

REFORMA DA PREVIDÊNCIA E OS MUNICÍPIOS. ALGUNS COMENTÁRIOS.

Ivan Barbosa Rigolin

(set/20)

Primeira parte

(até art. 40, § 4º-C)

I – Mais de dez meses após promulgada a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que veiculou a assim chamada *reforma da previdência* de tão difícil gestação ao longo das últimas décadas, o comentarista já se sente relativamente à vontade para sobre ela discorrer.

Não mais parece preciso, a esta altura, aguardar uma liminar que paralise tudo na sexta-feira à noite, outra na segunda-feira que libere parte do que fora suspenso na sexta, ainda outra liminar na quarta-feira seguinte que suspenda o que foi liberado e libere o que estava suspenso, mais vinte e oito ações diretas de inconstitucionalidade, nove representações ao Supremo Tribunal, cinco denúncias ao Tribunal de Haia e catorze *lives* de Ministros apostrofando as alterações constitucionais, o governo, as queimadas no Brasil – não as anuais da Califórnia, que matam dezenas de pessoas mas não merecem a menor crítica internacional - e o que mais estiver na ordem do dia achincalhar, travar, dificultar e, o que mais está importando, reluzir na imprensa.

Neste sanatório-circo institucional que é o Brasil de hoje ⁽¹⁾ faz-se sempre necessário aguardar *a poeira assentar* a cada nova

¹ Lembrando de perto o inacreditável pânico nacional ensejado pela narrativa radiofônica de Orson Welles, em 1938, da invasão de marcianos que ameaçavam destruir a terra nas horas seguintes. A história se repete, e hoje no Brasil e no mundo as pessoas desligaram seu cérebro e pararam de pensar, tornando-se crianças assustadas ou autômatos apavorados com a só ideia de sair de casa, imaginando que o vírus as espreite na esquina e as vá dizimar sem piedade. Perdeu-se por completo o senso comum e a lógica da vida em sociedade. Se outro Orson Welles aparecer no Brasil e narrar outra invasão, talvez de seres do planeta Mongo, são de esperar suicídios de brasileiros aos milhares.

importante alteração institucional que aconteça, sobretudo no grande periódico nacional, a Constituição Federal, publicada em fascículos como é. A pandemia jurídica brasileira começou muito antes que a do vírus do dia, e durará muitíssimo mais que aquela.

Já há de ser possível, entretanto, tecer algum comentário à nova ordem previdenciária da Constituição, dada pela EC 103/19.

O assunto é tenebroso, e assustador como poucos. Representa quase um desafio à capacidade organizacional do ser humano, consistente em instituir, organizar, administrar e manter um complexíssimo, permanente e imprescindível sistema de arrecadações e de pagamentos em favor de milhões de beneficiários, deles colhendo contribuições por décadas e depois a eles prestando os benefícios financeiros por outras décadas.

Os riscos e as vicissitudes dos sistemas de previdência social são de todos conhecidas, havendo mesmo renomados especialistas previdenciaristas que asseveram que *não existe sistema de previdência que dê certo no mundo*. Chega a ser arrepiante, mas como o homem existe no planeta para superar desafios, e como não faz parte da expectativa de ninguém sucumbir a este específico, daí a incessante procura por aperfeiçoamento, aparelhamento e, dentro do possível a cada momento, viabilização dos sistemas.

Em nosso país a previdência pública – dos sistemas próprios dos servidores estatutários, em oposição àquela do regime geral, hoje a cargo do INSS – é uma das instituições mais mal concebidas, mais irresponsavelmente institucionalizadas, mais irrealisticamente disciplinadas, e com isso das mais temerárias, que se pode imaginar com honestidade de propósito.

Como existe e como funcionou até hoje não é fácil de explicar. Na ideia de seus conceptores os funcionários públicos estatutários são uma espécie diferente de pessoas, merecedoras de benefícios e privilégios peculiares e exclusivos cujo montante ultrapassa em muito a razoabilidade e a

sensatez que se espera do Estado, contendo algo que apenas aos regimes próprios é deferido, jamais ao segurado do regime geral.

Além de profundamente revoltante a esse último segurado – a começar por afrontar irremediavelmente o princípio da igualdade -, o sistema previdencial público não mais se sustenta nas bases até hoje vigorantes.

Esta dita reforma previdenciária dada pela EC 103/19 veio ao ordenamento constitucional (I) tarde demais, tardíssimo, com décadas de atraso, e (II) terá resultados pífios ao menos pelos próximos trinta anos, pois que em pontos fundamentais apenas será aplicável a novos servidores, ingressos no serviço público a partir da sua promulgação – e previdência lembra carvalho ou alerce: planta-se hoje para ver algum resultado após meio século.

Pessoalmente somos bastante céticos quanto à eficácia desta reforma diante do quadro atual das finanças públicas em nosso país, e do volume das obrigações previdenciais vincendas a curto e médio prazo.

Resulta muito melhor ter esta reforma do que não ter nenhuma; compreende-se a dificuldade, técnica e política, de se atropelarem as regras atuais com cortes e ablações súbitas de direitos e de expectativas; porém *algo mais* nesse sentido, entendemos, poderia e deveria ter sido encetado.

II – Apenas para que se tenha ideia da dimensão da EC 103, ela ocupa 25 (vinte e cinco) folhas na publicação pelo (excelente) site Planalto, na internet. É absolutamente incomum um tal gigantismo em emenda constitucional, que muita vez nos últimos anos mal preenche uma só folha. Isso explica em parte a dificuldade da sua aprovação, mesmo tendo ficado aquém do escopo originariamente pretendido.

Dentro desse avassalador volume de matéria foram selecionados dispositivos de interesse *municipal*, seja por endereçamento específico a Municípios, seja pela inclusão dos Municípios, em matérias de ordem pública como por exemplo na maioria das disposições do art. 37 da Carta.

Matérias de âmbito nacional, como o caso das novas idades para aposentadoria pelo regime do INSS, não se comentam.

Interessaram as disposições da previdência *pública*, não as do INSS. Assim, dispositivos como o novo inc. XXI, do art. 22 da Constituição, que nada dizem em específico aos Municípios, não foram comentados.

III - Ocorre entretanto que os Estados neste passo andam junto dos Municípios, já que a divisão foi a de dispor União de um lado e os demais entes de outro.

O cerne dessa separação se deve a que o constituinte, pressionado fortemente por Estados e Municípios e seus servidores - que enfaticamente demonstraram não querer integrar o palco da reforma -, editou dispositivos como o art. 36, o último da emenda e sua cláusula de vigência, com este teor:

Esta Emenda Constitucional entra em
vigor: (...)

II – para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e as revogações previstas na alínea *a* do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data da publicação da lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente.

Tal separação em matéria previdenciária pública, respeitante aos regimes próprios, representa algo inédito – e para nós tecnicamente *insólito e péssimo* – no nosso direito constitucional. Não tem o menor sentido reformar a previdência pública da União e deixar de lado Estados, DF e Municípios, como se aí a questão ou o problema fosse outro, e como se as premências financeiras desta *bomba-relógio* fosse diferente nos entes locais.

Faltou um misto de força, coragem e vontade ao Executivo federal para, se a questão era aprovar a reforma da previdência, impor as mesmas regras para todos os entes federados, daí a se tratar por *reforma meia-sola* a esta trabalhosíssima EC 103/19, que foi melhor do que nenhuma reforma, porém muito aquém do necessário.

Da maneira como ficou e como será visto em maior detalhe, a previdência pública federal ganhou novas regras, enquanto a estadual, a distrital e a municipal ainda espera leis específicas que insiram essas pessoas de direito público no novo ambiente constitucional. E a possibilidade, aberta e real, de serem por completo diferentes importantíssimas regras previdenciais em cada um dos dois polos resulta simplesmente apavorante do plano jurídico e financeiro.

E faz recordar um cenário assaz de vezes repetido no Brasil: Estados e Municípios de pires na mão *mendigando dinheiro federal* para se salvarem. No dia em que esse dinheiro por algum motivo não vier, então não se faz ideia do que será da federação.

IV – Todos os dispositivos a partir daqui comentados aplicam-se aos Municípios, ainda que quase nunca privativamente.

Inicia-se pelo art. 1º - A da Emenda, no que modifica o art. 37 da Carta para lhe acrescer os §§ 13 a 15, como se já não fosse demasiadamente gigantesco o artigo.

O § 13 cuida de readaptação, algo casuístico numa Constituição e que poderia restar contido à lei; a vantagem técnica de se tornar constitucional a regra é que se generaliza em todo o país o encaminhamento dos casos de readaptação de servidor público, sob qualquer regime jurídico, sempre que surja o ensejo. Se lei local dispuser diferentemente ter-se-á tornado inconstitucional, e não mais terá eficácia.

Readaptação, que em verdade se poderia denominar *adaptação*. é a adequação de um servidor para outro cargo ou empenho, se (I) sofreu redução da capacidade laboral no primeiro, oficialmente atestada, e se (II)

detiver a qualificação de escolaridade exigida pelo novo cargo ou emprego, conforme a descrição legal desse posto de trabalho.

A remuneração do primeiro posto é mantida como seria de esperar, de modo que o servidor não recebe pelo novo posto mas pelo originário. E não pode haver estranheza quanto ao fato de que existirá servidor no cargo x ganhando pelo cargo y, exatamente em razão de que a discrepância se deveu à readaptação. Por fim, já se denota que a remuneração originária, que prevalece, pode ser maior ou menor que a do cargo da readaptação, sem qualquer embargo.

O § 14 resulta importantíssimo para esclarecer, de vez ao que parece, o interminável impasse sobre a juridicidade da permanência no serviço ativo o servidor que se aposenta.

A questão era pacífica quando a aposentadoria se dava em cargo estatutário, hipótese em que os servidor não pode permanecer no exercício, porém, quando a aposentadoria se dava pelo regime geral, do INSS, então se tinha por aceitável a permanência do servidor na atividade, a aposentadoria constituindo portanto um mero *acessório* à remuneração da atividade.

A jurisprudência superior nos últimos jogara a questão para cima e para baixo, e de um lado para o outro de modo frenético, afinal prevalecendo a que admitia a aposentação com a continuidade do exercício do *emprego* público. O servidor celetista se aposentava e continuava no emprego público, e para essa admissibilidade pesou bastante o valor da aposentação pelo INSS, em geral baixo e que com relação aos altos salários – que também existem no serviço público - representava uma drástica redução do padrão de vida do aposentando que se desligasse do serviço.

O panorama parece que mudou e se esclareceu nesta EC 103/19. Ao obter a aposentadoria pelo INSS o servidor celetista simplesmente rompe seu vínculo profissional com o ente público que o admitia. Quanto ao estatutário também é assim, porém isso era já sabido e pacificado;

resolve-se desta feita a questão do celetista, para o qual o impasse ainda poderia existir.

O que se espera desta estatuição é que incontáveis aposentadorias pelo INSS, que seriam pedidas outrora, não mais o sejam, e o servidor, imagina-se, resistirá no emprego enquanto tiver forças e alento ⁽²⁾, sabendo-se quão desagradável resulta a uma pessoa vir a falecer por inanição, ou em outras palavras *morrer de fome*.

E em momentos assim se evidencia quão tremendamente injusto é o servidor estatutário ter aposentadoria integral – e em geral engordada por incorporações, adicionais, acessórios e penduricalhos da mais variada origem e natureza – e o celetista não desfrutar de nada semelhante.

O § 15, coerente com o parágrafo anterior, proíbe qualquer complementação de aposentadoria de servidor público, assim como de qualquer pensão a seus dependentes, que não decorra (I) das regras estabelecidas nos §§ 14 a 16 do art. 40 constitucional, ou (II) de lei que extinga regime próprio de previdência. Aqueles três parágrafos não constam do texto originário da Carta, tendo sido a ela acrescidos pelas EC 20/98 e 41/03.

E era hora, também, de regra semelhante integrar a Constituição, em prol da clareza do direito envolvendo o tema das complementações de aposentadoria e de pensão públicas. Diante das normas pouco claras da EC 20/98 quanto a regimes complementares de previdência nos últimos anos ocorreu um verdadeiro *vale-tudo* nas legislações municipais, cada qual disparando regras em uma direção e gerando disputas judiciais sem conta e sem fim – com resultados equivalentemente disparatados por completo.

Com esta limitação e esta proibição tem-se que a partir da publicação desta EC 103 (I) está proibido o pagamento das complementações fora das hipóteses aqui previstas ⁽³⁾, evidentemente salvo

² Ou de outro modo, numa hipótese raramente exercitada pelo empregador público, ser compulsoriamente aposentado pelo INSS por requisição do empregador. Isso existe, gentil leitor.

³ E são de esperar numerosas ações judiciais quanto ao ressarcimento de contribuições efetuadas pelos segurados para as mesmas complementações, assunto que se imagina venha a ser resolvido a cada vez de um modo diferente pelos Municípios.

direitos já adquiridos pelo segurado como por exemplo complementações que já estejam sendo pagas, e (II) não mais se podem criar hipóteses outras de complementação, afora o previsto nesta Emenda.

V – O inc. V do art. 38 da Carta, na seqüência deste art. 1º - A da EC 103/19, também sofreu modificação.

Na essência o direito continua o mesmo, mas a redação está melhor: reza que o servidor afastado do exercício para desempenho de mandato eletivo, se ao afastar-se era filiado a regime próprio de previdência durante o mandato manter-se-á filiado a esse regime, o que implica manterem-se as contribuições e os benefícios originários, sendo para esse efeito como se o servidor não se tivesse afastado.

VI – Prosseguindo, o artigo inicial da Emenda acresceu o § 9º ao art. 30 da Constituição.

Proíbe a incorporação de vantagens temporárias, ou devidas por desempenho de função de confiança ou de cargo em comissão, à remuneração do cargo efetivo.

Duro golpe aos servidores que há longos anos vieram incorporando, por exemplo, décimos, quintos ou adicionais de outras periodicidades que recebiam por desempenhar cargos em comissão ou funções de confiança, à razão de um décimo por ano de exercício da função (os “décimos”), ou um quinto (os “quintos”). Nesse exemplo, o servidor a cada ano incorporava aquela fração da diferença entre a sua remuneração efetiva e a do cargo e m comissão ou da função de confiança.

Tal mecanismo aumentava significativamente a remuneração consolidada do servidor, a qual era toda levada para a inatividade, porém a EC 103 agora o impediu.

Temos, então, que as incorporações já havidas constituem direito adquirido do servidor beneficiário, e serão mantidas. Apenas que doravante não mais podem ser incorporadas novas parcelas.

Se cada órgão incorporará proporcionalmente, dentro do ano aquisitivo, os meses que decorreram desde a última incorporação, ou se não incorporará nada, é matéria para que os entes resolvam, e não será estranho se muitas ações judiciais *pipocarem* com esse objeto.

Outras vantagens que não essas, se tiverem caráter temporário como são os adicionais de insalubridade ou periculosidade, ou as vantagens por desempenho em órgão de deliberação coletiva que ainda existirem, ou outras ainda de caráter não-permanente, todas essas não poderão incorporar-se à remuneração – e basicamente essa já era a regra, mas, como prudência e água benta nunca são desmedidas, agora a reiteração constitucional.

São pagas enquanto persistir o motivo, ou, falando em linguagem tributária, enquanto o fato gerador estiver presente. Exemplo: se o servidor efetivo desempenha cargo em comissão de paga superior recebe a diferença durante todo o tempo, porém não mais existe a incorporação, a cada período certo, de frações da diferença remuneratória.

Cessando o exercício do cargo em comissão ou da função de confiança, retorna o servidor a seu cargo efetivo de origem, com sua remuneração específica e inalterada por quaisquer incorporações.

VII – A partir deste ponto precisa o amável leitor armar-se de fôlego: se até aqui tínhamos corridas de meio quarteirão, agora se descortina a maratona, o *art. 40 da Constituição*, aquele que enfeixa as regras previdenciais públicas, repositório esse que está cada vez maior e que em dado momento parece não mais ter fim, tal qual as piores novelas da televisão.

Praticamente todo o art. 40 da Carta foi modificado, e agora é outro.

Inicia-se já pelo *caput*, que tem redação mais moderna e sintética do mesmo direito anterior, a evitar dubiedades ou desinteligências: quem ocupar cargo efetivo tem obrigatoriamente regime próprio de previdência, de caráter contributivo por cada ente federativo e pelos respectivos segurados ativos, aposentados e pensionistas. Todas as categorias de

segurados contribuem, e ninguém escapa como não teria sentido se algum escapasse.

O § 1º prevê que (inc. I) o servidor definitivamente incapacitado será aposentado após decorridas as avaliações periódicas - cuja periodicidade não está declarada -, na forma da lei do respectivo ente federativo. Essa última parte é inquietante: até que ponto a lei local poderá inovar ?

Não muito, em verdade. Contemplando-se o inc. XIII do art. 167, que a EC 103/19 lhe acresce, verifica-se que as transferências voluntárias, os avais, as garantias e os empréstimos pela União em prol dos Municípios estão vedadas caso os mesmos Municípios descumpram “as regras gerais de organização e de funcionamento de regimes próprios de previdência social”, como são praticamente todas as do art. 40, dentre as quais esta acima.

E é sabido que, em função disso, os Tribunais de Contas estaduais já vêm cobrando dos entes locais aquelas leis compatibilizadoras da EC 103/19. A liberdade dos Municípios na verdade é bastante restrita, e ficará adstrita a questões realmente não-essenciais, que as suas leis poderão disciplinar. O importante e o fundamental estará preso às normas da EC, como seria lógico e plausível esperar.

Sendo assim, volta-se à questão anterior: por que não declarar a Emenda, diretamente e sem rodeios e delongas altamente burocráticas, que as regras da EC são imediatamente aplicáveis a todos os entes federados ? Deu-se aos entes locais, com isso, uma liberdade mais falsa que real, como está visto ⁽⁴⁾.

⁴ Para reforçar isto afirmado cumpre trazer à baila – apenas para registro histórico, pois que na publicação deste artigo a data de 30 de setembro já estará situada no passado - o recente Comunicado nº 45, do e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que apenas a título de reiterar aos Municípios do Estado o teor do novo inc. XIII do art. 167 da Constituição, acrescido pela EC 103/19, informa que se até 30 de setembro de 2.020 os Municípios não se adaptarem (se não se tiverem adaptado, portanto) às regras da EC por leis suas, deixarão de receber transferências voluntárias da União. E são as seguintes as providências a tomar por aquelas leis: a) ajustar o regime próprio local às exigências da EC; b) prever contribuição de ao menos 14 % pelos servidores; c) referendar o art. 149 da Carta, sobre aumento de contribuições em caso de déficit atuarial, as contribuições extraordinárias e as demais previsões do dispositivo; d) prever o pagamento de salário-maternidade e auxílio-doença pelo erário municipal e não pelo regime próprio; e) explicitar que o regime próprio somente arca com aposentadorias e pensões por morte, e f) proibir incorporação de vantagens e gratificações temporárias à remuneração do cargo efetivo.

A seguir a EC altera o inc. III do § 1º do art. 40 – e este é o caroço duro de engolir. Lembra, do excelente sanduíche, o indigesto e incômodo palito, que foi muito difícil de descer...

Fixou as idades mínimas para aposentação dos servidores da União – mulher, 62 anos; homem, 65 anos, o que já foi uma briga congressual pesada - porém ao invés de generalizar essa regra para todos os servidores públicos efetivos brasileiros como a Carta até então fazia, separou a União dos demais entes federados.

Remeteu a solução nos Estados, no DF e nos Municípios para o que as respectivas Constituições estaduais e distrital, e as Leis Orgânicas municipais, determinarem, com a imposição ainda de que seja observado o tempo mínimo de contribuição, e os demais requisitos, que forem fixados em lei complementar de cada respectivo ente, ou seja em cada LC estadual, distrital e municipal.

Ao invés de resolver toda a situação diretamente na Carta, a EC resolveu ali o problema apenas da União, e deixou a cargo de cada ente federado resolvê-lo a seu modo, por alteração das Constituições, leis orgânicas e leis complementares... uma tragédia burocrática. Algo como quem para ir de São Paulo ao Rio resolva cortar caminho por Manaus, Brasília e Porto Alegre – sendo que todos sabem que as normas estaduais, distrital e municipais repetirão fielmente a Constituição e a solução federal...

Os Estados, o DF e os Municípios neste episódio lembram a figura do *rato que ruge*, como se pudessem financeiramente mais que a União, tudo em razão da politicalha de baixíssima categoria que infelicita o país há décadas, ou quiçá séculos. Mas a regra enfim está posta, e um dia, muito longínquo, começará a dar resultado.

VIII – O § 2º do art. 40 foi o alvo seguinte do art. 1ª da EC 103/19.

Tudo mudou, e a regra é a de que o valor da aposentadoria não pode ser inferior ao valor do salário mínimo, seja qual for o

histórico do aposentando. E o valor máximo é o teto do INSS, o máximo pago pelo regime geral para aposentadoria.

Antiga meta do governo, foi agora plasmada na Constituição, coerentemente com as regras circundantes e com o essencial espírito da EC 103/19, “igualizante” entre as aposentadorias comuns e as de regimes próprios. Algo assim demorou *muitíssimo* para acontecer.

Segue a EC alterando o § 3^a do art. 40 da Carta, a informar que as regras para cálculo dos proventos serão disciplinadas em leis dos respectivos entes federados.

Abaixo de péssimo, esse dispositivo parece ignorar que os entes locais sempre e por excelência estão e vivem em situação econômico-financeira muito pior que a da União, pois que dispõem de muito menos meios de prover suas necessidades, e de ter receitas suficientes para tanto.

Como em sã consciência alguém imaginará que os Estados e os Municípios poderão voar livre e alegremente quanto ao disciplinamento de uma questão aterrorizante como esta, ou que poderão criativamente inovar quanto a calcular a aposentadoria de seus servidores ? É irreal, fantástico e quase esotérico o dispositivo.

Os Municípios sem dúvida se prenderão apertadamente às regras federais mínimas e aos mínimos constitucionais, em nada, absolutamente nada, podendo imaginar-se autônomos e livres; *se não existe dinheiro não existe liberdade alguma de ação*, nem de imaginação criativa. Era bem hora de o legislador acordar.

O § 4^a do art. 40 substitui o anterior de mesmo número, e a exemplo de outros dispositivos da Emenda tem técnica redacional mais concisa e eficiente. Proíbe a adoção de requisitos critérios diferenciados para os benefícios dos regimes próprios, a não ser nas exceções que enuncia, que são aquelas constantes dos subseqüentes §§ 4^o - A a 4^o - C, e § 5^o.

Confessamos não entender exatamente – e isso já vem da redação anterior da Carta – o que são *requisitos e critérios diferenciados*, seja lá com relação ao que for. Se a Carta quis dizer “critérios e requisitos

diferentes de (...)”, então parece que teria sido mais lógico que o dissesse logo, sem maneirismos ou modismos, como a palavra *diferenciado*, que ao invés de esclarecer demandam explicações.

Mas o sentido da regra é esse: proibir que os regimes próprios de previdência instituem ou *inventem* exceções aos requisitos e aos critérios constitucionais para a concessão de benefícios pelos regimes próprios além daqueles admitidos no dispositivo, que são vistos a seguir.

IX – As exceções à proibição de Estados, DF e Municípios instituírem outros requisitos e critérios, além daqueles constitucionais, para a concessão dos benefícios pelos seus regimes próprios de previdência são apenas aquelas enfeixadas nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º, todos do art. 40 constitucional com a redação dada por esta EC 103/19.

Um comentário lateral: trata-se apenas de mais um argumento em prol de que a reforma deveria ter sido originária, geral e irrestritamente aplicável a todos os entes integrantes da federação em tudo quanto não fosse privativo da União, uma vez que também aqui se percebe que a liberdade de Estados, DF e Municípios no lidar com a previdência de seus servidores não é tão ampla... pois que o figurino constitucional para a União acaba se impondo inelutavelmente.

O rato tenta rugir, mas... e o irônico é que quem mais necessita reformar a previdência são exatamente Estados e Municípios, muitos dos quais mal param de pé e só se os mantém autônomos porque todos abem que se acabarem completamente seus recursos a União os manterá à custa de injeções de verbas, venham de onde vierem e ao título que for. É sempre assim.

Conhece-se a injustiça tributária brasileira, por cuja política a União suga os entes federados até mais não poder, como se sabe que isto precisaria e precisa mudar; mas enquanto tal não ocorre deixar fora os entes locais da reforma da previdência é cavar um gigantesco e absurdo abismo lógico.

Encerrado o comentário, o neonato § 4º-A do art. 40 fixa que leis complementares dos entes federados poderão estabelecer idades e

tempos de contribuição diferentes dos da regra geral para pessoas deficientes, assim declarados oficialmente. Meritório o dispositivo, teme-se apenas o exagero demagógico, porque é fácil fazer caridade com o dinheiro público ou o alheio.

O § 4º-B admite que leis complementares locais, ou sejam estaduais distritais e municipais, estabeleçam idades e tempos de contribuição diferenciados para aposentadoria de agentes penitenciários, agentes socioeducativos ou – e agora começa a insânia - policiais da Câmara dos Deputados e do Senado, e de policiais federais, das suas diversas polícias previstas nos incs. I a IV do art. 144 constitucional.

Primeiro: não será Município que dirá sobre aposentadoria de servidores federais nem estaduais, como policiais do Congresso Nacional; somente resta lógica previsão, eventualmente, os servidores das guardas municipais, se isso pode ser tido como uma das polícias civis referidas no inc. IV do art. 144; em todo o mais este § 4º-B é absolutamente inaplicável a Municípios, considerando que a Carta não mencionou “órgãos locais equivalentes aos do Legislativo federal”, ou algo assim. Quando LC municipal puder dispor sobre aposentadoria de policial do Senado, então ou o apocalipse terá chegado ou, de outro modo, estaremos pior do que já estamos;

segundo: quanto aos Estados - que não integram o objeto deste artigo como disséramos mas que nesta reforma estão no mesmo barco dos Municípios -, LCs estaduais apenas poderão ditar idades e tempos de contribuição diferenciados com relação aos servidores que de fato existam nos Estados, e nenhum policial federal, nem da Câmara dos Deputados nem do Senado, integram esse grupo.

No mais, a matéria de legal que era passou a constitucional, como sói acontecer com a esta Carta de 1.988. Teme-se em pensar até que ponto o constituinte imagina que deva ou que possa avançar em disciplinamento de questões jurídicas, importantes, menos importantes ou absolutamente de nenhuma importância.

O cidadão brasileiro francamente *não faz a mais remota idéia do que seja ou do que deve ser uma Constituição*, e a cada momento desaprende mais, ao ver a sua engordando horripelmente a cada emenda, e invadindo searas próprias de leis, regulamentos, decretos, portarias ou telegramas de ministros, a tal ponto que um dia essa insânia deverá parecer normal.

A falta de técnica deste § 4º-B é aterradora. Baralha competências legislativas por níveis de governo do modo mais grosseiro.

O § 4º-C atribui aos entes federados a mesma atribuição vista acima, desta vez a servidores em trabalho insalubre, proibida a categorização desses servidores por profissão, ou seja: o trabalho público insalubre nos Estados, no DF e nos Municípios pode merecer aposentadoria com menos tempo de contribuição, ou com outras vantagens com relação à regra geral.

Correto, porém isso já era mais ou menos assim, apenas que dentro da legislação previdenciária, seja a nacional para empregados pela CLT, seja a local estatutária por imitação, *mais ou menos* autorizada, da legislação trabalhista. Desta feita a autorização passou a ser constitucional para LCs locais.

E desta vez parece bom o mérito, por unificar a fonte primária de direito já na Constituição, de algo que não estava muito claro no confronto das legislações dos diversos níveis governamentais. Cada Estado e cada Município sabe agora, com segurança e objetividade, sobre sua competência legislativa no assunto, e se deve esperar que, para exercê-la, todos se inspirem na legislação previdenciária nacional, do regime geral de previdência social, uma fonte demoradamente refletida na sua origem e sempre segura nesta complexa matéria.

(*continua*)