no serviço público, em especial na magistratura e no Ministério Público, com extensa jornada de trabalho que em muito suplanta as 44 horas semanais para dar vazão à enorme carga de trabalho.

De modo geral, outrossim, a instituição do abono permanência para aqueles que já têm tempo de se aposentar no serviço público e continuam na ativa, a cobrança de contribuição previdenciária para os que se aposentam, além da instituição de prêmios ao pessoal ativo por produtividade/desempenho, o que se perde com a inatividade, são medidas que já postergaram, e muito, aposentação dos servidores, que, desde o ano passado, podem continuar em exercício até os 75 anos de idade.

A análise do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do Governo Federal⁸⁶ demonstra que, em 1996, o número de servidores aposentados civis da União/Executivo era de 379.272, e, em 2015, tal número passou para 393.164, com mínimo aumento, em 20 anos, de 3,66%, enquanto o aumento populacional, no período, foi de 32,77% (de 153.982.009 para 204.450.649 milhões de habitantes).

Aliás, e de forma mais precisa, vê-se que em 1996 a União/Executivo possuía 606.952 ativos civis, 379.272 aposentados civis e 182.494 pensionistas de pessoal civil, números que, em 2015, passaram, respectivamente, para 716.521 (aumento de 18,05%), 393.164 (aumento de 3,66%) e 253.054 (aumento de 38,66%).

De se anotar que, quanto ao pessoal ativo, a União/Executivo terminou o ano de 2012 com 648.920 servidores, de maneira que, do total de

86

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2016/161007_bol244_ago2016-parte_i.pdf

716.521, cerca de 67.601 servidores já ingressaram no regime de previdência complementar⁸⁷.

Cabente considerar que entre 1996 e 2015 houve aumento de aposentados civis e pensionistas de pessoal civil da União de 561.766 para 646.218 pessoas, ou de 15,03%, ao passo que o número de beneficiários do INSS, em mesmo período, passou de 16.518.406 para 32.200.000, ou aumento de 94,93%⁸⁸.

Tocante ao pessoal militar, em 1995 tinham-se 322.423 ativos, 122.512 aposentados e 153.705 pensionistas, o que, em 2015, passou para 363.914 ativos, 151.022 aposentados (aumento de 28,52%) e 148.022 pensionistas (diminuição de 1,6%).

No cotejo receita/despesas entre pessoal civil e militar da União, tem-se o seguinte resultado, tomadas informações do relatório de execução orçamentária de 2015:

-Receita da União RPPS (incluída contribuição patronal): R\$ 30.488.762.000,00.

-Receita efetiva da União EFM: R\$ 2.022.207.000,00⁸⁹.

- Despesa da União com aposentados e pensionistas civis: R\$ 64.957.578.000,00⁹⁰.

-Despesa da União com aposentados e pensionistas militares: R\$ 35.158.708.000,00;

⁸⁷ Ressalvados aqueles que tenham tomado posse entre 01.01.13 e 04.02.13.

⁸⁸ *Apud*: <http://www.mariliacampos.com.br/secao/17-crescimento-da-economia-e-formalizacao-de-mao-de-obra-garantiram-a-estabilidade-das-financas-da-previdencia>

⁸⁹ Já descontados 505,552 milhões de DRU.

⁹⁰ Já descontados 85,981 milhões de “despesas a detalhar” e 714,112 milhões de “outros benefícios previdenciários”

-Receita per capita da União por aposentados/pensionistas civis⁹¹:
R\$ 44.626,73.

-Receita per capita da União por aposentados/pensionistas militares:
R\$ 6.762,24.

-Despesa per capita da União por aposentados/pensionistas civis: R\$ 95.079,11/ano ou R\$ 7.923,25/mês.

-Despesa per capita da União por aposentados/pensionistas militares: R\$ 117.570,35/ano ou R\$ 9.797,52/mês.

De onde se concluiu que os aposentados e pensionistas militares da União têm benefício per capta 23,65% maior que seus congêneres civis, não obstante serem receita per capta 6,97 vezes menor, e, por motivos que refogem ao direito, não foram incluídos no projeto de reforma constitucional.

Conforme já mencionado, a PEC 287/16 não trouxe regra de transição, e, sim, um corte etário, garantindo a permanência nos regimes existentes apenas para homens com mais de 50 anos e mulheres maiores de 45 anos – para os quais basicamente haverá um *pedágio* de 50% do tempo faltante, desde que tenham ao menos 60 anos (homem) e 55 anos (mulher), 35 anos de contribuição (homem) e 30 anos de contribuição (mulher), vinte anos e serviço público e cinco anos no cargo, e que quem não tem tal idade – mas já pode ter contribuído por mais de vinte e cinco anos, e estar a menos de 1/3 do tempo para a aposentadoria – teria que se aposentar com sessenta e cinco anos, ou, em verdade, 71 para conseguir o máximo valor possível.

Vale a pena exemplificação de situação que ocorrerá em profusão, demonstrativa da falta de razoabilidade trazido pelo texto originário da PEC 287/16.

⁹¹ Considerados 393.164 aposentados e 253.054 pensionistas do Executivo (que, pela sistemática do Boletim mencionado na nota de rodapé 85, incluem os aposentados do MPU), 7.688 aposentados e 2.672 pensionistas do Legislativo, mais 20.412 aposentados e 6.205 pensionistas do Judiciário, no total de 683.195 pessoas (vide pg. 66 do boletim mencionado).

Um servidor que começou a trabalhar aos 18 anos, em 1985, tem hoje 49 anos de idade e 31 anos de contribuição (parte disto ao menos para pensão). Se aprovada hoje a EC 287/16, não entraria na “regra de transição”.

Já aquele que começou a trabalhar tardiamente aos 37 anos, ingressando no serviço público em 2003, mas que tenha hoje 50 anos de idade e 13 anos de contribuição, estaria protegido pela “norma de transição”.

Situações como essas vão acontecer em larga escala e ofendem ao bom senso e ao universal critério de justiça material.

Diferentes regras para aqueles que estão na mesma situação jurídica ofendem aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e de justiça material, pois não pode se dar diverso tratamento aos hoje iguais, quer seja, aqueles que integram idênticos regimes constitucionais, não sendo diferenciados nas regras de transição vigentes por questões de idade.

Não é só isto. Os servidores não abrangidos pelo corte censitário chamado de “regra de transição” no texto original da PEC, contribuíram, até hoje, para a aposentadoria integral e paritária. Ainda que – em mera, mas mera hipótese - não se reconheça a inconstitucionalidade da norma, se aprovada como apresentada, ter-se-ia enriquecimento sem causa dos entes federados, vez que receberam a maior por muitos e muitos anos e doravante pagariam benefícios a menor, a ensejar devolução de boa parte do quinhão pago. Em síntese, isto geraria um passivo incalculável que solaparia as finanças públicas. Portanto, a aprovação da PEC tal e qual pretendido pelo governo de certo gerará incalculável esqueleto financeiro, fazendo repetir aos por ela prejudicados tudo o que pagaram a maior, o que terá que ser devolvido com juros e correção monetária.

Em reforço, e desconsiderados por ora os princípios constitucionais acima ventilados, ínsitos ao devido processo, inclusive legislativo, a idade de 50 anos para o corte censitário põe-se de forma cabalística, com afronta à norma insculpida no artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal, que veda qualquer forma de discriminação por idade. Sequer busca equação sistêmica à reforma operada pela Lei 13.135/15, que entendeu que não se mexe na expectativa previdenciária daquele que tem mais de 44 anos.

Não se quer dizer, com isto, que é válido estabelecer regras de transição para quem tem mais de 44 anos, porque realmente não o seria como de antes já exposto. O argumento agora trazido serve para demonstrar o mero arbítrio, sem qualquer sistematização, que se posta em perspectiva, a não ser que a expectativa de vida tenha subido seis anos de 2015 para 2016, o que efetivamente não ocorreu.

Aliás, a PEC 287/16 propõe igualar o tempo para a aposentadoria de homens e mulheres, mas sem qualquer coerência sistêmica interna. Dispõe que com cinco anos a menos de idade as mulheres entram no que busca chamar de “regra de transição”. Houvesse coerência sistêmica interna, para todos teria colocado a idade de 45 anos visando tal mister. Houvesse coerência jurídica, não se solapariam as regras de transição hoje vigentes, ou, houvesse coerência lógica, as regras de transição seriam idênticas para todos que integram o mesmo sistema de previdência pública.

Mesmo no que tange à “regra de transição”, não se mostra razoável, proporcional e justo exigir mais sete anos de trabalho para aqueles que começaram a trabalhar mais cedo e que poderiam, pelas regras de hoje, se aposentar aos cinquenta e três anos.

Mais factíveis seriam, ante ao já analisado, mínimas alterações que não subvertessem à essência sistêmica das regras de transição vigentes, como de antes proclamado publicamente pelo Sr. Presidente da República: “Estamos montando uma reforma da Previdência que seja efetiva par o futuro, mas **suave para quem está ainda trabalhando**. Posso até antecipar alguma coisa que já foi debatida. Talvez tenhamos uma necessidade de transição. Por exemplo, a pessoa que tem [faltam] cinco anos para aposentar, vai ter que trabalhar mais dois meses [além do previsto], a pessoa que ainda tem 20 anos, vai trabalhar mais um ou dois anos”⁹².

Infelizmente, a palavra empenhada não foi reverberada no projeto da PEC 287/16, eis que, e no que tange ao serviço público, o texto proposto acrescenta metade do tempo de trabalho para homens maiores de 50 anos e mulheres maiores de 45 anos para se aposentarem, e cria – rechaçando por completo as regras de transição

⁹² Vide <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/10/temer-diz-que-reforma-da-previdencia-pode-incluir-regra-de-transicao.html>, em frase expressamente atribuída ao Presidente Michel Temer.

já trazidas pelas EC 20, 41 e 47, que assumiram conteúdo de garantia constitucional, indenem a novas emendas derivadas que visem alterar as regras vigentes para aqueles que já integram os respectivos sistemas – novo sistema previdenciário para quem tem menos do que essas idades (art. 3º do projeto), mas que pode ter ingressado no sistema mesmo sob a égide do texto originário de 1.988. Afora desconfigurar por completo o regime de pensão do servidor público civil, com a redação que se pretende dar ao art. 40, § 7º da CF/88, extinguindo-se a pensão calculada pela integralidade com redutor de 70% do que trespassar o teto do RGPS, criando-se nova figura com a pensão correspondente aos proventos efetivamente pagos ou que seriam devidos se o servidor público se aposentasse por invalidez E isto, em especial para o pensionista do instituidor que não foi protegido pelo corte censitário, implicaria em abissal redução do valor do benefício (redação que se pretende dar ao art. 40, § 3º, inciso I e § 3º, "A", *caput*), tudo isto por não se dizer da descabida revogação da EC 70/12, que restabeleceu a aposentadoria integral aos incapacitados por invalidez que ingressaram no serviço público durante a vigência do texto original da Magna Carta.

O solapar de garantias irá fazer a plena felicidade do mercado financeiro, seja pela necessidade dos prejudicados de buscarem complemento para a aposentadoria, não obstante já tenham por isto, no serviço público, pago regamente por anos a fio, por vezes por mais de 2/3 da jornada, seja pela necessidade de constituição de seguro de vida para compensar a redução do valor da pensão aos dependentes.

Mais uma vez à guisa de exemplo. Membro do Ministério Público ou magistrado com 47 anos de idade, e 25 de contribuição, e que se aposentaria pelas regras hoje existentes aos 57 anos de idade, passaria a poder se aposentar somente aos 65 anos Mas, para a obtenção de 100% do benefício (não mais integral, calculado por média de contribuição, e não mais paritário, reajustado por índice previdenciário, e isto se aprovada for a proposta), teria que contribuir por 49 anos.

Logo, a aposentadoria, em tese, se daria aos 71 anos. Porém, ante a inexorável perda decorrente da nova regra da aposentadoria, factível que – se houver saúde para tanto – apenas se aposente aos 75 anos, postergando a queda do padrão de vida o máximo possível.

Mas, desde já, se veria compelido a constituir previdência privada para minimizar o efeito da perda patrimonial futura, mostrando-se factível que, para

tanto, tenha contribuir para a aposentadoria privada por vinte e oito anos - não obstante pelas regras hoje existentes esteja há onze anos da aposentadoria -, e, pior, sem qualquer redução de sua já escorchantes alíquota.

Não o bastasse, terá que contratar seguro de vida para mínima garantia à família, garantia hoje que igualmente é regamente paga dentre os 11% do desconto sobre seu subsídio.

Transposto isto para todo o funcionalismo (e a diferença para a aposentadoria se dá pelo acréscimo de poucos anos para os demais servidores, para os quais não se aplicou o art. 8º, § 3º, da EC 20/98, já referido), possível afirmar que centenas de milhares de servidores públicos civis – que em regra pagam a maior contribuição previdenciária do País – terão que contratar previdência privada e seguro de vida, com lucro exponencial para os agentes financeiros.

E pior, não se tem na proposta ventilada qualquer previsão de redução da escorchantes alíquota previdenciária hoje paga, não obstante a pretensão da PEC 287/16 em trazer abissal redução das contrapartidas à compulsória contratação da previdência pública imposta aos servidores públicos.

Na correta dicção de André Singer: “No meio do furdúncio, o Planalto repetia o discurso monocórdio de que a volta do crescimento depende de mais arrocho, entoando o mantra acalma mercado da reforma da previdência”⁹³.

Trata-se, portanto, de proposta sem qualquer coerência jurídica, lógica ou sistêmica, e, se não a sua premissa, mas a consequência inexorável, já houvera sido vaticinada pelo Ministro Ayres de Britto: “Tanto assim, o sistema é teoricamente rentável, e auto-suficiente que o **mercado** previdenciário privado experimenta **o maior assanhamento para abocanhar uma fatia desse mercado promissor**”⁹⁴.

⁹³ <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2016/11/1833618-governo-temer-pode-sofrer-sarneyzacao.shtml>.

⁹⁴ ADIN 3105, pg. 55.

No dizer também profético do Ministro Gilmar Mendes, quer se trazer aos exercestes de cargos públicos não protegidos pelo corte censitário nova corrida de obstáculos móveis. Aqueles que lavraram a inconstitucional proposta não aprenderam a grande lição trazida por Sua Excelência, que merece ser aqui mais uma vez repetida⁹⁵: **“Portanto, gostaria de pontuar esses aspectos, porque **espero que, amanhã, já não venha uma nova emenda fazendo uma nova alteração, em se tratando de cláusula de transição, ou que se anime até mudar outros critérios**, consolidando aquilo que chamei aqui de uma corrida de obstáculo com obstáculo em movimento”.**

Sintomático que aquilo que seria a “exposição de motivos” da PEC em comento vem assinada não pelo Presidente da República, mas por Ministro da área econômica, como se por isto justificadas estivessem as flagrantes inconstitucionalidades pretendidas pelo projeto inicial e que, de certo, serão rechaçadas pelo Congresso Nacional, ou, em termo final, pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao final impende repelir, à bem do necessário trato democrático que deveria ter se dado a questão crucial para a vida de milhões de brasileiros, que a PEC-281/16 tenha sido apresentado pelo Chefe do Executivo Federal sem qualquer interlocução com a sociedade, que se vê surpresa pela arbitrária tentativa de inconstitucional supressão de garantias já inseridas no texto constitucional vigente, bem como que essa matéria, por extremo complexa, tenha sido objeto de apresentação de relatório, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal, vinte quatro horas depois de sua entrada na Casa. E isto sem ouvir, até aqui, a sociedade civil, dispensando-se, nesta fase, a mais que necessária audiência pública para oitiva de inúmeros setores, sejam os que serão atingidos por sua eventual aprovação, sejam os que poderiam trazer importantíssimas contribuições técnicas – inclusive sob o prisma constitucional - para o debate e para o próprio relatório da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

⁹⁵ STF, ADIN 3104-DF.

CONCLUSÕES

1- O déficit do RPPS decorreu da malversação dos fundos de previdência nos anos 1950/1980, da migração de celetistas para esse regime e da má gestão da previdência pública pelo governo, não podendo ser creditado aos seus segurados. Neste sentido:

- 1.1- Estima-se que para a construção de Brasília foram desviados da Previdência, em valores atuais, 53,5 bilhões de dólares.
- 1.2- Para a construção de obras faraônicas nos anos 1970/1980 (ponte Rio-Niterói, Itaipu, Angra dos Reis, Ponte Rio Niterói, etc.), foram desviados da previdência 400 bilhões de reais (atualização em 1999), o que, capitalizado e corrigido, equivalem hoje a mais de 11 trilhões de reais, ou cerca de 3,45 trilhões de dólares norte-americanos.
- 1.3- A CF/88 migrou para o RPPS da União 650 mil celetistas, que foram acrescidos aos 150 mil então existentes, e sem que carregada a contribuição que ofertaram ao RGPS, gerando isto impacto anual bilionário no RPPS, que pode ser estimado em cerca de R\$ 43.953.731.250,00 para 2015, cerca de 10 bilhões de reais a mais que o déficit do RPPS/União apontado pela ANFIP (33,781 bilhões de reais), fenômeno este que se espargiu pelos Estados, citando-se o exemplo de São Paulo onde mais de 205 mil celetistas foram transformados em estatutários.
- 1.4- Somente a DRU advinda das receitas estabelecidas no artigo 195, da Constituição Federal, rendeu à União 580,984 bilhões de reais de 2001 a 2015.
- 1.5- O impacto trazido pela migração de 650.000 celetistas do RGPS para o RPPS, e sem o carregamento das contribuições feitas para o RGPS, justifica a aplicação da DRU advinda de receitas previdenciárias para cobrir o déficit que isto causa anualmente ao RPPS.
- 1.6- Projetada a DRU previdenciária sobre resultado de todo o regime previdenciário (RGPS, RPPS e EFM) houve resultado positivo, em 2015, de 9. 167 bilhões de reais, o que rechaça a versão oficial de déficit previdenciário.
- 1.7- Deixou a União Federal, não obstante previsão do artigo 249 da CF - trazido pela EC18 - de implementar fundos capitalizados, o que poderia sanar, senão mitigar, o atual déficit do RPPS.

2- A avaliação atuarial do RPPS/União feita pelo Governo Federal (anexo IV.7 da PLDO) parte de número superestimado, projetando déficit irreal de 68.801.897.225,61 para 2016, conquanto o RREO de dezembro de 2015 apontou déficit de 39.191.073.000,00. Os números inflados apresentados pelo governo são 75,55 % superiores à última realidade aferida no RREO.

3 – O Déficit do RPPS/União vem apresentando significativo decréscimo desde as reformas constitucionais de 1998 e 2003, não se justificando, sob prisma econômico, qualquer necessidade de se operá-la novamente agora, conforme demonstra a tabela abaixo:

ANO	Déficit RPPS-RREO	PIB (trilhões)	Déficit RPPS/PIB %
1999	11.847.845.450,00	1.092	1,08
2004	20.476.628.000,00	1.959	1,04
2015	39.191.073.000,00	5.904	0,65

4- A tendência de diminuição de déficit é acompanhada pelo RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, caindo de 0,94% do PIB em 2004 para 0,59% em 2014 (último ano com dado consolidado).

5 – O governo federal omitiu, na avaliação atuarial do RPPS/União, a projeção do PIB ao longo do tempo, porém, utilizada a projeção que ele próprio apresentou quando da avaliação do RGPS (anexo 4.VI do PLDO 2016), constata-se que ao longo do tempo, e mesmo considerados interstícios de dez anos, o déficit do RPPS/União vai despencar. Por isto não justifica, também sob o prisma futuro, a alteração das atuais regras da previdência dos servidores públicos civis.

Ano	Déficit RPPS bi*	PIB tri**	% DÉFICIT/PIB
2016	68.801.897.225,61 ⁹⁶	6.247.067	1,10%
2026	126.104.985.260,26	13.275.848	0,95%
2036	187.995.441.942,71	24.448.706	0,77%
2046	258.219.748.675,80	41.604.821	0,62%
2056	322.510.369.024,05	67.035.973	0,48%
2060	347.939.861.410,54	80.357.738	0,43%

⁹⁶ Número superestimado em 75,55%, conforme conclusão 02.

6- A reforma proposta pela PEC 287/16 não solucionará os nós górdios da previdência social, porquanto pouco ou nada altera dos setores mais impactantes do déficit previdenciário pela mínima receita que geram, em especial a aposentadoria rural (déficit de 90.690 bilhões de reais em 2015, com despesa de 98.041 bilhões de reais e receita de 7.081 bilhões de reais), os Encargos Financeiros dos Militares da União (déficit de 32.960 bilhões de reais em 2015), em total acumulado de R\$ 123.650 bilhões de reais, o que em cinco anos gerará despesa superior ao que pretende se “economizar” (680 bilhões de reais) com o injustificado sacrifício dos trabalhadores públicos e urbanos. Também a PEC passou ao largo de vedar o bilionário prejuízo decorrente da isenção fiscal de índole previdenciária, cuja projeção, para 2016, é de 62 bilhões de reais. Repetidos em 2017 déficits da aposentadoria rural e dos militares da União, acrescidos da renúncia fiscal previdenciária, tem-se aproximados 189 bilhões de reais de déficit, cifra superior ao esperado déficit previdenciário para 2017 (181,2 bilhões de reais).

7- Aposentadoria a maior do setor público não constitui privilégio, do contrário. Trata-se de pesado ônus imposto de forma compulsória e unilateral ao servidor que integra os regimes da integralidade/paridade (da CF originária até 2003) ou da média de contribuições (de 2004 até a implementação do regime complementar de previdência pública).

7.1 Para 2016, o teto do RGPS é de R\$ 5.189,82 e o valor máximo de contribuição do empregado é de R\$ 570,88. Já o teto do RPPS é R\$ 33.763,00, com valor máximo de contribuição em R\$ 3.713,93 (alíquota de 11% sobre a íntegra do subsídio/vencimento). Portanto, a contribuição máxima do RPPS (serviço público) é 6,50 vezes maior que a contribuição privada (INSS) – R\$ 3.713,93 contra R\$ 570,88 -; já a aposentadoria máxima pública é 6,50 vezes maior que a aposentadoria máxima privada (R\$ 33.763,00 X R\$ 5.189,82), crescendo-se que o teto do RPPS (R\$ 33.763,00) é 9,09 vezes superior ao valor de sua contribuição máxima (R\$ 3.713,93), e que o teto do RGPS (R\$ 5.189,82) é, igualmente, 9,09 vezes superior ao valor de sua contribuição máxima (R\$ 570,88), à demonstrar linear proporção entre contribuição/benefício público/privado. Se o valor máximo da aposentadoria pública é 6,5 vezes maior que a aposentadoria privada, o servidor público também tem contribuição máxima 6,5 vezes maior do que o funcionário do setor privado. E se o teto da aposentadoria do RGPS é 9,09 vezes superior à sua contribuição máxima, o teto da aposentadoria do RPPS é igualmente 9,09 vezes maior que sua máxima contribuição.

7.2 – A diferença que existe entre o RGPS e o RPPS se dá em desfavor da previdência dos servidores públicos, pois seu segurado continua a pagar contribuição previdenciária mesmo após a aposentadoria ou instituição da pensão, esdrúxula situação mantida no texto original da PEC 287/16, o que não ocorre hoje e tampouco foi proposto para o RGPS.

8- A reforma da previdência pública, desnecessária porquanto em declínio avançado o seu déficit, não resolverá os problemas econômicos do País, apontando-se que:

8.1 – A “economia” pretendida pela reforma da Previdência em 10 anos, 678 bilhões de reais, é pequena ante a perda de receitas com desonerações fiscais entre 2011 e 2016, no valor de 1.346 trilhão de reais, bem como diminuta ante a perda do País em 2016 com o pagamento de juros da dívida (600 bilhões), desonerações tributárias (267 bilhões de reais), sonegação fiscal (500 bilhões de reais) e corrupção (200 bilhões de reais), o que corresponde a aproximados a 1,567 trilhões de reais/ano, quase três vezes o que se pretende “economizar” em dez anos com a Reforma da Previdência, solapando-se garantias constitucionais dos trabalhadores públicos e privados, sem se ver o mesmo empenho do governo federal para a solução desses gravíssimos problemas.

9- A previdência social pública espelha não mero regime jurídico, mas têm essência de contrato securitário compulsório, oneroso e de adesão, trazendo aos segurados mais que expectativa jurídica, revelando-se as causas de transição hoje vigentes - trazidas pelas Emendas Constitucionais 03/93, 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12 - garantidas inseridas na Constituição Federal, e, a bem da segurança jurídica, não podem ter sua essência alterada pelo legislador constituinte derivado, por força do disposto no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal.

10- A PEC 287/16 subverte a ordem jurídica constitucional ao proceder a corte etário e apresentar regras de transição não oponível a todos os servidores que ingressaram no serviço público no curso da Constituição Federal originária, ou durante as regras de transição trazidas pelas Emendas 20/98, 41/03, 47/05, mas somente aos maiores de 50 anos (homens) e 45 anos mulheres, criando injustificável discriminação em razão da idade (não obstante os prejudicados possam ter maior tempo de contribuição que os acolhidos pela regra de transição), ofendendo aos princípios da

razoabilidade, igualdade e proporcionalidade, traduzindo verdadeira afronta ao princípio da justiça material.

11- No tocante aos servidores acolhidos pela emenda da transição proposta pela PEC 287/16, não se mostra razoável, proporcional e justo exigir mais sete anos de trabalho para aqueles que começaram a trabalhar mais cedo e que poderiam, pelas regras de hoje, se aposentar aos 53 anos e que só poderão fazê-lo, pelo texto apresentado, aos 60 anos.

12- A PEC 287/16 traz inconstitucional diferenciação entre os servidores civis e os militares e parlamentares, propondo profundas e desfavoráveis alterações no regime previdenciário aplicável aos primeiros, mas mantendo o *status quo* hoje vigente para a aposentadoria dos militares e atuais parlamentares.

13 - Injustificável, sob o âmago contratual da previdência pública, a alteração do regime de pensão para aqueles que ingressaram no serviço público durante o texto originário da CF ou durante as regras de transição trazidas pelas Emendas Constitucionais 03/93, 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12, servidores que dispenderam, ao longo de sua vida funcional, vultosos valores para a garantia de seus familiares e que podem ter essa garantia solapada se aprovado o texto da emenda.

14- Ofende ao primado democrático não ter sido a EC 287/16 objeto de ampla discussão com a sociedade antes de sua apresentação pelo Executivo, bem como injustificável a apresentação de seu relatório em 24 horas pelo relator da Comissão da Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

15- No irrepreensível dizer do Ministro Ayres de Brito (ADIN 3104), o problema não é da previdência, e sim da (falta) de previdência do gestor público, que deixou de organizar o RPPS de forma a ser rentável, verificando-se verdadeiro assanhamento do setor privado - conforme de antes vaticinado por Sua Excelência-, para abocanhar expressivos valores de trabalhadores dos setores público e privado e que serão devotados, se aprovado o texto, aos mercados financeiro e securitário.

16- Na acertada conclusão do Ministro Gilmar Mendes (ADIN 3104), as cláusulas de transição previdenciárias não podem sofrer qualquer alteração em sua essência, nada justificando que a previdência se torne uma corrida de obstáculos em movimento, mostrando-se ultrapassado o entendimento de que direitos em fieira de constituição

tratam-se de mera expectativa, representando, em sua essência, garantias constitucionais que não podem ser rompidas, sob pena de flagrante injustiça material e afronta à segurança jurídica.

De todo o exposto, posiciona-se esta **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP CONTRARIAMENTE** à aprovação da PEC 287/16 pelo Congresso Nacional, alertando que a alteração do regramento hoje vigente para a aposentadoria do setor público civil - se isto implicar na supressão de garantias consolidadas por regras de transição já estabelecidas - não resolverá as finanças públicas do País (vergadas pela desoneração tributária instituída em favor de parte do setor privado, pelo pagamento dos juros da dívida, pela sonegação fiscal e pela corrupção; com perda aproximada de 1,567 trilhão de reais em 2016) afrontará à Constituição Federal vigente e resultará em injustificável - mormente porque em franca queda o déficit da previdência pública - concentração de renda, a ser extraída dos servidores públicos do Brasil por ela atingidos (que pagam pesadíssima contribuição previdenciária, da ordem de 11% de seus vencimentos/subsídios) e transferida para as instituições financeiras.

Brasília, 12 de dezembro de 2016.



NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI
Presidente da CONAMP