



## A APOSENTADORIA POR INVALIDEZ DO SERVIDOR PÚBLICO: IDENTIFICAÇÃO DOS DISCURSOS DE JUSTIFICAÇÃO DA REGRA CONSTITUCIONAL E DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO QUE VISA ALTERAR O CÁLCULO DO BENEFÍCIO

Ana Helena Scalco Corazza<sup>1</sup>  
Jonas Faviero Trindade<sup>2</sup>

**RESUMO:** A aposentadoria por invalidez do servidor público, não obstante as Reformas Previdenciárias já levadas a efeito pelo constituinte derivado, se mantém inabalável quanto à regra de que somente a invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei, ensejam proventos integrais. Assim sendo, a regra geral é no sentido de que a aposentadoria por invalidez seja concedida com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. Tramita nas Casas do Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição, de autoria da Deputada Federal Andreia Zito, com o objetivo de extirpar do texto constitucional a aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais, tornando subsistente somente a possibilidade de concessão do benefício com proventos integrais. O problema a ser verificado é: Há uma argumentação que justifique a atual regra, que prevê um tratamento diferenciado aos servidores que se aposentam por invalidez, no que se refere à proporcionalidade ou integralidade dos proventos? Qual o discurso de justificação da Proposta de Emenda à Constituição? Qual a consistência desses argumentos? Valendo-se dos Discursos de Justificação, buscar-se-á identificar as fundamentações, em cada caso, assim como apontar elementos característicos da ação comunicativa, utilizando-se, como embasamento teórico, a racionalidade comunicativa, proposta por Jürgen

---

<sup>1</sup> Ana Helena Scalco Corazza é Mestranda do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do grupo de pesquisa da linha do Constitucionalismo Contemporâneo: Observações Pragmático-Sistêmicas dos Serviços Públicos – Coordenado pelo Professor Janriê Rodrigues Reck. É Auditora Pública Externa, junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Contato: <[ahelenacorazza@gmail.com](mailto:ahelenacorazza@gmail.com)>.

<sup>2</sup> Jonas Faviero Trindade é Mestrando do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Integrante do grupo de pesquisa da linha do Constitucionalismo Contemporâneo: Observações Pragmático-Sistêmicas dos Serviços Públicos – Coordenado pelo Professor Janriê Rodrigues Reck. É Auditor Público Externo, junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Contato: <[jonas\\_1605@yahoo.com.br](mailto:jonas_1605@yahoo.com.br)>.

Habermas, e os discursos de justificação, conforme a distinção proposta por Klaus Günther.

**Palavras-chave:** Aposentadoria por Invalidez; Discursos de Justificação; Servidor Público.

**ABSTRACT:** Despite the current social insurance reforms, the public servant disability retirement is kept unaltered as for the rule that only disability due to the hazard, illness in work or serious contagious or incurable disease provide integral proceeds. Thus, the general rule is that the disability retirement is given by proceeds proportional to the years of service. The Federal Deputy Andreia Zito proposed amendment aiming to cut out the disability retirement with proportional proceeds from the constitutional text so as to make grantable only integral proceeds. The problem is the following: is there argument to justify the current rule, which treats differently the disability-retired public servants because of proceeds' proportionality or integrality? Which is the discourse justifying the Constitutional Amendment? Which is the consistency of these arguments? Drawing on the Justification Discourses, we will seek to identify bases for each case and show typical elements for a communicative action, using the communicative rationality Habermas proposed and justification discourses Günther discussed.

**Keywords:** Disability retirement; Justification discourses; Public servant.

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A estrutura do sistema previdenciário constitucional brasileiro apresenta quatro espécies de regimes previdenciários, quais sejam: Regime Geral de Previdência Social, Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, Regime de Previdência Social dos militares e Regime de Previdência Complementar, nos termos dos artigos 201, 40, 142, § 3º, inciso X e 202, respectivamente, da Constituição Federal. Em verdade, este sistema pode ser dividido em previdência pública e privada. A previdência privada está representada pelos Regimes de Previdência Complementar (entidades abertas e fechadas), ao passo que os demais regimes, antes referidos, constituem o

sistema público de previdência, conforme se depreende do próprio texto constitucional.

Dentre os regimes previdenciários acima indicados, o servidor público, titular de cargo efetivo será, via de regra, segurado de um Regime Próprio de Previdência Social, criado pelo ente federado ao qual está vinculado, conforme o referido artigo 40 da Constituição da República. As regras de aposentadoria dos servidores públicos estão presentes no texto constitucional, seja nas regras permanentes do artigo 40, seja nas Emendas Constitucionais nº 20 de 1998, nº 41 de 2003, nº 47 de 2005 e nº 70 de 2012<sup>3</sup>. Não obstante, importa registrar que relevantes disposições a serem observadas na concessão de benefícios previdenciários dos Regimes Próprios de Previdência estão previstas, principalmente, nas Leis Ordinárias nº 9.717 de 1998, nº 9.796 de 1998, nº 10.887 de 2004 e na Lei Complementar nº 152 de 2015. Além das legislações citadas, leis de cada ente da federação poderão dispor, dentro de sua autonomia, acerca de outras questões, como, por exemplo, a base de cálculo da contribuição previdenciária e, até mesmo, o rol de doenças graves que fundamenta, em determinados casos, a concessão de uma aposentadoria por invalidez com proventos integrais.

É exatamente sobre a aposentadoria por invalidez que se desenvolverá este artigo científico. Conforme as normas constitucionais para concessão deste benefício, via de regra, os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição. Somente de forma excepcional, nas hipóteses de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei, os proventos serão integrais. Essa é a exegese do artigo 40 da Constituição da República.

Cumprir fazer uma pequena digressão, a fim de evitar qualquer equívoco interpretativo. Não há de se confundir o conceito de proventos integrais com o de integralidade da base de cálculo dos proventos. Até a edição da Emenda Constitucional nº 41 de 2003, a base de cálculo das aposentadorias concedidas pelos Regimes Próprios de Previdência se consubstanciava na remuneração integral do cargo efetivo. A Emenda Constitucional 41 de 2003 extinguiu a

---

<sup>3</sup> Optou-se por não referenciar, nesta parte introdutória do trabalho, a Emenda Constitucional nº 3 de 1993, pois ela não apresenta regras de aposentadoria, inobstante sua importante contribuição para o desenvolvimento do sistema de previdência, como se analisará adiante.

integralidade, de sorte que a base de cálculo das aposentadorias que constam nas regras constitucionais permanentes corresponderá a uma média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor, na forma estabelecida pelo artigo 1º da Lei Federal nº 10.887 de 2004, que regulamentou o § 3º do artigo 40 da Constituição Federal. Portanto, as atuais concessões de aposentadoria dos servidores públicos detentores de cargo efetivo somente terão como base de cálculo a remuneração do cargo efetivo se o servidor se enquadrar em alguma das regras transitórias previstas nas já referidas emendas constitucionais. Definida essa base de cálculo (que pode ser a aludida média das remunerações que serviram de base para as contribuições previdenciárias ou a remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria), deve se aplicar um percentual sobre a base de cálculo. Se esse percentual for equivalente a 100%, afirma-se que os proventos são integrais. De outro modo, se esse percentual for inferior a 100%, os proventos serão proporcionais (MACÊDO, 2010).

Assim sendo, observa-se que tramita nas Casas do Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição, de autoria da Deputada Federal Andreia Zito, com o objetivo de extirpar do texto constitucional a aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais, tornando subsistente somente a aposentadoria por invalidez com proventos integrais. A proposta foi identificada com o nº 434/2014 na Câmara dos Deputados e com o número 56/2014 no Senado Federal.

A primeira questão a ser dirimida é: Quais os discursos de justificação da norma vigente, que estipula essa diferenciação no cálculo dos proventos decorrentes de aposentadorias por invalidez? Para este propósito serão identificadas as argumentações aventadas nos debates da Assembleia Nacional Constituinte. De outro modo, serão verificadas as argumentações para a alteração do texto constitucional, no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim sendo, quais os discursos de fundamentação da referida Proposta de Emenda à Constituição?

Em seguida, objetiva-se tecer uma análise crítica desses argumentos, a fim de colaborar com o dialogo, através de uma nova justificação ou de acréscimos às justificações propostas. Ou seja, qual a consistência desses argumentos?

Como embasamento teórico para esta análise crítica, objetiva-se verificar se foram considerados aspectos do procedimento discursivo proposto por Habermas e, principalmente, a existência de uma razão comunicativa. Utilizar-se-ão, para tanto, as contribuições de Klaus Günther para a teoria da argumentação jurídica, em especial para fundamentar que o escopo deste estudo são os discursos de justificação, tanto da norma vigente como das propostas de sua alteração.

## **1. DISCURSO DE JUSTIFICAÇÃO DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ**

A Teoria do Agir Comunicativo, de Jürgen Habermas, propõe que a razão comunicativa seja um importante meio de integração social, voltada ao entendimento (PALERMO, 2014). Uma ação comunicativa deve apresentar argumentos, ser inclusiva, sem coação e com igual chance de contribuição para todos. Destaca-se a inclusão princípio democrático no princípio do discurso:

Ainda, diga-se que a observação dos discursos não poderá ser feita senão considerando o princípio democrático, motivo pelo qual, obrigatoriamente, é necessário vislumbrar, ainda que brevemente, o que é a democracia no conceito da teoria pragmática e como ela opera, para então discorrer sobre os discursos de fundamentação e aplicação. Para Habermas, o princípio democrático está inserido no princípio do discurso e vem ao encontro da necessidade da integração social a partir do entendimento mútuo e não mais mediante a autoridade de fundamentos metafísicos. O pluralismo, característico desse momento histórico, requer ampla discussão e debate acerca dos conteúdos, dos conceitos e das práticas da comunidade, que será afetada individual e coletivamente. Nesse aspecto, as normas sociais que até poderiam ser observadas, de certa forma, simplesmente pelo fato de existirem, serão colocadas à discussão na esfera pública e em torno delas discutirão sua pretensão de validade. Dito de outro modo: a validade que antes era dada por outros meios, como autoridade, carisma, religião passa a ser dada através de sua fundamentação, pois nesse processo de agir comunicativo voltado ao entendimento mútuo é que ocorre a integração social. (BITENCOURT; RECK, 2015, p. 27).

Leal (2007, p. 138) esclarece aspectos importantes do procedimento democrático na teoria do discurso:

Neste sentido, a “teoria do discurso” sustenta que a conformação da vontade democrática e sua força legitimadora não derivam de uma convergência prévia de convicções éticas, mas sim de pressupostos comunicativos e de procedimentos que, no processo deliberativo, permitem que os melhores argumentos venham à tona. Consequentemente, o procedimento democrático não pode mais retirar

sua força legitimadora do acordo prévio de uma comunidade ética pressuposta, senão somente de si mesmo.

A relevância da diferenciação entre os discursos pode ser bem resumida desta forma:

Para a fundamentação é relevante exclusivamente a própria norma, independentemente de sua aplicação em cada uma das situações. Importa se é do interesse de todos que cada um observe a regra, visto que uma norma representa o interesse comum de todos e não depende de sua aplicação, mas dos motivos que conseguimos apresentar para que ela tenha de ser observada por todos como uma regra. Em contraposição, para a sua aplicação cada uma das situações é relevante, não importando se a observância geral também contempla o interesse de todos. (GÜNTHER, 2011, p. 32).

Assim sendo, pesquisou-se nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, que precederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, argumentos acerca da aposentadoria por invalidez.

Cumprir reproduzir, antes, um importante dado histórico sobre o procedimento adotado pelos constituintes. Leia-se:

No que tange ao procedimento, o quadro político então delineado não comportava nem que se partisse de um anteprojeto elaborado fora da Assembleia Constituinte – como fora o da Comissão de Notáveis presidida por Afonso Rinos – nem que se atribuísse a um grupo parlamentar a função de redação de um projeto para ulterior submissão ao Plenário, como ocorrera na Constituinte de 1946. Quanto à primeira possibilidade, essa era vista como uma indevida usurpação da soberania da Constituinte para conduzir seus trabalhos. Quanto à segunda, ela não era aceita, porque reduziria a participação daqueles que não integrassem a comissão eventualmente escolhida, desiguando o papel dos constituintes. (SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 163).

Outro aspecto alvo de críticas à época da elaboração da Constituição Federal foi o fato de não ter se instituído uma Constituinte exclusiva:

A fórmula adotada foi objeto de fortes críticas dentre os setores mais progressistas da sociedade, que preferiam a convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva, que não cumulasse os seus trabalhos àqueles da legislatura ordinária, e que se dissolvesse assim que concluída sua obra.

[...]

O modelo adotado parece ter resultado de um compromisso com as forças do regime autoritário, travado ainda antes do óbito de Tancredo Neves, pois ditas forças temiam que uma Assembleia Constituinte exclusiva pudesse resvalar para o “radicalismo”, ou até para o

“revanchismo” contra os militares – leia-se, a sua responsabilização pelas gravíssimas violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura, como já estava então ocorrendo na Argentina. (SOUZA NETO; SARMENTO. 2013, p. 157)

Localizou-se, em ata da Comissão da Ordem Social, da Assembleia Nacional Constituinte, o seguinte registro, quando se discutia sobre o texto final a ser aprovado:

A letra b do art. 14 diz:

"Art. 14. Os proventos da aposentadoria serão:

I – integrais, quando o servidor.

a) .....

b) sofrer invalidez permanente."

Aqui tem que se estabelecer invalidez em função do exercício de sua atividade profissional e fora dela. Num caso deve ser integral, no outro proporcional. Todas as legislações pertinentes têm sido assim.

"Art. 16. "Art. 16. Aos beneficiários de pensão por falecimento assegura-se a manutenção da totalidade da remuneração ou soldo, gratificações ou vantagens pessoais a que fazia jus o servidor falecido."

Aqui, cumpre saber também se foi em função do exercício da sua atividade profissional. Tem que se estabelecer a diferença entre aquele que venha a falecer em função de uma atividade profissional e aquele que venha a falecer fora da sua atividade profissional.

Vou dar o exemplo do funcionário que trabalhe num setor altamente insalubre e, em decorrência da sua atividade profissional, venha a falecer. É um caso diferente de um jovem, que entrou para o serviço público e que vai voar de asa-delta em São Conrado e falece. São duas coisas completamente diferentes.

Tem que se distinguir aquele que faleceu em função do exercício de seu trabalho daquele que, lamentavelmente, também faleceu, mas fora do exercício da sua atividade profissional. (BRASIL, 1987a).

Na Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte localizou-se a seguinte referência:

O SR. PRESIDENTE (Jarbas Passarinho): – Com a palavra o Relator Antônio Carlos Konder Reis.

O SR. RELATOR (Antônio Carlos Konder Reis): – Sr. Presidente, Sras. e Srs. Constituintes, o Relator-Geral entende, preliminarmente, que a regra inscrita do 2º Substitutivo, art. 46, só pode ser corretamente interpretada se V. Ex.as atentarem para o dispositivo do art. 45, que diz:

"Art. 45 – O servidor será aposentado:

I – por invalidez;

II – compulsoriamente, aos setenta anos;

III – voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço para o homem e trinta para a mulher.

§ 1º – Não haverá aposentadoria em cargos, funções ou empregos temporários.

§ 2º – Lei Complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no caput deste artigo, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas."

Estão, assim, recobertas todas as hipóteses de aposentadoria dentro de regras de estrita justiça.

O art. 46 completa a regra do art. 45 dizendo:

"Art. 46 – Os proventos de aposentadoria serão:

I – integrais, quando o servidor;

a) contar com o tempo de serviço exigido, na forma do disposto no artigo anterior."

Portanto, a regra geral é a da aposentadoria com proventos integrais, desde que preenchidas essas duas condições, a da letra a, que acabo de ler, a da letra b e a do inciso II, que dizem:

"b) sofrer invalidez permanente, por acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei;

II – proporcionais ao tempo de serviço, nos demais casos."

Essas regras ditaram a redação do art. 47.

O SR. CONSTITUINTE GERSON PERES: – Nobre Constituinte Antônio Carlos Konder Reis, V. Ex.<sup>a</sup> poderia citar um fato, entre os demais casos? Porque isso já foi motivo de inúmeras cartas dirigidas a mim. Quero saber quais são as situações dos demais casos.

[...]

O SR. RELATOR ANTÔNIO CARLOS KONDER REIS:

– Pode ser um acidente, não em serviço. Pode ser uma das moléstias não citadas no projeto, porque ele especifica os tipos de enfermidade. (BRASIL, 1987b).

Constata-se que prevaleceu o entendimento, na Assembleia Nacional Constituinte, de que o servidor considerado inválido para o serviço público, em decorrência de acidente em serviço, doença por acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, merece um tratamento diferenciado daquele servidor que foi declarado inválido para o serviço público por outras razões. O primeiro argumento observado, na Comissão da Ordem Social, reside no fato de que, historicamente, esse é o tratamento legal dispensado aos servidores que se encontram nessa situação contingencial. O segundo argumento referenciado é no sentido de que o servidor que tem sua invalidez reconhecida em face de sua atividade profissional ou de

uma doença grave ou incurável prevista em lei merece tratamento diferenciado no cálculo de seus proventos.

Identificados os argumentos no procedimento deliberativo desenvolvido pelo Poder Constituinte, cabe verificar se a norma em análise foi justificada pelo princípio da universalização, conhecido como “U”, que “exige que se considerem as consequências e os efeitos colaterais de uma observância ou aplicação geral da norma carecedora de justificação”. (GÜNTHER, 2011, p. 25)

Günther (2011, p. 29) propõe uma versão forte e outra fraca para “U”, que, respectivamente, são assim detalhadas:

Uma norma é válida e, em qualquer hipótese, adequada, se em cada situação especial as consequências e os efeitos colaterais da observância geral desta norma puderem ser aceitos por todos, e considerados os interesses de cada um individualmente.

[...]

Uma norma é válida se as consequências e os efeitos colaterais de sua observância puderem ser aceitos por todos, sob as mesmas circunstâncias, conforme os interesses de cada um, individualmente. (GÜNTHER, 2011, p. 30).

A seguinte lição é esclarecedora:

Dessa forma, tanto Habermas quanto Günther, ao analisarem os discursos de justificação (ou fundamentação), explicam que neste os participantes, com base no paradigma de fundo, imaginam todas as possibilidades ou circunstâncias nas quais são dadas as características pressupostas pelo conteúdo da norma [...].

[...]

Note-se que, em admitindo a versão mais fraca de “U”, não se caia no problema de impossível solução de que, com o nosso conhecimento, pudéssemos prever todas as situações fáticas sobre nós mesmos e sobre o mundo, o que, como já dito anteriormente, não torna incoerente a universalidade com a especialidade. (BITENCOURT; RECK, 2015, p. 32-33).

Constata-se que foi utilizado, pelo Poder Constituinte, um paradigma para servir de pano de fundo e, a partir dele, foi proposto que um servidor que se torna inválido em decorrência de sua atividade profissional está em uma situação diferenciada daquele outro agente público que teve sua invalidez ocasionada por um outro motivo. Ainda, privilegiou-se uma tradição histórica no sentido de que as doenças que ensejam aposentadoria por invalidez com proventos integrais devem estar previstas em lei. No caso, verifica-se que a Assembleia Nacional Constituinte deliberou por duas formas de cálculo de proventos, em função dos

motivos da invalidez, notadamente com o objetivo de prever situações fáticas possíveis. Ressalta-se que o texto original da Constituição Federal não previa ainda uma contribuição previdenciária para os servidores públicos, sendo que somente a partir da Emenda Constitucional nº 3 de 1993 iniciou-se uma transição para um regime contributivo, no qual se definiu que as aposentadorias dos servidores federais, além das pensões, seriam custeadas com recursos da União e dos servidores. Todavia, a implementação efetiva de um regime contributivo ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20 de 1998.

Em relação aos requisitos para uma ação comunicativa, caracterizada como um procedimento inclusivo, reproduz-se a seguinte lição de Janriê Reck e Carolina Bittencourt.

Um procedimento que se pretende inclusivo na pluralidade regula-se a partir do princípio do discurso, por uma ideia de que os: a) procedimentos são argumentativos; b) inclusivos e públicos; c) necessidade de não coação externa; d) internas, ou seja, igual chance de contribuição; e) a possibilidade de revisitar as opiniões, mas, por outro lado, de modo a possibilitar a ação pelo Direito; f) contribuições não estão circunscritas; e g) as deliberações políticas permitem as contribuições variadas. (BITENCOURT; RECK. 2015, p. 25).

Analisando os debates e comparando-os com os dados histórico-procedimentais antes referidos, observa-se a existência de alguns critérios da razão comunicativa, como, por exemplo, quando a Assembleia Nacional Constituinte entendeu por não se submeter à Comissão de Notáveis que elaborou o anteprojeto Afonso Rinos, ou quando optou por não aceitar a atribuição da redação de um projeto a um relator para posterior submissão ao Plenário, aumentando a possibilidade de participação dos parlamentares. Deve restar claro que não está se afirmando que o procedimento levado a cabo pela Assembleia Nacional Constituinte conforma-se integralmente com os pressupostos teóricos de um procedimento inclusivo, mas apenas ressaltando-se os dados encontrados.

Na cerimônia que marcou o encerramento dos trabalhos do Poder Constituinte, Ulysses Guimarães proferiu discurso do qual se destaca a seguinte sentença: “A Constituição não é perfeita. Ela própria o confessa, ao admitir a reforma” (SOUZA NETO; SARMENTO. 2013, p. 163). Constata-se aqui a possibilidade de se revisitar opiniões, sem prejuízo da ação pelo direito.

## 2. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Neste capítulo pretende-se tratar da Proposta de Emenda à Constituição tendente a alterar seu artigo 40, § 1º, inciso I, para o fim de extinguir as hipóteses de aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais. A Proposta tramitou na Câmara dos Deputados, identificada pelo nº 434/2014 e restou aprovada em dois turnos.

Além do fim dos proventos proporcionais, propõe-se que a base de cálculo do benefício será a remuneração do cargo efetivo, para aqueles servidores com ingresso no serviço público até 31 de dezembro de 2003. Para os demais servidores, caso a proposta prevaleça, os proventos também serão integrais nas aposentadorias por invalidez, mas a base de cálculo será a média das remunerações que serviram de base para as contribuições previdenciárias. Propõe-se ainda que os benefícios de invalidez, já concedidos, serão revisados, a fim de se adequar às novas regras, com efeitos financeiros a partir da promulgação da Emenda Constitucional.

Nas justificativas da proposta, na Câmara dos Deputados, identificam-se os seguintes argumentos e informações:

A constituição de 1988 consagrou, no art. 40, que a aposentadoria por invalidez permanente terá proventos integrais proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

Esta proposta de Emenda Constitucional tem por objetivo aprimorar a legislação previdenciária, unificando a regra para aposentadoria por invalidez, acabando com as distinções entre as causas de invalidez.

Desta forma, o presente texto, define a regra de transição para quem ingressou no serviço público até 31.12.2003, ou seja: a forma de cálculo da aposentadoria se mantém vinculada à última remuneração da ativa e o reajuste é assegurado nos mesmos valor e data dos reajustes dos servidores da ativa. Para os que ingressaram no serviço público a partir de 1.1.2004, será aplicada a média das maiores remunerações – 80% do período contributivo, com limite na última remuneração no cargo efetivo. (BRASIL, 2014).

Aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados, a proposta foi encaminhada ao Senado Federal e identificada com o número 56/2014. No

trâmite do expediente, no Senado Federal, verificou-se que, pelo menos diante das informações publicadas, houve uma participação maior da sociedade no debate<sup>4</sup>. Como exemplo, verificou-se a juntada ao expediente de Ofício advindo do Grupo de Vítimas de Invalidez, movimento autodenominado como um movimento pacífico de cidadãos, articulados através das redes sociais, trazendo elementos para o diálogo. Há também a juntada de manifestações oriundas da Ouvidoria do Senado Federal, com reclamações e pedidos de informações dos cidadãos. O Sindicato dos Servidores Federais no Rio de Janeiro se manifestou no sentido de que a modalidade compulsória de aposentadoria por invalidez, geralmente, ocorre de forma prematura, gerando imensa instabilidade social e financeira na vida dos servidores e das respectivas famílias. A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil encaminhou ofício requerendo agilidade na tramitação da proposta. Da mesma forma, o Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado solicitou a votação em Plenário da alteração do texto constitucional. É verdade que, provavelmente, durante o trâmite da Proposta à Emenda Constitucional na Câmara dos Deputados, os grupos de pressão tenham se manifestado com argumentos ou pedidos de urgência<sup>5</sup>. Assim sendo, uma primeira análise poderia levar à conclusão de que o procedimento de ação comunicativa inclusivo e público se deu com maior veemência no âmbito do Senado Federal. Todavia, verificou-se que as manifestações desses grupos visavam garantir seus interesses, solicitando agilidade na tramitação, consubstanciando um agir estratégico.

Sobre os grupos de pressão, cumpre trazer a seguinte lição:

Disso podemos extrair que os grupos de interesse são grupos que se constituem no corpo social, donde derivam grupos de pressão. No entanto, não comungamos do entendimento de que os grupos de pressão se mobilizam apenas motivados por motivos econômicos; outros valores, como religiosos, por exemplo, ou ideologias podem motivar um grupo a influenciar no processo de decisão de órgãos estatais, e como ensina Karl Loewenstein, qualquer grupo pluralista organizado é potencialmente um grupo de pressão, dessa forma passará efetivamente a ser no momento em que buscar exercer influência para atingir seus objetivos. (AVIZÚ, 2007, p. 77).

---

<sup>4</sup> As informações referentes à participação da sociedade foram anexadas ao processo que tramita no Senado Federal, de forma que estão disponíveis no mesmo endereço eletrônico citado para identificar a Proposta de Emenda Constitucional nº 56/2014, nas referências deste artigo.

<sup>5</sup> Ocorre que os dados não foram divulgados no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados.

Reck (2006, p. 37) explica a ação estratégica:

A ação estratégica é uma relação social e, portanto, está diretamente ligada à comunicação com o outro. Por exemplo, a observação recíproca dos contratantes pretendendo manter sua melhor vantagem em dado negócio.

Em relação aos discursos de justificação, vale reproduzir trecho do Parecer nº 1.017/2015, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal:

Efetivamente, a atual norma constitucional, que prevê diferenças nos proventos de aposentadoria em razão do tipo de doença que resultou na invalidez permanente é discriminatória e não se harmoniza com os princípios que regem a previdência social.

Trata-se de instituto que remonta aos tempos em que a aposentadoria do servidor público era considerada como um prêmio após os serviços prestados ao Estado e não algo decorrente do seguro social, de fundo contributivo. Hoje, entre as finalidades para as quais foi instituída a previdência social, conforme o inciso I do art. 201 da Constituição, inclui-se a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada. Para o pagamento do benefício em tela, basta a constatação da incapacidade laboral decorrente de invalidez permanente, mediante a comprovação desse fato por perícia médica, conforme já prevê a legislação para quem é segurado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Não há porque dar tratamento diferenciado ao servidor em razão da causa de sua invalidez.

Nesse sentido, a atual proposição representa mais um passo na direção da identidade entre os nossos regimes previdenciários, previdência que homenageia o princípio da isonomia. (BRASIL, 2015).

É possível, portanto, que a fundamentação da Proposta de Emenda à Constituição ora analisada se resume no argumento de tratamento isonômico entre os servidores que se encontram em situação de contingência e que contribuem para um regime de previdência, sem que se leve em consideração as situações concretas que ocasionaram a invalidez para o serviço público. Bastaria, para concessão da aposentadoria por invalidez, nesse sentido, a comprovação, por perícia médica, da invalidez do servidor-contribuinte.

Exatamente por partir de uma lógica contributiva, ainda que a proposta contemple apenas a possibilidade de proventos integrais decorrentes da invalidez, percebe-se a conformação dessa regra com o sistema previdenciário vigente, de sorte que a situação exemplar (pano de fundo) é a de um servidor-contribuinte que, ao sofrer uma contingência que o torna inválido para o serviço público, não importando se a invalidez decorreu do serviço público ou se a

doença está prevista em um rol legal, estará amparado por seu sistema de previdência.

Ademais, cabe a reflexão de que os direitos sociais, como é a previdência, devem ser concretizados sem afetar, na medida do possível, outras dimensões de direitos previstos na Constituição da República, como, por exemplo, a igualdade e a dignidade da pessoa humana. Neste sentido:

São direitos fundamentais, em primeiro lugar, direitos de defesa contra o Estado, protegendo a liberdade individual e a dignidade da pessoa perante o poder político. Em segundo lugar, cumprem uma função de prestação social, assegurando ao indivíduo obter algo por meio do Estado. Exercem, em terceiro lugar, uma função de proteção do indivíduo perante terceiros, estabelecendo deveres para o Estado. Os direitos fundamentais, por fim, obrigam o Estado a tratar igualmente os cidadãos, proibindo discriminações. Tais diferentes funções são geralmente reconduzidas à ideia de gerações de direitos fundamentais, que não se substituem, mas se somam e se influenciam reciprocamente ao longo da história. Dessas gerações destaquem-se, para os fins deste trabalho, os direitos fundamentais de liberdade, como os direitos à vida e à integridade física, que se referem ao homem considerado individualmente, e os direitos econômicos, sociais e culturais, que dizem respeito à libertação do homem, seja como trabalhador, seja como pessoa, da necessidade (*freedom from want*), como os direitos à saúde, à educação e à seguridade social, a exigir uma postura ativa do estado consistente no oferecimento de obrigações. (DIAS; MACÊDO. 2010, p. 101-102)

Como não poderia deixar de ser, a justificação envolveu atos de parlamentares, pois, a rigor, “o poder que parece mais ligado aos discursos de fundamentação é o Poder Legislativo”. (BITENCOURT; RECK. 2015, p. 44)

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição Federal, atualmente, já foi emendada em noventa e uma oportunidades, além, é claro, da revisão constitucional prevista no artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em relação à previdência dos servidores públicos, destacam-se as Emendas Constitucionais nº 03 de 1993, nº 20 de 1998, nº 41 de 2003, nº 47 de 2005 e nº 70 de 2012. A primeira dessas emendas, que previa que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais seriam financiadas com recursos da União e dos servidores em atividade, constitui-se, de certa forma, em um primeiro passo na efetivação de um sistema contributivo. A segunda emenda referida instituiu efetivamente o caráter contributivo e a necessidade de que os Regimes Próprios de Previdência

preservem o equilíbrio atuarial e financeiro. A Emenda Constitucional nº 41 de 2003, por sua vez, retirou das regras permanentes a integralidade como critério de cálculo dos proventos e a paridade como parâmetro de reajuste (MACÊDO, 2010). A Emenda Constitucional nº 47 de 2005 trouxe outras inovações, sendo possível destacar, exemplificativamente, a possibilidade de concessão de aposentadoria especial aos portadores de deficiência física. Já a Emenda Constitucional nº 70 de 2012 estabeleceu, principalmente, que aqueles servidores com ingresso no serviço público até 31/12/2003, ao se aposentarem por invalidez, não teriam como base de cálculo na concessão de seu benefício a média aritmética de suas contribuições previdenciárias, sendo lhes garantida também a paridade.

As disposições acima demonstram preocupações do Estado com a gestão dos Regimes Próprios (como o equilíbrio atuarial e financeiro) e a positivação de demandas sociais, como a aposentadoria especial dos servidores portadores de deficiências físicas, por exemplo. Essa análise comprova que o constituinte Ulysses Guimarães estava correto ao pronunciar que a Constituição não é perfeita.

Todavia, observou-se que os discursos de justificação da aposentadoria por invalidez, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, estavam submetidos a um momento histórico totalmente diferenciado, de transição de um regime autoritário para um regime democrático. Outra evidência identificada refere-se ao fato histórico de não ter sido instituída uma Constituinte exclusiva.

Por estas razões poderia se concluir que, não obstante a pluralidade ideológica dos parlamentares, havia uma influência conservadora em alguns aspectos, o que pode ter favorecido a prevalência da argumentação de que, por ser historicamente regulamentado de uma maneira, a aposentadoria por invalidez, como regra, seria concedida com proventos proporcionais, e, somente como exceção, naqueles casos de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei, com proventos integrais.

De fato, a partir da lógica de um sistema contributivo de previdência, não se vislumbra obediência ao princípio da igualdade quando se trata de forma diferente dois servidores que se encontram na mesma situação contingencial. O discurso de justificação da Proposta de Emenda Constitucional demonstra, portanto, uma preocupação com a igualdade entre os servidores.

A opção do Parlamentar Constituinte Originário, em não tratar de forma igual dois servidores em situação de contingência, foi exemplificada na hipótese de um servidor que falecera em virtude de sua atividade profissional, ao passou que outro servidor, na situação imaginada, teria falecido em decorrência de uma atividade de lazer ou desportiva<sup>6</sup>. Segundo a lógica esposada nos debates da Constituinte, valendo-se de uma situação exemplar, que serviu também para definir regra da aposentadoria por invalidez, o servidor que sofreu sequelas em virtude de sua atividade profissional merecia a concessão do benefício de aposentadoria por invalidez com proventos integrais. Ocorre que o lazer está previsto no artigo 6º da Constituição da República como direito social. O desporto é dever do Estado, inserto no artigo 217 da Constituição Federal, sendo que no mesmo dispositivo, em seu § 3º, está previsto que o “Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social”. (BRASIL, 1988)

Ou seja, os direitos sociais, como é caracterizada a previdência, não podem ser considerados isoladamente, sem levar em conta outros direitos e princípios consagrados pela Constituição Federal, como a dignidade da pessoa humana, fundamento da República, a igualdade, direito fundamental, e outros valores contemplados no texto constitucional.

Procurou-se neste trabalho identificar os discursos de justificação da norma constitucional vigente e da Proposta de Emenda Constitucional que visa alterá-la. A importância da verificação dessa ação comunicativa está embasada na racionalidade comunicativa proposta por Habermas, que se volta ao entendimento intersubjetivo a partir de uma argumentação.

Da análise dos discursos de justificação da Proposta de Emenda à Constituição observou-se que alguns participantes da ação comunicativa, principalmente no âmbito da Câmara dos Deputados, estavam imbuídos de um agir estratégico, com vistas a fazer prevalecer seus interesses, sem trazer grandes argumentações, mas somente exercendo pressão sobre os parlamentares.

Essa ação estratégica, orientada a uma finalidade, diverge do propósito da ação comunicativa, que visa um consenso.

---

<sup>6</sup> Ainda que o exemplo tenha sido utilizado para analisar a regra da pensão, conclui-se que a lógica foi a mesma para se definir a regra da aposentadoria por invalidez.

Em face de todo o exposto, percebe-se que alguns aspectos teóricos do agir comunicativo puderam ser confrontados e analisados a partir dos dados encontrados.

Os discursos de fundamentação, tanto da norma vigente, como da proposta de alteração da Constituição Federal foram identificados e analisados, de forma a contribuir para um consenso sobre a forma de cálculo dos proventos decorrentes de aposentadorias por invalidez.

## REFERÊNCIAS

AVIZÚ, Cristiane. **Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão – atuação e direito. 2007.** 155 f. Dissertação (Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito – Mestrado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

BITENCOURT, C.M.; RECK, J.R. O papel dos discursos de fundamentação, de aplicação e pragmáticos para a decisão e controle em matéria de políticas públicas. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (organizadores). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos.** Tomo 15. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (1987a). **Comissão da Ordem Social. Anais.** Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituinte](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituinte)>. Acesso em 22 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia Nacional Constituinte (1987b). **Comissão de Sistematização. Anais.** Brasília: Senado Federal. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituinte](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/anais-da-assembleia-nacional-constituinte)>. Acesso em 22 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n° 434/2014. Justificativa.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=786713>>. Acesso em: 22 abr. 2016

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.** *Altera os artigos 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.* Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

\_\_\_\_\_, **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.** **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

\_\_\_\_\_, **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** **Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

\_\_\_\_\_, **Emenda 47, de 5 de julho de 2005.** **Altera os artigos 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

\_\_\_\_\_, **Emenda nº 70, de 29 de março de 2012.** **Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

\_\_\_\_\_, **Lei Complementar nº 152, de 03 de dezembro de 2015.** **Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp152.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp152.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

\_\_\_\_\_, **Lei Ordinária nº 9.717, de 17 de novembro de 1998.** **Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.** Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

\_\_\_\_\_, **Lei Ordinária nº 9.796, de 05 de maio de 1999.** **Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito**

**Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências.**

Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9796.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9796.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

\_\_\_\_\_, **Lei Ordinária nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências.** Disponível em:

<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 56/2014.**

**Parecer nº 1.017/2015.** Disponível em:

<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119489>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.** 4. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

DIAS, E.R.; MACÊDO, J.L.M. **Nova previdência social do servidor público.** 3. ed. São Paulo: Método, 2010.

GÜNTHER, Klaus. **Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação.** Tradução de Claudio Molz. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

LEAL, Mônia Clarissa Henning. **Jurisdição Constitucional Aberta: Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição Constitucional na Ordem Democrática – uma abordagem a partir das Teorias Constitucionais Alemã e Norte-Americana.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de Oliveira. **Previdência dos Servidores Públicos: regime próprio e previdência complementar (Atualização conforme a Lei Federal nº 12.818/2012 e Lei Paulista nº 14.653/2011).** 1.ed. Leme: JH Mizuno, 2013.

PALERMOS, Luis Cláudio. A importância do agir comunicativo na atualidade: racionalidade, mundo da vida e democracia deliberativa. **Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, Amapá, Vol. 6(6), p. 01-17, abr. 2014.

RECK, Janriê Rodrigues. **A construção da gestão pública compartilhada: O uso da proposição habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público.** 2006. 320 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

SOUZA NETO, C.P. de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: Teoria história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.