

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

LEONARDO SCHMIDT MACHADO

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO: UM ESTUDO SOBRE AS
MODIFICAÇÕES DA EC Nº 103 DE 2019 AOS REGIMES PRÓPRIOS DE
ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS**

**PORTO ALEGRE
2023**

LEONARDO SCHMIDT MACHADO

**A PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO: UM ESTUDO SOBRE AS
MODIFICAÇÕES DA EC Nº 103 DE 2019 AOS REGIMES PRÓPRIOS DE
ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Granato.

Porto Alegre

2023

AGRADECIMENTOS

Foram anos de dedicação e esforço para atingir esse grande objetivo.

Agradeço, primeiramente, àquela pessoa que é fundamental para mim, o meu grande amor, minha esposa Cristiane. Nela sempre tive incondicional apoio, incentivando-me a enfrentar, com entusiasmo e coragem, todos os projetos aos quais me dedico. Está sempre junto a mim, me erguendo nos momentos delicados e festejando comigo as alegrias. É, certamente, um grande alicerce da minha vida.

À minha mãe Marion, ao meu pai Lisio (*in memoriam*), ao meu irmão Edu e a minha cunhada Cíntia, que nunca me deixaram desanimar e sempre estão ao meu lado, orgulhosos de cada passo exitoso que dou. Ao meu sobrinho e afilhado Andres, que se apresentou para a vida em meio a esse percurso, enchendo meu coração de felicidade. Aos meus familiares que sempre torceram por mim e são basilares da minha formação como indivíduo.

Aos meus mais que colegas de trabalho, grandes amigos, e às amizades mais estreitas que a vida me proporcionou, que acompanharam essa trajetória e que sabem da importância da conclusão dessa etapa.

Aos professores, atores essenciais para a construção do meu conhecimento acadêmico, em especial ao meu orientador Leonardo Granato, profissional que tenho profunda admiração, pelo apoio durante a confecção deste trabalho.

Alcançar a graduação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pública e de qualidade, é uma conquista imensurável. Sou grato pela oportunidade que a vida me propiciou e encerro este ciclo com a certeza de que estarei exercendo a Administração Pública com ética, responsabilidade, respeito e conhecimento.

*A desvalorização do mundo humano aumenta em
proporção direta com a valorização do mundo das
coisas.
Karl Marx*

RESUMO

A Emenda Constitucional (EC) nº 103 de 2019 trouxe diversas alterações no sistema previdenciário brasileiro, atingindo, inclusive, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs). Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho é compreender, de forma historicamente contextualizada, as modificações da referida EC aos RPPSs de Estados, Distrito Federal e Municípios. Para tanto é estudado o sistema previdenciário do servidor público, tal como estabelecido na Constituição Federal de 1988, e suas reformas de 1998, 2003 e 2019, assim como são analisadas as modificações da EC nº 103 de 2019 relativas aos RPPSs subnacionais, tendo em vista que a desconstitucionalização de algumas das suas exigências não atinge a União. Para isso, aplica-se a metodologia da pesquisa de natureza descritiva e abordagem qualitativa, que utiliza da análise bibliográfica e documental. Dentre os resultados da pesquisa observa-se que os entes federativos subnacionais passaram a ter liberdade para definir as regras de elegibilidade, o cálculo de proventos e o reajustamento dos seus benefícios previdenciários, situação jamais ocorrida desde a promulgação da Carta Magna de 1988. Ao reformarem o sistema previdenciário local, devem observar a edição de normativas específicas aos moldes do que prevê a regulação federal, e primar pelo equilíbrio financeiro e atuarial do regime, em atendimento às premissas de ajuste fiscal estatal abjugadas pelo pensamento neoliberal assentado no cenário político-econômico brasileiro. Tais exigências deverão ser atendidas sob pena dos RPPSs subnacionais não terem o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) reemitido pela União, acarretando prejuízos incalculáveis, não somente às gestões dos entes, mas também ao cidadão, pois poderá ocorrer paralisação de obras e serviços custeados pelas transferências voluntárias federais.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Regimes Próprios de Previdência Social. Equilíbrio fiscal e atuarial. Neoliberalismo. Governo Bolsonaro.

ABSTRACT

Constitutional Amendment No. 103 of 2019 brought several changes to the Brazilian social security system, affecting even the Own Regimes of Social Security. In this context, the general objective of this work is to understand, in a historically contextualized manner, the modifications introduced by the mentioned Constitutional Amendment to the Own Regimes of Social Security of States, Federal District, and Municipalities. To achieve this, the public servant social security system is studied, as established in the 1988 Federal Constitution, along with its reforms in 1998, 2003, and 2019. Additionally, the modifications of Constitutional Amendment No. 103 of 2019 concerning subnational Own Regimes of Social Security are analyzed, considering that the deconstitutionalization of some of its requirements does not affect the Union. For this purpose, a research descriptive methodology with a qualitative approach is applied, utilizing bibliographic and documentary analysis. Among the research findings, it is observed that subnational federative entities gained the freedom to define eligibility rules, pension calculation, and adjustment of their social security benefits, a situation unprecedented since the enactment of the 1988 Federal Constitution. When reforming the local social security system, they must observe the edition of specific regulations, following the federal guidelines, and prioritize the financial and actuarial balance of the system, in line with the premises of State fiscal adjustment embraced by the neoliberal thinking established in the Brazilian political-economic scenario. These requirements must be met under the risk of subnational Own Regimes of Social Security not having their Pensionary Regularity Certificate reissued by the Union, leading to incalculable losses not only for the management of entities but also for citizens, as it could result in the halt of projects and services funded by federal voluntary transfers.

KEYWORDS: Social Security. Own Social Security Regimes. Tax and actuarial balance. Neoliberalism. Bolsonaro government.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de RPPSs com rol de benefícios conforme EC nº 103.....	58
Tabela 2 - Percentual de RPPSs com alíquotas de acordo com a EC nº 103.....	62
Tabela 3 - Quantidade de EFPC.....	70
Tabela 4 - RPC instituídos pelos entes da federação subnacionais.....	71

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Regras permanentes: requisitos cumulativos.....	75
Quadro 2 - Regras de aposentadoria por exposição a agentes nocivos.....	81
Quadro 3 - Requisitos para a pensão por morte aplicados à União.....	84

LISTA DE SIGLAS

AEPS - Anuário Estatístico de Previdência Social
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEME - Central de Medicamentos
CF - Constituição Federal
CRP - Certificado de Regularidade Previdenciária
DATAPREV - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DF - Distrito Federal
DRAA - Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial
EAPC - Entidade Aberta de Previdência Complementar
EC - Emenda Constitucional
EFPC - Entidade Fechada de Previdência Complementar
FG - Função Gratificada
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNPRESP-EXE - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo
IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social
IPASE - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte
LBA - Legião Brasileira de Assistência
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado
ME - Ministério da Economia
MONGERAL - Montepio Geral dos Servidores do Estado
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MP - Medida Provisória
MPS - Ministério da Previdência Social

MTP - Ministério do Trabalho e Previdência
OCDE - Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico
OIT - Organização Internacional do Trabalho
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
RCL - Receita Corrente Líquida
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RPC - Regime de Previdência Complementar
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social
SEPRT - Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SPREV - Secretaria de Previdência
SPS - Secretaria de Previdência Social
STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 - A PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONCEITO E PERCURSO HISTÓRICO NO MUNDO E NO BRASIL.....	17
1.1 A evolução da Previdência Social no mundo.....	17
1.2 A influência do neoliberalismo na Previdência Social.....	22
1.3 Aspectos gerais sobre a Previdência Social no Brasil.....	25
CAPÍTULO 2 - A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS BRASILEIROS E SUAS REFORMAS DE 1998, 2003 E 2019.....	32
2.1 Perpassar até a Constituição Federal de 1988.....	33
2.2 A Previdência do Servidor Público de 1988 a 1998.....	37
2.3 A reforma de 1998.....	40
2.4 A reforma de 2003 e outras disposições até 2016.....	43
2.5 As alegações para uma nova reforma a partir de 2016 e a reforma de 2019.....	48
CAPÍTULO 3 - AS ALTERAÇÕES DA EC Nº 103 DE 2019 AOS RPPSs DE ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS.....	54
3.1 A limitação do rol de benefícios para os RPPSs.....	56
3.2 O custeio dos RPPSs.....	58
3.3 A contribuição dos aposentados e pensionistas em caso de déficit atuarial..	62
3.4 A vedação das incorporações.....	64
3.5 Regime de Previdência Complementar obrigatório para as unidades da federação que mantém RPPS.....	66
3.6 Os benefícios previdenciários para os RPPSs subnacionais.....	71
3.6.1 <i>As aposentadorias voluntárias.....</i>	<i>72</i>
3.6.2 <i>Aposentadoria especial de magistério.....</i>	<i>76</i>
3.6.3 <i>A nova redação do §4º do artigo 40 da CF.....</i>	<i>77</i>
3.6.4 <i>Aposentadoria por incapacidade permanente ao trabalho.....</i>	<i>81</i>
3.6.5 <i>O benefício da pensão por morte.....</i>	<i>82</i>

3.7 Disposições sobre o acúmulo de benefícios previdenciários.....	84
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93

INTRODUÇÃO

A previdência social do servidor público com caráter contributivo para sustentabilidade do sistema é tema relativamente recente no Brasil. O assunto começou a ser tratado de forma concreta, de maneira a “prever” a quantidade de benefícios e suas respectivas despesas ao longo prazo (e daí o nome previdência) apenas nos anos 90. Antes dessa década, não se pensava em regime de contribuição, quanto mais em estudos para estimar os valores futuros que seriam despendidos para o pagamento dos benefícios.

Na iniciativa pública, os servidores ao se aposentarem tinham apenas o seu status alterado de “em atividade” para “aposentado ou inativo”, cujas despesas continuavam às custas do tesouro do Estado, em todos os níveis, seja o municipal, o estadual ou o federal. Nem mesmo o conceito de proventos de aposentadoria era empregado. Até esse momento o tempo de dedicação prestado à administração pública era tratado como tempo de serviço.

Foi em 1998, através da Emenda Constitucional (EC) nº 20, que o tempo de serviço passou a ser tratado como tempo de contribuição. Ou seja, passou a ter um caráter de contrapartida para que se alcance o direito à aposentadoria, após período mínimo de dedicação à coisa pública, sob um regime de participação financeira tanto do servidor como do próprio ente.

Ainda em 1998, a Lei Federal nº 9.717, trouxe o conceito de equilíbrio atuarial para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), regime previdenciário daqueles entes da federação cujos servidores não estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), desde a década de 1990 administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). A partir daí, são iniciados os estudos sobre as projeções das receitas em relação às despesas dos benefícios previdenciários ao longo prazo. Desta forma, devido à escassa ou até nula fonte de custeio para os pagamentos dos benefícios previdenciários, restou constatado que quase a totalidade dos RPPSs existentes no Brasil possuem déficit atuarial. Nessas circunstâncias, coube ao Estado, através de previsão constitucional e infraconstitucional, suprir o passivo através de pagamento de alíquotas

extraordinárias, de aportes financeiros ou de segregação de massa¹ de servidores.

Mas com as reformas que se sucederam, essa obrigação foi sendo dividida com seus servidores. Após a reforma de 1998, promulgou-se, no ano de 2003, a EC nº 41, com a justificativa de que o financiamento da previdência dos servidores públicos brasileiros poderia chegar, naquele ano, à casa dos 41 bilhões de reais, equivalentes a 2,6% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, sendo 17,9 bilhões de reais relativos aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos Municípios, totalizando 1,2% do PIB. Ainda, defendia-se que a despesa de pagamento de pessoal com aposentados e pensionistas comprometeria 23,4% da Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados e 15,1% da União. Assim, sob a influência das premissas neoliberais de enxugamento do Estado, os servidores públicos passaram a ter os proventos de aposentadoria reduzidos devido a aplicação do cálculo da média das contribuições, regulamentada pela Lei 10.887 de 2004, e aumentou-se o percentual das contribuições individuais no intuito de se reduzir os gastos públicos com a previdência.

Em 2019 foi o ano em que ocorreu a principal oneração dos servidores. A promulgação da EC nº 103 trouxe, mais uma vez, o aumento da alíquota contributiva, além de reduzir ainda mais o valor final da média das contribuições, de reduzir significativamente o valor dos proventos com a aplicação de proporcionalidade mais severa, e de majorar o limite mínimo de idade para aposentadoria. Contudo, a alteração mais impactante em desfavor dos servidores foi possibilitar a redução da faixa de isenção de contribuição para aposentados e pensionistas para um salário mínimo e possibilitar a aplicação de alíquotas extraordinárias para os servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Do ponto de vista institucional, a EC nº 103 de 2019 inova desde a Constituição Federal (CF) de 1988 quando estabelece que parte das regras nela contidas não seriam aplicadas aos servidores estaduais, distritais e municipais. É a quebra de uma sequência histórica de profunda relevância a ser estudada, que fundamenta o objetivo deste trabalho, quando serão analisadas as mudanças que a

¹ A segregação de massa é a divisão dos servidores segurados aos RPPSs em dois grupos: o previdenciário e o financeiro. A gestão previdenciária é dividida “em regime de capitalização para o Plano Previdenciário, que albergará, inclusive, os novos entrados (servidores que ainda serão admitidos), e a gestão em regime de repartição simples para o Plano Financeiro, que, como já mencionado, é um grupo fechado a novos entrados e, portanto, a ser extinto depois do último pagamento ao último aposentado ou pensionista a ele vinculado” (BRASIL, 2015).

emenda dispõe no tocante aos entes federativos subnacionais².

Nesse contexto, não há como deixar de lado as normas regulatórias da União para com as demais unidades da Federação. Não sendo obedecidas as regulações federais, as entidades subnacionais com RPPSs se submetem ao risco de não terem reemitidos os Certificados de Regularidade Previdenciária (CRP), quando, por exemplo, elaboradas reformas previdenciárias sem a observação dos quesitos elencados pela EC nº 103 de 2019 e outros instrumentos expedidos pela Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério da Previdência Social (MPS), principalmente os calcados nas avaliações atuariais e nos de alteração legislativa. O CRP, ao não ser reemitido, suspende imediatamente para os entes federados subnacionais as transferências voluntárias das verbas federais, a celebração de acordos, contratos e convênios, bem como a concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração Direta ou Indireta da União, a liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais e o pagamento dos valores referentes à compensação previdenciária devidos do RGPS. Em consequência, poderão atrasar ou paralisar obras e serviços importantes para o cidadão local.

Entende-se, portanto, que, de acordo com a emenda reformadora de 2019, combinada com a Lei nº 9.717 de 1998, que regulamenta o funcionamento dos RPPSs, com a Portaria Ministerial nº 1.467 de 2022 que, dentre outros, dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPSs da União, dos Estados, do DF e dos Municípios e estabelece parâmetros para o equacionamento dos déficits atuariais, e com a Nota Técnica Ministerial nº 12.212 de 2019, que traz a análise das regras constitucionais da reforma previdenciária proposta por aquela emenda, quaisquer alterações legislativas subnacionais que proporcionem impacto financeiro aos RPPSs, sejam as relativas às reclassificações de cargos e salários, sejam as relativas às de criação ou reajustamento de gratificações, ou, em especial, as relativas às alterações na previdência local, devem ter fundamentação nas devidas avaliações atuariais para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes. Não obstante, as reformas dos sistemas previdenciários locais devem ter alterações em normativas específicas, essencialmente nas Constituições Estaduais e Leis

² Neste trabalho os termos “entes subnacionais”, “unidades subnacionais”, “entidades subnacionais”, “entes federativos subnacionais”, entes federados subnacionais” e “Estados, Distrito Federal e Municípios” são utilizados de forma intercambiável.

Orgânicas Municipais.

Propõe-se, desta forma, responder neste trabalho, o seguinte questionamento: quais foram as principais alterações para os Regimes Próprios de Previdência Social subnacionais trazidas pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019?

Com base na referida pergunta de pesquisa, tem-se como objetivo geral o de compreender, de forma historicamente contextualizada, as modificações da EC nº 103 de 2019 aos RPPSs de Estados, DF e Municípios. Já os objetivos específicos através dos quais espera-se atingir o referido objetivo geral são descrever a questão da Previdência Social à luz do seu percurso histórico no mundo e no Brasil; descrever a previdência do servidor público, tal como estabelecida na CF de 1988, e suas reformas de 1998, 2003 e 2019; e analisar as modificações da EC nº 103 de 2019 relativas aos RPPSs de Estados, DF e Municípios. Para isso, aplica-se a metodologia da pesquisa de natureza descritiva e abordagem qualitativa, que utiliza a análise bibliográfica e documental (GIL, 2002; MARCONI; LAKATOS, 2017).

O presente trabalho se justifica por tratar de assunto de relevante interesse para o campo da Administração Pública, uma vez que a última reforma do sistema previdenciário brasileiro carece de estudos e de análises por ser muito recente. É importante o entendimento que a nova norma estabelece sobre as instituições gestoras dos sistemas de previdência locais, bem como as razões construídas pelo neoliberalismo para a sua criação. Analisam-se as alterações que a emenda de 2019 trouxe para os entes subnacionais, tendo em vista que a desconstitucionalização de algumas das suas exigências não atinge a União.

Para elucidar o caminho até chegar a este ponto, busca-se evidenciar que a construção, no decorrer das décadas, desse objetivo precípua dos entes federativos em equacionar o passivo financeiro e atuarial dos seus RPPSs, afastou a Previdência Social de sua característica primordial de proteção social, uma vez que onera os protegidos para reduzir os gastos públicos.

Assim, além desta introdução e das considerações finais, o trabalho está dividido em três capítulos. Em atenção ao primeiro objetivo específico, o primeiro capítulo trata de um contexto histórico da Previdência Social no mundo e no Brasil para conceituá-la e para exprimir que o caráter do sistema previdenciário vem sendo alterado, desde a sua origem, para se revestir de uma política de ajuste fiscal do Estado, quando da ascensão dos ideais neoliberais. Já o segundo capítulo, que

busca dar conta do segundo objetivo específico aqui traçado, trata da previdência do servidor público brasileiro desde a sua origem até a vigência da EC nº 103 de 2019, passando por todos os acontecimentos relevantes que levaram o sistema a ter as atuais características. E, por fim, no terceiro e último capítulo, em atenção ao terceiro objetivo, são analisadas as principais mudanças propostas pela EC nº 103 de 2019 para os RPPSs dos entes federativos subnacionais.

CAPÍTULO 1 - A PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONCEITO E PERCURSO HISTÓRICO NO MUNDO E NO BRASIL

Conforme exposto na introdução deste trabalho, neste capítulo é feita uma contextualização histórica e conceitual da Previdência Social, no mundo e no Brasil, a fim de demonstrar o deslocamento da característica de proteção social do sistema para uma de enxugamento das contas do Estado.

A Previdência Social é um seguro social, via de regra, com caráter estatal, por intermédio do qual o trabalhador sacrifica parte de sua renda com contribuição compulsória, conceitua Oliveira (2006). Ao perder ou ao ser reduzida a sua capacidade laborativa, o trabalhador ou a sua família, terão direito a uma renda que garanta sua manutenção a partir de benefícios programáveis ou de riscos. Para Nolasco (2012), a Previdência Social é uma poupança forçada para que o cidadão possua condições financeiras de usufruir da vida em sociedade quando não mais possuir capacidade laboral.

Mas para compreender melhor esse conceito, é mister analisar com certa profundidade o contexto histórico do sistema previdenciário no mundo e, principalmente, no Brasil, sob um um prisma político-econômico.

Busca-se, assim, contribuir para a compreensão do funcionamento do sistema de previdência no Brasil, bem como ao entendimento dos dispositivos legais e constitucionais que cercearão o objeto deste estudo, acerca das alterações propostas para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) brasileiros, em especial, a análise daquelas trazidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 103 de 2019.

1.1 A evolução da Previdência Social no mundo

Foi na Idade Média que se constituíram as primeiras formas de proteção coletivas relacionadas à organização do trabalho através de associações que reuniam pessoas de mesmo ofício ou profissão, para o alcance de objetivos comuns, caracterizando o mutualismo, que se desenvolveu ao longo dos séculos. As associações eram inspiradas e influenciadas pela Igreja Católica e a defesa do trabalhador quanto aos riscos no trabalho e perda da condição de subsistência se dava pela assistência caritativa (NOGUEIRA, 2012).

Na Inglaterra se instituiu de forma mais ampla a assistência aos desprovidos de renda com a aprovação, em 1601, da Lei dos Pobres (*Poor Law*). Ela instituía a contribuição obrigatória para fins sociais, com intuito de assistência, representando o marco da institucionalização do sistema de seguros privados e do mutualismo em entidades administrativas ao estabelecer uma assistência oficial e pública, mesmo embora muito criticada por economistas clássicos como Adam Smith, pois, segundo ele, a lei “fazia parte de um planejamento econômico cujo objetivo não era criar uma nova ordem social, mas sim preservar a existente com um mínimo de mudança essencial” (NOGUEIRA, 2012, p. 25).

Durante a Era Moderna Capitalista a separação entre os operários e os detentores dos meios de produção foi se tornando expressiva. A preocupação com a proteção da classe trabalhadora se dava, normalmente, através da caridade, uma vez que a concepção liberal da época não impunha limites às relações individuais, à autonomia pessoal. No período em tela, o Estado apenas se restringia a conceder benefícios assistenciais aos financeiramente vulneráveis. De acordo com Castro e Lazzari (2018), o primeiro tipo de proteção social que pode ser reconhecido no mundo é o tipo liberal, cuja preocupação do Estado é a assistência aos pobres. Ficava o resto com o mercado.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 operou uma mudança na concepção de proteção ao indivíduo, ao inscrever o princípio da seguridade social como direito subjetivo assegurado a todos. Castro e Lazzari (2018), afirmam que a medida surge através dos movimentos de trabalhadores, acarretando na deflagração da ideia de previdência social, pública, gerida pelo Estado, com participação de toda a sociedade.

De acordo com Oliveira (2018), o seguro social, entretanto, surgiu apenas após a Revolução Industrial, e a seguridade social, como um conceito mais amplo, surgiu em momento posterior aos demais tipos de proteção social. Conforme a autora, a participação Estatal é inserida na sociedade industrial em decorrência da revolução social ao ser criada a figura do trabalhador assalariado, necessitado de proteção de acidente do trabalho, doença, invalidez e morte, contudo, excluindo-se os não trabalhadores. Os problemas gerados pelo ideário liberal do Mundo Moderno através do trabalho assalariado, da concentração de renda e do anseio por uma ruptura daquele modelo marcado pela exploração do trabalho, bem como o aumento da marginalização social, aos poucos, provocaram os embates entre os proletários e

o aparato estatal, o que obrigou o Estado a tomar atitudes que buscassem amenizar as revoltas (CASTRO; LAZZARI, 2018).

Contudo, em 1834 ocorreu a Reforma da Lei dos Pobres, para desobstruir o caminho para a consolidação da economia capitalista. Conforme Oliveira (2018, p. 70)

com o tempo, a assunção por parte do Estado de parcelas de responsabilidade pela assistência aos desprovidos de renda até a criação de um sistema estatal securitário, coletivo e compulsório, pode ser gradativamente notada e evidenciada. Esta rede de segurança estatal, evolui conforme o conceito de Estado evolui, diminuindo a prevalência de conceitos liberais do Estado, de intervenção mínima em áreas fundamentais e adotando conceitos mais intervencionistas, ou seja, trocando o Estado mínimo pelo de 'tamanho certo', conceitos estes sociais-democratas, responsáveis pela construção do Welfare State, ou Estado do Bem-Estar Social, qual visa justamente a atender outras demandas da sociedade, como a previdência social. (OLIVEIRA, 2018, p. 70).

Em direção à construção do Estado do Bem-Estar social, na Alemanha, foi com a política social do Chanceler Otto Von Bismarck, ao final do século XIX, que se introduziu o seguro social obrigatório com as aprovações da “Lei do Seguro Doença, em 1883, da Lei do Seguro Acidente, em 1884, e da Lei do Seguro de Invalidez e Velhice, em 1889” (NOGUEIRA, 2012, p. 26), dentro de um conjunto de reformas sociais promovidas pelo Estado alemão na busca da estabilidade social (e para conter o avanço do socialismo revolucionário do movimento operário). Essas normas são consideradas o embrião do que é hoje conhecido como Previdência Social (CASTRO; LAZZARI, 2018). Relata Mesa-Lago (2006) que entre os princípios fundamentais do sistema estava a natureza contributiva e compulsória, cujas contribuições eram devidas aos empregados e aos empregadores, cabendo o papel de regulação ao Estado. O autor continua ao mencionar que o modelo bismarckiano se desenvolveu gradualmente na Europa e em outros países industrializados, e que com o término da Primeira Guerra Mundial foi fundada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabeleceu o seguro social como instrumento fundamental de proteção dos trabalhadores e de suas famílias contra certos riscos sociais.

Na passagem do século XIX para o XX, pelo mundo, os direitos sociais passaram a ser constitucionalizados. A Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a dar sistematização a um conjunto de direitos sociais. Em seguida, a Constituição de Weimar, no ano de 1919. No âmbito das constituições dos Estados nesse período, observa-se que “os direitos sociais são alçados ao mesmo plano dos

direitos civis, passando as constituições do primeiro pós-guerra a ser, não apenas políticas, mas políticas e sociais” (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 47).

O modelo alemão se difundiu na primeira metade do século XX. Oliveira (2018) descreve que em 1935 os Estados Unidos estruturaram um sistema público de aposentadoria custeado por empregados e empregadores, dentro da política do *New Deal*³, o chamado *Social Security Act*⁴. O objetivo era combater a recessão econômica, desestabilização do sistema financeiro e elevados níveis de desemprego, oriundos da depressão de 1929. Foi ele que trouxe, oficialmente, a expressão “seguridade social” com programas de assistência que ainda hoje vigoram nos EUA, com algumas alterações.

Em 1941 a Inglaterra estabeleceu a Comissão do Seguro Social, que apresentou, no ano de 1942, o Relatório de Beveridge com a proposição, conforme Nogueira (2012, p. 29), de “combater os cinco grandes males [...] enfrentados pela sociedade moderna: necessidade, doença, ignorância, miséria e ociosidade (desemprego)”. O documento desenvolvido pelo Sir William Beveridge foi o que trouxe o conceito moderno de Seguridade Social ao estabelecer um plano que integrou os seguros sociais, a assistência social e os seguros voluntários complementares (MESA-LAGO, 2006).

Com a disseminação do keynesianismo, cujas teorias defendiam, dentro dos parâmetros no mercado livre capitalista, o crescimento econômico através da intervenção estatal para distribuir ou redistribuir melhor a renda nacional, mencionam Castro e Lazzari (2018), que a proteção social se expande. O referido trabalho de Beveridge, calcado nas teorias do economista inglês John Maynard Keynes, previa a implantação de um sistema de seguridade estabelecido na universalidade de cobertura social, na unicidade dos sistemas e políticas sociais e na uniformidade dos serviços, cujo custeio era responsabilidade do Estado, dos empregados e dos empregadores, e a execução ficava ao cargo do primeiro (NOGUEIRA, 2012). Propôs um amplo sistema de proteção ao cidadão, universalizando-se a previdência social, uma vez que se estendia a toda a população e não apenas aos trabalhadores. Surge, assim, o regime de repartição em que toda a sociedade

³ O Presidente Franklin Roosevelt adotou novas políticas sociais com a finalidade de superar a crise de 1929, inspirando então a doutrina do *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar Social, conhecidas como *New Deal*. (OLIVEIRA, 2018).

⁴ O *Social Security Act* ajudava os idosos a estimular o consumo, instituindo também o auxílio-desemprego para trabalhadores que temporariamente ficassem desempregados.

contribuía para a criação de um fundo previdenciário, do qual são retiradas as prestações para aqueles que viessem a ser atingidos por algum dos eventos previstos na legislação de amparo social (CASTRO; LAZZARIN, 2018).

Conforme Nogueira (2012), o Relatório de Beveridge, decisivo para o estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social inglês a partir da década de 1940, se tornou referência para a elaboração dos sistemas de seguridade social pelo mundo. O modelo de proteção social inglês ampliou o alemão, principalmente na questão das modalidades dos serviços oferecidos e no alcance de parcela da população com capacidade contributiva reduzida ou nula.

A proteção dos direitos sociais, relatam Castro e Lazzari (2018), teve grande evolução no período compreendido entre a Segunda Guerra Mundial até a década de 1970. Quando o conflito bélico mundial estava para terminar, a OIT elevou a seguridade social a um instrumento internacional e proclamou a necessidade de estender a sua cobertura, através da Declaração da Filadélfia, bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleceu que toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à seguridade social (MESA-LAGO, 2006).

Entretanto, nos anos posteriores, as políticas sociais sofreram retrações do ponto de vista protetivo, sob justificativa do esgotamento do ciclo de prosperidade econômica iniciado na década de cinquenta e do crescimento acentuado dos gastos públicos, aliado a fatores de diminuição dos postos de trabalho e demográficos. Motivos pelos quais o ideário neoliberal, até esse momento contido, se apoiaram para readequar o Estado que, segundo a ideologia, em sua condição de interventor e patrocinador de políticas sociais, exacerbou seu papel gerando despesas insustentáveis. As narrativas neoliberais pretenderam, segundo Moraes (2002), oferecer explicação para a crise e alternativa plausível para a superação daquilo que se usou chamar de consenso keynesiano dos “trinta gloriosos” do pós-guerra, e explicar os problemas supostamente oriundos do Estado de Bem-Estar Social.

As mudanças econômicas, sociais e demográficas das duas últimas décadas do século XX e o processo de globalização (MESA-LAGO, 2006), bem como o diálogo impulsionado pelas diversas agências, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e pelos Bancos Centrais ao redor do mundo, justificado no discurso de enxugamento do Estado e liberdade aos mercados, que a

literatura convencionou chamar de neoliberalismo⁵ (JARDIM; MOURA, 2023), acarretaram reformas estruturais sobre a seguridade social. De acordo com Nogueira (2012), com a redução do Estado de Bem-Estar Social, a mudança dos padrões demográficos, a redução do índice de natalidade e o aumento da expectativa de vida, as alterações da estrutura do mercado de trabalho, a globalização da economia, entre outros, a partir da década de 1980, os sistemas de previdência social passaram a sofrer uma série de reformas em âmbito mundial. Para Castro e Lazzari (2018), o sistema previdenciário constituído pelo Estado de Bem-Estar Social vem sendo alterado, de forma a reduzir a responsabilidade contributiva dos órgãos estatais e controlar os gastos públicos.

1.2 A influência do neoliberalismo na Previdência Social

A preocupação do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário já se fazia presente no período do Estado de Bem-Estar Social, contudo não era destinado à sociedade demasiado ônus. Era de interesse do Estado absorver a maior parte dessa responsabilidade fiscal. Conforme Mesa-Lago (2006), o relatório de Beveridge, como visto na seção anterior, dentro do Estado de Bem-Estar Social, mostrou preocupação para que o plano fosse viável financeiramente de acordo com a capacidade econômica do país. Foi implantado por etapas, avançando na medida em que dispunha recursos. Ainda, menciona o autor, que a convenção nº 102 da OIT, em 1952, estabeleceu que o Estado devia assegurar a realização periódica dos estudos e cálculos atuariais necessários para o equilíbrio financeiro do sistema e para amparar toda a modificação de prestações, contribuições e impostos. Também, que o custo devia ser financiado de maneira coletiva entre empregados, empregadores e Estado por meio de contribuições, e que, em caso de insuficiência, para não extrapolar a dignidade humana, esta devia ser coberta pelo empregador e/ou pelo Estado.

Nogueira (2012) retrata que as economias capitalistas tiveram um

⁵ Nos termos de Jardim e Moura (2023, p. 69), o neoliberalismo é “uma crença revigorada a partir dos anos 1980, momento em que o cenário econômico mundial se encontrava fragilizado, em grande parte, pela ocorrência das crises do petróleo na década de 1970 e pela crise fiscal que abateu fortemente nos países latino-americanos. Essa condição, combinada com a força hegemônica de uma onda ideológica liberal que fora concebida nos Estados Unidos, resultou em uma nova égide (forma de pensar e agir) que convencionou-se chamar de Consenso de Washington, um conjunto de propostas composto por políticas econômicas transnacionais e reformas estruturais liberalizantes”.

crescimento econômico e uma expansão dos programas de bem-estar social nos trinta anos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial, relativos à política econômica keynesiana e a política social do Estado de Bem-Estar. Ambiente que favoreceu e possibilitou grandes flexibilizações nas regras de concessão de benefícios previdenciários nas nações desenvolvidas. Os limites de idade foram reduzidos sem alterações no valor dos benefícios. Foram os casos dos Estados Unidos, em 1956, que reduziram a idade das mulheres de 65 anos para 62 anos, repetindo para os homens em 1961; da França, em 1970, que reduziu a idade dos 65 anos para uma média de 60 anos; e da Alemanha, em 1972, que reduziu a idade para 63 anos, se homem, e 60 anos, se mulher, quando era de 65 para ambos.

Entretanto, o autor alerta sobre as mudanças no cenário econômico que passaram a ocorrer a partir do advento dos ideais neoliberais:

Porém, a partir da década de 1970 iniciou-se um período de sucessivas crises, no qual se manifestaram os sintomas de perda do dinamismo econômico das nações desenvolvidas ocidentais, e que resultou em uma indesejável combinação de baixos níveis de crescimento, aceleração inflacionária e desequilíbrio nas finanças dos Estados, desfazendo as perspectivas otimistas de possibilidade de mudança na estrutura da sociedade capitalista pela progressiva e contínua expansão do welfare state. (NOGUEIRA, 2012, p. 58).

Ainda conforme o autor, a flexibilização das regras para a aposentadoria elevou os gastos dos governos com os sistemas de previdência social. Além disso, no mundo se observou um aumento na expectativa de sobrevida, no qual amplia o período da inatividade remunerada, uma crescente inserção das mulheres no mercado de trabalho, um aumento do número de benefícios concedidos, uma redução das taxas de natalidade, entre outros, ao passo que a crise econômica ocasionou a redução da geração de recursos para suprir os gastos sociais, produzindo desequilíbrio nas contas públicas. Essas alterações econômicas e demográficas refletiram nos sistemas de previdência, exigindo que os países fizessem (e continuassem a fazer) reformas para ajuste de receitas e despesas.

As reformas dos sistemas previdenciários, segundo Mesa-Lago (2006), consistiram em: estruturais ou paradigmáticas, as quais visam alterar significativamente o sistema público, seja introduzindo um componente privado como complemento ao público, seja criando um sistema privado que concorra com o público; e não estruturais ou paramétricas, as quais visam melhorar um sistema público de benefícios a fim de fortalecê-lo financeiramente a longo prazo, por

exemplo, incrementando a idade de aposentadoria ou o valor das contribuições, ou ainda tornando mais exata a fórmula de calcular o benefício. De acordo com Nogueira (2012), nas estruturais, o mercado passou a atuar como gestor de um modelo de contribuições definidas com regime financeiro de capitalização, e as não estruturais, se limitam a mudanças em variáveis previstas na legislação.

As décadas a partir dos anos 90 foram marcadas por uma sucessão de reformas dos sistemas previdenciários, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento (NOGUEIRA, 2012). Para Costanzi e Ansiliero (2017), em todos os países da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), ocorreram mudanças nas regras previdenciárias, incluindo a elevação da idade legal para aposentadoria, aumento das contribuições, redução do valor dos benefícios, incremento no tempo de contribuição exigido, dentre outros.

Matijascic (2007) contribui que, na América Latina, assim como ocorreu nos países da OCDE, as reformas previdenciárias trouxeram retração dos direitos sociais para corrigir regras anteriores que não sustentavam a viabilidade atuarial do sistema. Entretanto, segue o autor, remanescem problemas de natureza fiscal e social, em consequência das mudanças observadas no mercado de trabalho, com o desemprego, informalidade, redução salarial, acarretando em menores níveis de contribuição para a previdência. Relata que a revisão das reformas tende a substituir a retração dos direitos sociais por um processo de transformação da proteção social, no qual são beneficiadas as iniciativas que busquem ampliar as modalidades de parceria entre Estado, mercado e sociedade.

Para Mesa-Lago (2006), na América Latina os sistemas públicos são criticados pelo tradicional desequilíbrio atuarial e financeiro. As reformas, segundo ele, revelam a dívida previdenciária, a qual tende a majorar com o amadurecimento do sistema e o envelhecimento da população. A reforma elimina ou reduz a contribuição do empregador e transfere ao trabalhador para eliminar distorções do mercado de trabalho, reduzir custos, promover a criação de emprego e aumentar a competitividade das exportações. Esping-Andersen (2003) bem coloca que as alterações previdenciárias latinoamericanas, ditadas pelas finanças públicas como meio de correção dos males econômicos, para proporcionar a formação de poupança e a redução de déficits, não foram acompanhadas de políticas voltadas ao mercado de trabalho e pouco se preocuparam com o objetivo da previdência social, que é garantir renda e segurança na velhice.

Tal como ficou retratado até aqui, a partir da década de 1980, com o advento dos princípios neoliberais, o que se percebe é a preocupação desses princípios em fazer ajustes fiscais fundamentados no equilíbrio financeiro do Estado. Fornecer proteção para a sociedade, na busca de garantir a ela segurança financeira na velhice, doença ou incapacidade laboral, passa a ser secundário. Não é diferente no Brasil.

1.3 Aspectos gerais sobre a Previdência Social no Brasil

No Brasil, a proteção social seguiu a mesma lógica do plano internacional, origem privada e voluntária, com a formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção do Estado cada vez maior (OLIVEIRA, 2018). A exemplo do verificado na Europa, ocorreu aqui um processo lento de reconhecimento da necessidade de que o Estado interviesse para suprir deficiências da liberdade absoluta defendida pelo pensamento do Liberalismo clássico, partindo do assistencialismo para o Seguro Social, e deste para a formação da Seguridade Social (CASTRO; LAZZARI, 2018). Para um melhor entendimento do referido processo é importante que seja feito um resgate histórico do sistema previdenciário brasileiro.

No ano de 1923 ocorreu o que é considerado o marco inicial da previdência social no Brasil: a publicação do Decreto-Lei nº 4.682 de 24 de janeiro, proposto pelo então Deputado Federal Eloy Chaves, que dá nome à norma. O Decreto-Lei, que cria as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) nas empresas de estradas de ferro então existentes, narra Nogueira (2012), é considerada uma resposta da elite reformista aos problemas da questão social, refletindo uma atitude paternalista dos governantes em relação aos trabalhadores.

A “Lei Eloy Chaves” previa a aposentadoria aos 50 anos de idade após somados 30 anos de serviço. O ônus com as indenizações de acidentes de trabalho ficavam a cargo das empresas de ferro (BRASIL, 2022). Castro e Lazzari (2018) acrescentam que os benefícios eram concedidos mediante contribuições dos trabalhadores, das empresas e do Estado. Eram asseguradas a aposentadoria para os trabalhadores e pensão por morte para seus dependentes.

Ainda em 1923 foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, através do Decreto nº 16.037, que decide sobre questões relacionadas à Previdência Social, aproximando o Direito do Trabalho com o Direito Previdenciário em ascensão,

contribuiu Oliveira (2018). Conforme Castro e Lazzari (2018), a Lei Eloy Chaves foi ampliada através da Lei nº 5.109 de 1926, estendendo os benefícios aos portuários e marítimos, e através da Lei nº 5.485 de 1928, que estende aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos. Ainda, afirmam que a lei se assemelha ao modelo alemão de 1883 em razão de três características fundamentais: obrigatoriedade de participação dos trabalhadores, contribuições dos trabalhadores e empresas com regulação do Estado e rol de benefícios previstos em lei para proteção do trabalhador em determinadas situações.

Entre os anos de 1930 e 1945 o governo de Getúlio Vargas buscou a afirmação do Estado como agente regulamentador de uma política de desenvolvimento econômico e modernização social. O sistema de previdência social implementado por Vargas teve um importante papel nesse modelo orgânico-corporativista de interconexão do Estado com os setores avançados da classe trabalhadora (NOGUEIRA, 2012). Castro e Lazzari (2018) relatam que em 1930, o Decreto nº 19.433, criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para, dentre outras atribuições, orientar e supervisionar a Previdência Social e servir de órgão de recursos das decisões das CAPs e, conforme acrescenta Nogueira (2012), se adotou uma política de marcante interferência estatal nas relações trabalhistas. De acordo com Nogueira (2012), o sistema previdenciário passou a abranger os serviços de transporte, luz, força, telégrafos, telefones, portos, água, esgoto e semelhantes, no ano de 1931 e, os serviços de mineração, em 1932.

O sistema previdenciário é reestruturado de modo a responder ao dinamismo político-econômico do início do processo de industrialização. As CAPs foram gradativamente substituídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) (BRASIL, 2022), os quais “tinham forma jurídica de autarquia federal e função de efetivar o controle financeiro, administrativo e diretivo” (OLIVEIRA, 2018, p. 78). Segundo Oliveira (2006), os IAPs agrupavam os trabalhadores de acordo com as suas categorias profissionais e conseguiram ampliar o número de segurados, com uma progressiva homogeneização dos direitos previdenciários.

A Constituição de 1934 traz um marco na evolução da seguridade social do país. Conforme Nolasco (2012), ela foi a primeira Carta Magna brasileira a prever que o trabalhador, o empregador e o Estado financiassem a Previdência Social, prevendo, dessa forma, o sistema tripartite como conhecemos atualmente. Oliveira (2006), relata que nela se garantiu a proteção à velhice, invalidez, morte,

maternidade e acidente do trabalho, constitucionalizando, conforme destaca Nogueira (2012), os direitos sociais para assegurar a todos uma existência digna.

O texto constitucional de 1937, conforme Castro e Lazzari (2018), não trouxe qualquer tipo de inovação no que tange à Previdência Social, apenas tendo a utilização da expressão “seguro social”, pela primeira vez. Oliveira (2006, p. 45) afirma que a Carta Maior de 1937 foi omissa “quanto à participação do Estado no custeio do sistema, além de prever direitos que, pela mencionada omissão, nunca foram implementados”. A instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida e para os casos de acidente do trabalho seria preceito a ser observado em legislação do trabalho (NOGUEIRA, 2012).

Em 1938 foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores de Estado (IPASE), que levou à unificação de diversos montepios de categorias distintas de servidores públicos (OLIVEIRA, 2006). Aqui vale ressaltar, ainda conforme a autora relata, que os institutos previdência passavam por crise financeira devido a expansão não planejada de benefícios e do próprio amadurecimento do sistema, que passou a pagar grande quantidade de aposentadorias, de forma a substituir o regime de capitalização (reserva financeira para pagamento de compromissos futuros) pelo de repartição simples, no qual as contribuições passaram a ser utilizadas para custear os benefícios em curso. Nesse momento podemos perceber o embrião daquilo que será preocupação central dos preceitos neoliberais para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs): passivos financeiros a serem equacionados, que serão detalhados na seção seguinte.

Mencionam Castro e Lazzari (2018), que a regulamentação da aposentadoria dos funcionários públicos ocorreu através do Decreto-Lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939. Já na Década de 1940, conforme destaca Oliveira (2006), se inicia uma discussão para reformar o sistema previdenciário, que não logrou êxito, com a criação de única instituição, o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), que mesmo tendo como preocupação os princípios de universalização, unificação e padronização, os servidores continuariam a ter planos separados. Percebe-se até aqui que os servidores públicos sempre tiveram tratamento diferenciado aos demais trabalhadores, quanto à Previdência Social, no Brasil.

No período em que o Brasil experimentou um regime democrático formal, qualificado como populista, de 1945 a 1964, conforme Fleury (2008), a expansão do sistema do seguro social fez parte do jogo político de intercâmbio de benefícios por

legitimação dos governantes, beneficiando os grupos com maior poder de barganha. Relata Nogueira (2012), que muitas estruturas corporativistas criadas por Vargas permaneceram atuantes no sistema de previdência social. Em 1945, o ISSB foi uma tentativa de reforma formulada pelos tecnocratas ao final do Estado Novo que foi bloqueada por políticos, líderes sindicais e grupos de trabalhadores ligados aos IAPs mais privilegiados, como os dos bancários, dos ferroviários, dos prestadores de serviços públicos e dos marítimos.

Conforme assinala Oliveira (2006), a Constituição de 1946 substituiu o termo Proteção Social por Previdência Social, no rol de direitos dos trabalhadores. Para o sistema previdenciário estava prevista a contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte (BRASIL, 2022). De acordo com Nogueira (2012), embora mantido o custeio tripartite, se deixou a exigência de contribuições paritárias.

A Lei 1.711 de 1952, que dispunha sobre os Estatuto dos Funcionários Públicos da União e que vigorou até 1990, conforme Castro e Lazzari (2018), regulava o direito à aposentadoria dos ocupantes de cargos públicos federais e à pensão por morte de seus dependentes. Sob a égide da Carta de 1946 foi editada a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), em 1960, que unificou os dispositivos infraconstitucionais relativos à Previdência Social até então existentes (NOLASCO, 2012), criou normas uniformes para o amparo a segurados e dependentes de vários institutos existentes, estabelecendo-se único plano de benefícios (OLIVEIRA, 2018), mas manteve excluídos do sistema os rurais e os domésticos (CASTRO; LAZZARI, 2018). Finaliza Nolasco (2012) informando que com a LOPS se instituiu o auxílio-reclusão, o auxílio-maternidade e o auxílio-funeral, sendo a Constituição de 1946 o primeiro passo em direção ao sistema de seguridade social tal qual conhecemos atualmente.

O período sob regime militar trouxe o autoritarismo burocrático, buscando a reafirmação do Estado. De acordo com Fleury (2008), ocorreu a centralização e concentração do poder nas mãos da tecnocracia, com a retirada dos trabalhadores do jogo político e da administração das políticas sociais. O sistema previdenciário expandiu a cobertura com a inclusão de categorias de trabalhadores até então descobertos e reduziu muitas desigualdades (NOGUEIRA, 2012). Oliveira (2006) contribui ao relatar que embora o país tivesse passado por um dos períodos mais sombrios da história, a Previdência Social teve importantes modificações.

Castro e Lazzari (2018) assinalam que devido aos problemas de déficits de diversos institutos classistas, em 1967 os IAPs foram unificados com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Relatam que a Previdência Social começou a perder seu rumo, pois todos os recursos dos institutos unificados foram carregados para o Tesouro Nacional, confundindo-se com o orçamento governamental.

Destarte, com a Constituição de 1967, se estabeleceu a criação do seguro-desemprego além de constitucionalizar o salário-família (OLIVEIRA, 2018). Castro e Lazzari (2018) assinalam que é incorporado à Previdência Social o Seguro de Acidentes de Trabalho, através da Lei nº 5.316 de 1967. Conforme já sinalizado por Oliveira (2006), Nogueira (2012) corrobora ao mencionar que o modelo de capitalização ao ser substituído pelo de repartição, esgotou a função de poupança compulsória da Previdência Social, acarretando na criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), em 1966, do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), ambos em 1970.

Em 1971 foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), que assegurou a implementação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL). Em 1972, os empregados domésticos foram incluídos no sistema de previdência social e, em 1973, a Lei nº 5.890 ampliou a proteção dos trabalhadores autônomos, completando-se, dessa forma, o processo de universalização da Previdência Social, sob o aspecto formal-legal. E em 1974 foi criado o novo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), separando as questões trabalhistas e previdenciárias (NOGUEIRA, 2012).

Em 1977, de acordo com Oliveira (2006), foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), pela Lei 6.439. O objetivo era integrar as atividades de previdência social, saúde e assistência social, e a gestão administrativa, financeira e patrimonial das várias entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social, dentre elas, o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), com competência para fiscalizar e arrecadar as contribuições financeiras; o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com competência para conceder e manter os benefícios previdenciários, inclusive os dos beneficiários do FUNRURAL e do IPASE; a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), com competência para prestar

assistência social às pessoas consideradas carentes, independentemente de vinculação ao sistema previdenciário; e a Central de Medicamentos (CEME), com competência para promover e organizar o fornecimento de medicamentos, além de participar também do incentivo à pesquisa científica e tecnológica ligada à produção de medicamentos de baixo custo.

A criação do SINPAS extinguiu o IPASE, contudo, relatam Castro e Lazzari (2018), não ocorreu a uniformização da proteção previdenciária entre os trabalhadores da iniciativa privada e servidores públicos, pois estes continuaram sob a égide da Lei 1.711 de 1952, que dispunha sobre o Estatuto dos Funcionários Civis da União. Acrescentam os autores que o SINPAS confunde conceitos de previdência social com assistência social e saúde pública, entendendo-se, à época, previdência como sendo a soma das ações no campo do seguro social e das iniciativas assistenciais.

No ano de 1981, com a promulgação da EC nº 18, foi estabelecida a aposentadoria especial para os professores. A aposentadoria se dava com salário integral após 30 anos de serviço para professor e 25 anos de serviço para professora (BRASIL, 2022).

Oliveira (2006) assinala que o SINPAS foi a última grande revolução do sistema previdenciário brasileiro até o fim do regime militar. Com a redemocratização, se tornou necessária uma nova constituição, promulgada no ano de 1988, que trouxe no ordenamento constitucional brasileiro o conceito de Seguridade Social. Trata-se, segundo a autora, de uma mudança substancial no contexto previdenciário do país.

De acordo com Nogueira (2012), a Constituição Federal de 1988 mudou significativamente a disciplina dos direitos sociais, o sistema destinado à proteção social e o direito à Previdência Social. Nolasco (2012) ressalta que os direitos fundamentais sociais, assim como os individuais, possuíam uma proteção reforçada, constituindo cláusulas pétreas que não podiam ser suprimidos nem por meio de emenda constitucional. Acrescenta que os direitos relativos à Previdência Social, previstos na Lei Maior de 1988, ainda estão inseridos nesse contexto visto que são de natureza de direitos fundamentais sociais.

É na Constituição de 1988 que se apresenta o conceito de Seguridade Social, cujo objetivo é o bem-estar social e a justiça social, vista como um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos, com a participação da sociedade,

estruturada em três grandes segmentos: Previdência Social, Saúde e Assistência Social (BRASIL, 2022). Nogueira (2012) classifica a Carta como analítica e dirigente, pois disciplinou com extremo detalhe as normas relacionadas ao direito à Previdência Social.

No campo da Previdência Social, o texto constitucional de 1988 trata do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), nos termos do artigo 201, e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), nos termos do artigo 40. Os RPPSs abrangem os servidores públicos civis que não estejam vinculados ao RGPS, militares, membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União (CASTRO; LAZZARI, 2018). Ainda, complementam Jardim e Moura (2023), trata do Regime de Previdência Complementar (RPC), constituído pelas Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) e pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). As EFPC foram criadas “como parte do projeto político desenvolvimentista de estímulo ao mercado de capitais e atendia às necessidades fiscais do governo militar em diminuir os gastos com a aposentadoria dos funcionários públicos” (JARDIM; MOURA, 2023, p. 68).

Conforme Oliveira (2006) a previdência dos servidores públicos, também denominada de previdência funcional ou regime próprio, desde seu nascimento e durante a sua evolução, foi distinta da previdência dos trabalhadores da iniciativa privada. Ocorre que a relação entre servidores e Estado é distinta da relação entre trabalhadores da iniciativa privada e empresas, principalmente no que se refere ao custeio e ao valor dos benefícios.

Em atenção ao objetivo do presente trabalho em se restringir aos RPPSs públicos, o capítulo a seguir trará as alterações impostas àqueles regimes ao longo do tempo, em especial aquelas a partir da “Constituição Cidadã” de 1988.

CAPÍTULO 2 - A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS BRASILEIROS E SUAS REFORMAS DE 1998, 2003 E 2019

Neste capítulo é feito um percurso histórico do sistema previdenciário dos servidores públicos do Brasil, desde a sua origem até a vigência da EC nº 103 de 2019. Objetiva-se analisar os acontecimentos mais relevantes que levaram o sistema a ter as atuais características, em especial as reformas dos anos de 1998 e de 2003, até a de 2019.

De acordo com Oliveira (2006), ao final do século XIX e início do século XX, enquanto os países desenvolvidos já promoviam algum tipo de proteção social ao seu proletariado, o Brasil, eminentemente rural, recém caminhava em direção à industrialização e urbanização. Ou seja, a classe operária urbana não tinha condições de efetivar reivindicações trabalhistas, em fase de formação. Na mesma medida, os trabalhadores rurais foram morosos para se mobilizarem na busca de conquistas de direitos sociais.

Percebe-se que, historicamente, segue a autora, foram os servidores públicos os primeiros trabalhadores do Brasil a possuir algum tipo de proteção previdenciária em relação aos riscos da perda da capacidade laboral, pois foram os primeiros dentre a classe trabalhadora a terem capacidade de se organizar como grupo de pressão perante o Estado. Já era um grupo constituído, com capacidade crítica e com poder de penetração junto ao Estado para reivindicar melhores condições de trabalho. Castro e Lazzari (2018) ainda contribuem:

As normas indicam uma tendência existente desde o Império, segundo a qual a extensão de benefícios, no Brasil, parte sempre de uma categoria para a coletividade, e inicia-se no serviço público para depois se estender aos trabalhadores da iniciativa privada. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 68).

Ante o exposto, trata-se aqui do sistema previdenciário dos servidores públicos brasileiros, e dos fatores que levaram à série de mudanças previdenciárias dos trabalhadores do Estado no decorrer da história, até chegar na ocorrida no ano de 2019, através da promulgação da EC nº 103. A autonomia dos Estados, DF e Municípios quanto à edição de normas previdenciárias próprias culmina com a emenda reformadora de 2019, concretizando uma novidade desde a Carta Magna de 1988, introduzindo “a quebra de um regramento histórico constitucional consistente na unidade de requisitos para a concessão de aposentadorias e

pensões dos servidores de todos os Entes Federados” (MARTINS, 2021, p. 12). Como será visto neste capítulo, as alterações após a Constituição Federal de 1988 vão levando à uma relativa autonomia dos entes federativos subnacionais que possuem RPPS, sobre as regras de concessão de benefícios, criando novas ferramentas para solucionar os déficits financeiros herdados pelos regimes.

2.1 Perpassar até a Constituição Federal de 1988

O texto originário da Constituição de 1988 foi baseado no modelo de previdência até então vigente, no qual se revestia em um caráter premial destinado àqueles que alcançassem longo período de labor na administração pública, sendo contemplados com a inatividade remunerada (MARTINS, 2021). Nogueira (2012), menciona que os sistemas de previdência social dos servidores públicos podem ser divididos em três períodos históricos distintos:

- a) No primeiro deles, anterior à Constituição de 1988, destinavam-se apenas a uma determinada parcela dos servidores, para os quais a mera passagem para a inatividade assegurava a aposentadoria, concedida como uma extensão da relação de trabalho estatutária, e não existiam quaisquer regras destinadas a assegurar o equilíbrio entre as receitas e as despesas.
- b) No segundo, iniciado com a Constituição de 1988, cujo texto original não trouxe grandes inovações normativas em relação ao período anterior, porém acabou por incentivar uma rápida expansão dos regimes próprios de previdência, tanto em relação ao universo de servidores abrangidos como pela sua criação por um grande número de Municípios.
- c) Finalmente, tem-se o terceiro período, que se desenvolve a partir da reforma de 1998, com a criação de um novo marco institucional, tendo por princípios básicos a exigência do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial. (NOGUEIRA, 2012, p. 106).

Conforme já expresso no capítulo anterior, até a Constituição de 1988, são criados diversos institutos de previdência, como o IPASE e os Institutos de Previdência Estaduais, cujos sistemas alcançavam apenas os servidores estatutários, que representavam uma parcela minoritária do funcionalismo público. As aposentadorias eram pagas diretamente pelo Tesouro, sem a contrapartida contributiva, e aos institutos cabia cuidar dos chamados “benefícios de família” (pensões, auxílios, assistência à saúde), para os quais eram recolhidas contribuições (BRASIL, 2022).

As primeiras iniciativas relacionadas à previdência dos servidores públicos no Brasil remontam ao século XIX, com os antigos montepios e planos dirigidos a

algumas categorias específicas (BRASIL, 2022). Porto (2013), relata que a Constituição de 1891 previa a concessão da aposentadoria por invalidez aos então denominados funcionários públicos. Castro e Lazzari (2018) acrescentam que a Magna-Carta de 1891, no artigo 6º das disposições transitórias, estabeleceu que os membros das magistraturas federal, seriam aposentados com todos os seus vencimentos se contassem com mais de 30 anos de serviço e que as despesas com o pagamento das aposentadorias seriam arcadas pelo governo federal.

A Lei nº 217 de 1892 instituiu a aposentadoria por invalidez aos operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. Em 1911, através do Decreto nº 9.284, foi criada a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda, abrangendo, portanto, os então funcionários públicos daquele órgão (CASTRO; LAZZARI, 2018).

Nogueira (2012) assinala que nas décadas de 1920 e 1930 havia um sistema previdenciário heterogêneo e fragmentado, do qual várias categorias de funcionários públicos estavam cobertas por institutos de previdência, inclusive estaduais e municipais. A seguridade social era caracterizada como uma mera extensão da política de pessoal dos servidores. A Constituição de 1934, além da aposentadoria por invalidez, previa a aposentadoria compulsória por idade, aos 68 anos. A invalidez cumulada com o exercício de mais de 35 anos de serviço, em consequência de acidentes ocorridos no serviço e por doença contagiosa ou incurável, acarretaria em aposentadoria concedida com os vencimentos integrais. Nela também estava prevista a aposentadoria voluntária para juízes aos 30 anos de serviço, cuja disposição foi reproduzida em todas as constituições, até 1988. Porto (2013), afirma que embora a Lei Maior de 1934 tenha disposto sobre uma série de regras sobre aposentadoria, nada estabeleceu sobre pensão por morte. O mesmo ocorreu com a Constituição de 1937.

Em 1938 foi criado o IPASE, que tinha como segurados obrigatórios os funcionários públicos civis e os extranumerários da União, seus próprios empregados e os das demais entidades paraestatais, autarquias ou órgãos assemelhados, segundo Nogueira (2012). Mesmo tendo o IPASE que assegurar aos contribuintes obrigatórios os proventos de aposentadoria, sua função era apenas de agente pagador, uma vez que a responsabilidade financeira era do Tesouro Nacional, acrescenta o autor.

Assinalam Castro e Lazzari (2018) que o primeiro Estatuto dos Funcionários

Públicos foi instituído em 1939, criando uma aposentadoria por tempo, mas sujeita à discricionariedade da Administração. Tratava a aposentadoria como graça do Estado. Era um prêmio para os funcionários que contassem com mais de 35 anos de serviço e fossem julgados merecedores pelos bons e leais serviços prestados à administração pública.

As constituições seguintes vão, gradativamente, aumentando o detalhamento acerca da previdência do funcionário público, mas apenas no que se refere à concessão de benefícios e não ao custeio. O Estado era o garantidor do pagamento dos benefícios. Não havia a preocupação de se arrecadar contribuição dos agentes públicos para que fosse criado um lastro financeiro a fim de se honrar os compromissos futuros. Fato que ocasionará o grande desafio dos RPPSs mais adiante: equacionar o passivo financeiro, historicamente criado.

A Constituição de 1946 incorporou ao texto constitucional tempo mínimo de serviços para aposentadoria com proventos integrais ou proporcionais, ao lado das aposentadorias compulsória e por invalidez, relatam Castro e Lazzari (2018). Embora já estivesse prevista em norma legal, em 1939, a concessão do benefício ficava a critério da administração, que poderia não considerar os serviços prestados bons e leais o suficiente. A Carta de 1946, em seu artigo 193, traz expressamente a revisão dos proventos dos aposentados na mesma proporção dos servidores ativos, a chamada paridade, ao dispor que os “proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade” (BRASIL, 1946, art. 193).

Com a Lei nº 1.711 de 1952, de acordo com Oliveira (2006), o servidor era aposentado com vencimento ou remuneração integral quando completados 30 anos de serviço, ou quando da condição de invalidez em consequência de acidente no exercício de suas atribuições, de doença profissional ou quando acometido de algumas doenças estabelecidas em lei, como tuberculose, paralisia, cegueira, neoplasia maligna, dentre outras. Poderia haver redução relativa aos 30 anos de serviço em casos específicos de natureza de trabalho. Contudo, ao completar 35 anos de serviço, seria aposentado com provento equivalente à remuneração da classe imediatamente superior, ou quando ocupante da última classe, com acréscimo de 20%. Aos 70 anos ou quando acometido de uma doença não elencada no rol legal das que permitiam a integralidade, seria aposentado com proventos proporcionais aos tempo de serviço.

A referida autora acrescenta que o estatuto ainda previa que se o funcionário com 40 anos de serviço, uma vez exercido cargo isolado em substituição durante, pelo menos, um ano sem interrupção, seria aposentado com os vencimentos daquele cargo com todas as vantagens inerentes. Previa, também, segundo Oliveira (2006, p. 53), a chamada incorporação das vantagens temporárias, na qual o funcionário “seria aposentado com as vantagens do cargo em comissão ou função gratificada que estivesse exercendo, desde que o tivesse exercido sem interrupção nos últimos cinco anos” ou por um período de dez anos, intercalados ou não, mesmo quando não mais estivesse exercendo no momento da aposentadoria. Compria os proventos de aposentadoria o cargo ou função de maior valor, desde que exercido por, pelo menos, dois anos. Ainda, concedia licença especial de seis meses para cada dez anos de serviço que, se não aproveitadas, contariam em dobro para aproveitamento na contagem do tempo para aposentadoria.

Sobre a Constituição Federal de 1967, que teve nova redação dada pela Emenda Constitucional 1 de 1969, Porto (2013) observa que a redação dispunha sobre aposentadoria por invalidez, aposentadoria compulsória aos 70 anos de idade e aposentadoria voluntária. A aposentadoria voluntária ocorria com 35 anos de serviço, para homens, e trouxe a diferenciação do tempo para as mulheres, no caso, com 30 anos de serviço poderiam se aposentar (BRASIL, 1969). O texto constitucional previa que os proventos seriam integrais nesses casos e, também, para as aposentadorias por invalidez por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei. Em caso de aposentadoria para homem, com tempo inferior aos 35 anos, os proventos seriam calculados pela proporcionalidade. Também, manteve expressa a condição do reajustamento pela paridade.

Destarte, Nogueira (2012) afirma que o modelo de organização do serviço público federal e de contratação dos funcionários públicos foi reproduzido na legislação e na administração dos Estados e dos Municípios, desde o primeiro governo de Vargas, que priorizou o fortalecimento do poder central, em detrimento dos poderes regional e local, mantido ao longo do governo militar. Em 1941 foram editados os primeiros Estatutos dos Funcionários Públicos dos Estados, os quais garantiram o direito à aposentadoria em conformidade aos parâmetros estabelecidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Por conseguinte, nas décadas de 1950 a 1970 alguns Municípios aprovaram seus próprios estatutos dos

funcionários públicos em moldes semelhantes aos estatutos estaduais, destinados ao pagamento dos “benefícios de família”, mantendo-se a aposentadoria como benefício decorrente da relação de trabalho estatutária. Ante o exposto, Nogueira (2012, p.124) conclui que os servidores públicos municipais, como acontecia com os estaduais, “recebiam suas aposentadorias diretamente dos cofres do Tesouro Municipal, como uma extensão de sua relação de trabalho, sem que fossem destinadas contribuições para essa finalidade”.

Nota-se que, conforme expuseram Oliveira (2006) e Nogueira (2012), vão sendo criados diversos incentivos para os funcionários públicos sem contrapartida financeira ao Estado, o que acarretará, sob a ótica do neoliberalismo, naquele que será o grande problema dos RPPSs: o passivo financeiro e atuarial. Contudo, não são os funcionários os criadores desta situação. Mas como será exposto, recairá, também, nos servidores públicos a responsabilidade de solucionar o referido passivo com o advento das políticas neoliberais de enxugamento das contas públicas.

2.2 A Previdência do Servidor Público de 1988 a 1998

As regras gerais previdenciárias dos servidores públicos estão previstas no artigo 40 da Constituição Federal de 1988. Em sua redação original, segundo Nogueira (2012), foi mantido o modelo encontrado nas constituições anteriores, limitando-se a estabelecer critérios de aposentadoria e pensão por morte, mas sem estabelecer critérios sobre a organização dos regimes de previdência dos servidores, como a forma de custeio e o equilíbrio entre receitas e despesas. Acrescenta Martins (2021), que os requisitos foram formulados com base muito mais na história do que com aspectos relacionados à busca de um sistema equilibrado.

Em razão disso, segue Martins (2021, p. 14), o texto original permitia a inativação voluntária por idade ou tempo de serviço com menos anos do que as exigências constitucionais, visto que os entes da federação “editaram normas prevendo que as férias e licenças não usufruídas poderiam ser contadas em dobro no momento da aferição do preenchimento do requisito”.

Na redação original do artigo 40 da Constituição de 1988 constavam as regras, para os servidores públicos, das aposentadorias voluntárias, concedidas quando atingidos os 35 anos de serviço, se homem, e os 30 anos, se mulher,

reduzidos em 5 anos para os ocupantes do cargo de professor nas funções de magistério, com proventos integrais. Previa, também, a aposentadoria por invalidez, com a integralidade dos proventos quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proventos proporcionais ao tempo de serviço nos demais casos. A aposentadoria compulsória era concedida quando completados 70 anos de idade, cujos proventos eram proporcionais ao tempo de serviço. Para todos os casos, a integralidade ou a proporcionalidade incidiam sobre os vencimentos do servidor. O benefício da pensão por morte correspondia à totalidade dos proventos ou vencimentos do servidor falecido. O reajustamento desses benefícios se dava pela paridade.

De acordo com Nogueira (2012) o parágrafo único do artigo 149, posteriormente renumerado para §1º, previa a possibilidade de que os Estados, o DF e os Municípios instituíssem contribuição para o custeio da previdência dos servidores públicos. Ainda não estava imposta a obrigatoriedade da contribuição. Ficava, portanto, na discricionariedade do ente federativo subnacional recolher contribuições previdenciárias de seus servidores.

A EC nº 3, de 17 de março de 1993, estabeleceu para os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos a obrigatoriedade da contribuição para custeio das aposentadorias e pensões por morte (CASTRO; LAZZARI, 2018). Entretanto, conforme afirmam Jardim e Moura (2023), a matéria criada pelo governo Itamar Franco determinava a obrigatoriedade apenas aos servidores federais. Os benefícios seriam custeados, portanto, com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores. Nos termos de Nogueira (2012), os servidores federais contribuía com alíquotas que variavam de 9% a 12% da remuneração, e a União, suas autarquias e fundações participavam com valor idêntico, além de cobrirem as insuficiências financeiras resultantes da diferença entre receitas e despesas. Assim, mencionam Castro e Lazzari (2018), é modificada uma tradição do direito pátrio, na qual, no âmbito do serviço público, a concessão dos benefícios era graciosa.

Nogueira (2012) relata que o artigo 39 do Texto Maior trouxe uma inovação com importantes consequências, ao estabelecer que a União, os Estados, o DF e os Municípios deveriam adotar regime jurídico único para contratação de seus servidores. A Lei 8.112 de 1990 institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União em substituição ao estatuto da Lei 1.711 de 1952, estabelecendo que

todos os servidores federais, inclusive os regidos pela Consolidação das Lei do Trabalho (CLT), ficariam a ele submetidos. Assim, foram efetivados centenas de milhares de servidores, cujos empregos foram transformados em cargos públicos.

Em consequência ao fato da implantação do regime jurídico sem qualquer regra de transição, Oliveira (2006) expressa que foi permitido a todos aqueles servidores que estavam vinculados ao RGPS, sujeitos a uma inatividade com proventos limitados a um teto e com critérios específicos de cálculo, o direito a se aposentar com a remuneração integral e demais direitos pertinentes à previdência do servidor público.

O feito da União serviu de paradigma para Estados e Municípios, que, nos anos seguintes, aprovaram leis criando um regime jurídico único estatutário, absorvendo os servidores regidos pela CLT, em grande parte admitidos sem concurso público. Somados a isso, o maior rigor na cobrança das contribuições devidas ao INSS⁶ e a ausência de uma lei federal estabelecendo normas gerais, possibilitaram e incentivaram uma rápida expansão dos RPPSs estaduais e municipais. Essa efetivação de um enorme contingente de servidores nas três esferas da federação trouxe o crescimento das despesas com pessoal, bem como a extensão dos critérios mais generosos de aposentadoria previstos para os servidores públicos, gerando um grande passivo atuarial (NOGUEIRA, 2012).

Conforme Oliveira (2006), de 1994 a 1998 foi redobrado o empenho reformador, com diversas leis e medidas provisórias, no sentido de se extinguir direitos, de uniformizar os benefícios e de reconhecer a impossibilidade de subsistência do sistema. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, adotando a lógica gerencialista⁷, se dedicou para que fossem aprovadas mudanças constitucionais essenciais para a retomada do desenvolvimento econômico do país e fundamentais para corrigir alguns excessos trazidos pela Carta Magna de 1988. Em março de 1995 encaminhou ao Congresso Nacional uma PEC para alterar o sistema previdenciário brasileiro, em especial o referente aos servidores públicos.

⁶ De acordo com Nogueira (2012, p. 129-130), "A Lei nº 8.212/1991, que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social, foi estabelecido em seu artigo 56, como condição para a transferência dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, a inexistência de débitos em relação às contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS".

⁷ Conforme Granato (2016), a reforma gerencial do Estado se baseia na suposição de que estruturas administrativas eficientes e efetivas são aquelas orientadas a missões, competitivas, empresariais e descentralizadas, em consonância com os preceitos neoliberais e com a consagração do paradigma do mercado.

Granato (2016), relata que se consolidou, no Brasil, um movimento para reduzir o tamanho do aparelho estatal e seu papel, encontrando expressão principal no Programa Nacional de Desestatização, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), elaborado no ano de 1995 e capitaneado pelo então ministro da Administração Federal e Reforma de Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser Pereira. O PDRAE assim descreve sobre a necessidade da reforma para a previdência do servidor público:

A emenda da Previdência é fundamental para o setor público. Através dela termina-se com a aposentadoria integral e com as aposentadorias precoces, que tornam o sistema previdenciário público brasileiro um sistema de privilégios. A aposentadoria dos funcionários ocorrerá basicamente por idade, com uma pequena correção para o tempo de serviço, e será proporcional à contribuição do servidor. (BRASIL, 1995, p. 64).

O PDRAE previa, ainda, que o sistema de previdência do servidor público continuaria distinto do setor privado, uma vez que o Estado continuaria o garantindo integralmente, e que não seria necessária a criação de um sistema capitalizado, já que o Estado seria um mau gestor desse tipo de fundo.

Nesse processo de revisão constitucional a partir de um projeto de um novo modelo de aparelho estatal elaborado pelo PDRAE, conforme Oliveira (2006), dentre as mudanças consideradas necessárias, se destacam as relativas à reforma fiscal e à ordem econômica. O Plano Diretor apresentou um diagnóstico que considerava a previdência dos servidores públicos uma das principais responsáveis pela crise fiscal do Estado, devido ao enorme volume de recursos para pagamento de benefícios, qualificando-a como injusta e desequilibrada, desconsiderando-se a influência dos fatores internacionais na severa crise econômica dos anos 80.

2.3 A reforma de 1998

No intuito de minimizar o aumento do número de aposentadorias e pensões, o Poder Executivo encaminhou a PEC nº 33, de 17 de março de 1995, ao Congresso Nacional, promulgada, com diversas alterações no texto, como EC nº 20, apenas em 15 de dezembro de 1998 (CASTRO; LAZZARI, 2018). A PEC nº 33 de 1995, conforme relata Oliveira (2006), teve tramitação demorada em razão de o período ter sido marcado pelo despertar de atores sociais direta e indiretamente na matéria, quanto à importância de se promover uma significativa mudança na previdência

brasileira, então caracterizada por possuir regras que não se adequavam com a realidade e com as perspectivas econômicas.

A EC nº 20 de 1998 garantiu alguns direitos para quem já estava filiado ao RPPS. Quem havia preenchido requisitos para se aposentar, na data da promulgação da EC, ainda que de forma proporcional, poderia, a qualquer tempo, se utilizar das regras anteriores à ela ou optar pelas regras de transição, se considerasse mais vantajoso (OLIVEIRA, 2006).

É na EC nº 20 de 1998 que se altera o conceito de tempo de serviço para tempo de contribuição (BRASIL, 2022). Porto (2013), comenta que revestiu o regime previdenciário do servidor público de caráter contributivo, observados critérios que preservassem o equilíbrio financeiro e atuarial. Assim, o tempo de serviço, que era o *mote* para a concessão de aposentadoria, deu lugar à contribuição ao sistema dos RPPSs do servidor público. Ou seja, além do tempo de serviço, acrescenta Oliveira (2006), o servidor deve comprovar o efetivo recolhimento das contribuições previdenciárias.

Conforme Nogueira (2012), a EC nº 20 de 1998 definiu que apenas servidores de cargos efetivos poderiam estar vinculados aos RPPSs dos entes da federação. Ficaram, assim, excluídos os comissionados, os empregados públicos e temporários e os contratados sem concurso público.

No que se refere às regras de benefícios, retrata Oliveira (2006), que a emenda proíbe a acumulação de proventos de aposentadoria no serviço público federal, estadual ou municipal, ressalvados os cargos acumuláveis, já previstos no texto constitucional. Jardim e Moura (2023) destacam que a reforma promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso alterou a fixação das idades mínimas para aposentar e inseriu novo tempo de contribuição. Para as regras permanentes, relata Oliveira (2006), não foram alteradas as aposentadorias por invalidez. As aposentadorias por tempo de contribuição contavam com 30 anos para a mulher e 35 anos para homem, com cumprimento cumulativo de 55 anos de idade para a mulher e 60 anos de idade para o homem, além de 10 anos de tempo de serviço público e 5 anos no cargo em que se desse aposentadoria. Para os professores em exercício das atividades de magistério nos ensinos médio, fundamental e inicial, a aposentadoria se dava com redução de 5 anos, tanto no tempo de contribuição como na idade, em relação aos servidores do quadro geral. As aposentadorias especiais seriam reguladas por lei complementar. A pensão por morte tinha o valor

do provento igual ao do provento do servidor falecido aposentado ou igual à remuneração do servidor falecido em atividade. O valor dos proventos de aposentadoria e de pensão não poderia ser superior à remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a pensão.

Nota-se que com a EC nº 20 de 1998 foi incluído, para as aposentadorias voluntárias, o limite mínimo de idade, até então inexistente. Porto (2013), assinala que também foram dispostas aposentadorias proporcionais ao tempo de contribuição quando atingidas as idades de 65 anos para homem e 60 anos para a mulher.

Conforme Castro e Lazzari (2018), é assegurado o direito adquirido. Caso o servidor tenha implementado requisitos de aposentadoria antes da vigência da emenda, em qualquer modalidade até então existente, poderá requisitá-la a qualquer tempo. Assim, o servidor que não tivesse, à data da promulgação da emenda, direito a aposentadoria, poderia se submeter às novas regras de transição, que passaram a exigir acréscimo em relação ao tempo que faltaria para atingir os 30 e 35 anos de contribuição, de 40% para aposentadoria proporcional e de 20% para integral, além de 48 anos de idade para a mulher e 53 anos para o homem.

Ainda, no texto dos §§ 14 e 15 do artigo 40, acrescentado pela EC nº 20, tinha a criação do Regime de Previdência Complementar (RPC) como facultativa para a União, Estados, DF e Municípios. Granemann (2016), destaca que a Previdência Complementar é, em sua natureza, privada, e constitui em uma importante campanha de venda para o envolvimento dos trabalhadores com o mercado de capitais, com investimentos financeiros de risco.

Em 1998, também, foi instituída a Lei nº 9.717, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, dos militares dos Estados e do DF, atribuindo à União a orientação, supervisão, fiscalização e acompanhamento. Com ela e com a EC nº 20 de 1998 se inicia um novo marco institucional, tendo por princípios básicos a exigência do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 2022).

Nogueira (2012) define equilíbrio financeiro como sendo a garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro, e equilíbrio atuarial a garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. Assim, o passivo financeiro ocorre quando a arrecadação é menor que

os pagamentos que precisam ser feitos no agora. O passivo atuarial é uma medida em que as receitas estimadas da previdência não cobrem as despesas previstas, ao longo prazo. Como foi visto, até 1998 não se pensava em equilíbrio atuarial, uma vez que, como já tratado por Nogueira (2012), Oliveira (2006) e Castro e Lazzari (2018), o Tesouro Estatal, devido a ausência de contribuições previdenciárias dos servidores, arcava com o pagamento dos benefícios, através do sistema de repartição.

O Decreto nº 3.788 de 2001, assinala Nogueira (2012), cria o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento que a União passou a emitir para que os entes subnacionais comprovem que seus RPPSs estão regulares com os critérios e exigências da Lei nº 9.717 de 1998:

Art.7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União⁸;
II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;
III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais. (BRASIL, 1998).

A partir de 2001, Nogueira (2012) explica que os entes federativos passaram a encaminhar, anualmente, para o ministério responsável pela Previdência Social um resumo dos resultados de suas avaliações atuariais, sendo esse um dos critérios exigidos pela Lei nº 9.717. O envio ocorre por meio de documento eletrônico denominado Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA).

2.4 A reforma de 2003 e outras disposições até 2016

A EC nº 41 foi outro grande marco da previdência dos servidores públicos. Promulgada em 19 de dezembro de 2003, sob um novo governo progressista estabelecido por Luiz Inácio Lula da Silva, conforme Oliveira (2006), a reforma foi priorizada com o objetivo de construir um regime básico e universal para os

⁸ As Transferências Voluntárias são definidas pelo art. 25 da Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Esses recursos são repassados a Municípios, Estados, Entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e a Organizações da Sociedade Civil (OSC) (BRASIL, 2018).

trabalhadores da iniciativa privada e para os servidores públicos, disponibilizando-se regimes de previdência complementar para aqueles que desejassem receber um benefício com valor superior ao concedido pelo regime básico. Não alterou o principal comando da EC nº 20 de 1998, no qual observa, além do princípio contributivo, o equilíbrio financeiro e atuarial.

A nova redação do artigo 40, relata Porto (2013), agregou o princípio da solidariedade ao caráter contributivo. Oliveira (2018) relata que apesar das mudanças trazidas pela EC nº 20 de 1998, ainda persistiam diversas regras distintas entre os regimes, ocasionando prejuízo para a equidade social e para as finanças públicas. Dentre elas, os proventos integrais da última remuneração não guardavam relação com o histórico contributivo do servidor. Assim, a EC nº 41 alterou o cálculo dos benefícios, que passou a ser feito pela média das contribuições do servidor (BRASIL, 2022), aproveitando-se as contribuições destinadas tanto para os regimes próprios como para o RGPS (CASTRO; LAZZARI, 2018).

Através da Medida Provisória (MP) nº 167 de 19 de fevereiro de 2004, posteriormente convertida na Lei nº 10.884 de 2004, foram definidos os critérios para o cálculo dos proventos de aposentadoria, menciona Nogueira (2012), sendo a média das 80% maiores contribuições desde julho de 1994, ou desde o início das contribuições, se posterior àquela data. Acrescenta o autor, que a lei também definiu a base de cálculo das contribuições, ou seja, determinou quais as parcelas remuneratórias que comporiam a base de incidência da alíquota de contribuição e que seriam utilizadas para efetuar o cálculo da média.

Outra questão apontada por Oliveira (2006) se refere ao inativo que recebia o valor da última remuneração, sem desconto previdenciário. Destacam Castro e Lazzari (2018), que o regime de previdência dos servidores passou a ser custeado não só com as contribuições do respectivo ente federado e dos servidores em atividade. Agora os servidores aposentados e pensionistas também estavam obrigados a contribuir. A contribuição, completa Nogueira (2012), incidia sobre o valor que superasse o teto máximo dos benefícios do RGPS, com percentual idêntico ao aplicado aos servidores em atividade. O percentual das contribuições dos servidores ativos, aposentados e pensionistas foi fixado em 11% sobre a totalidade da base contributiva, através da Lei nº 10.884 de 2004 (PORTO, 2013). Já a

contribuição dos entes federativos não podia ser inferior ao valor da contribuição do segurado, nem superior ao dobro, complementa Oliveira (2006).

O valor das pensões passou por modificação. Ele deixou de ser o mesmo da remuneração ou do provento do servidor falecido e passou a ser equivalente à remuneração ou provento até o limite estabelecido pelo RGPS, acrescidos 70% da parcela que exceda esse limite, quando for o caso (BRASIL, 2022).

As regras permanentes de aposentadoria voluntária mantiveram as idades de 60 anos para homem e 55 para mulheres, como também os tempos de contribuição de 35 anos para homens e 30 para mulheres, com redução de 5 anos, na idade e no tempo de contribuição, para professores em função de magistério nos ensinos médio, fundamental e inicial (CASTRO; LAZZARI, 2018). Ressalta-se que é o §2º do artigo 67 da Lei nº 9.394 de 1996 (diretrizes e bases da educação nacional), com redação dada pela Lei 11.301 de 2006, que conceitua a função de magistério, estendendo o entendimento para as funções de diretor, coordenador e assessor pedagógico de unidade escolar, antes apenas destinada aos professores regentes de classe:

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico (BRASIL, 1996).

A idade da aposentadoria compulsória permaneceu aos 70 anos. Para as aposentadorias por invalidez, passou a ser aplicada a média das contribuições, sendo o valor integral da média em decorrência de acidente em serviço, moléstia profissional ou por doença grave, contagiosa ou incurável, e proporcionais nos demais casos, bem como na aposentadoria por idade se manteve os 65 anos para homem e os 60 anos para mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, menciona Oliveira (2006). Ainda, a emenda desvinculou o reajuste dos proventos de aposentadoria e de pensão ao reajuste da remuneração dos servidores ativos, ou seja, retirou da regra permanente a paridade, passando a ser o reajustamento dos benefícios para a preservação do valor real, através da aplicação de índices inflacionários, de acordo com o estabelecido em lei, destaca Nogueira

(2012).

Para as regras de transição, destinadas aos servidores que estavam no serviço público antes da vigência da EC nº 41 de 2003, permaneceu a possibilidade de proventos calculados pela última remuneração e paridade no reajuste do benefício, desde que, além de cumprirem os tempos e idades da regra de aposentadoria voluntária permanente, atingissem, cumulativamente, 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo efetivo em que se desse a aposentadoria, conforme dispõe o artigo 6º da emenda (OLIVEIRA, 2006).

Resumidamente, quanto aos benefícios de aposentadoria, a EC nº 41 de 2003, definiu o cálculo dos proventos de inatividade através da média das contribuições, com período e forma de cálculo estabelecidos pela Lei nº 10.887 de 2004. Assim, o servidor que ingressar no serviço público a partir da data de vigência da Emenda, em 01 de janeiro de 2004, não tem mais o direito de se aposentar com os proventos calculados com base na totalidade da remuneração do cargo efetivo, ou seja, sem a chamada aposentadoria integral. Direta e compulsoriamente atrelada a essa questão está a revisão dos proventos de aposentadoria. Aos que se aposentarem pela média das contribuições, não terão seus proventos revisados na mesma proporção que são revisadas as remunerações dos servidores em atividade. Perde-se, portanto, a condição da paridade, direito que permanece aos que preenchem os requisitos das regras de transição para aposentadoria integral.

A EC nº 41 de 2003 teve seu início de tramitação em 30 de abril de 2003, quando ainda PEC nº 40, assinala Nogueira (2012). Foram 225 dias até a promulgação, em 19 de dezembro de 2003, período com grande diferença de tramitação em relação à EC nº 20 de 1998, que durou 1.358 dias, de 17 de março de 1995 até 15 de dezembro de 1998, mesmo ambas tratando de tema polêmico. O autor expõe algumas causas para o acontecimento, destacando-se: diversamente do governo Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula submeteu a sua reforma ao diálogo com a sociedade e governadores, abrindo espaço para um debate que reduziu as resistências quando a reforma foi apresentada para o Congresso Nacional; o projeto original da reforma do governo Fernando Henrique Cardoso tratava de forma igual os regimes previdenciários dos servidores e dos trabalhadores da iniciativa privada, afetando grupos de interesse que se uniram em oposição a ele,

ao passo que o governo Lula focou apenas na previdência dos servidores, tendo oposição centralizada apenas nos sindicatos e associações dos servidores públicos e no Poder Judiciário; e no período entre 1995 e 2003, tanto a sociedade como os governos puderam alcançar uma maior sensibilidade quanto à representatividade das despesas com benefícios previdenciários em relação às finanças públicas, passando a ter uma melhor compreensão da necessidade da reforma.

Em 15 de julho de 2005 foi promulgada a EC nº 47, concebida para amenizar os efeitos da reforma da previdência sobre o funcionalismo da EC nº 41 de 2003, argumenta Oliveira (2006). Segundo Nogueira (2012), ela trouxe nova regra de transição para o servidor que ingressou no serviço público até 16 de dezembro de 1998, quando cumpridos, cumulativamente, os tempos mínimos de contribuição para mulheres e homens, de 30 e 35 anos, respectivamente, 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria, com redução de um ano nas idades mínimas de 55 e 60 anos, para cada ano que exceder o mínimo de contribuição. É a conhecida regra “85/95”, da qual os tempos de contribuição e idades somados, devem resultar em, no mínimo, 85 para as mulheres e 95 para os homens. Os proventos são integrais e com reajustamento pela paridade, extensivos aos dependentes do aposentado, na concessão do benefício da pensão por morte, quando do falecimento do servidor em inatividade.

Outro fator importante da EC nº 47 de 2005 é a redação que ela dá ao § 4º do artigo 40 da CF de 1988, quanto às aposentadorias especiais para servidores portadores de deficiência, que exerçam atividades de risco ou atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física (exposição a agentes nocivos). Castro e Lazzari (2018) expõem que o texto da emenda permitiu que fossem adotados critérios diferenciados para concessão de aposentadoria para aqueles casos, desde que os critérios estejam previstos em lei complementar de responsabilidade de edição da União. Contudo, até o momento não foi editada legislação complementar para aposentadorias especiais do servidor público, ao contrário do que ocorre com o trabalhador vinculado ao RGPS, que possui regulamentação.

Assim, desde a permissão de aposentadoria especial com critérios diferenciados, os servidores públicos se veem obrigados a buscar no Poder

Judiciário mandados de injunção para que seus requerimentos de aposentadoria sejam analisados pelos RPPSs aos moldes do estabelecido no RGPS. Devido diversos mandados de injunção impetrados sobre a aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos ou que prejudiquem a saúde, o Supremo Tribunal Federal (STF) editou, em 2014, a Súmula Vinculante nº 33, que exige que os RPPSs analisem os requerimentos dos servidores aplicando, no que couber, as regras do RGPS. Como será visto, a EC nº 103 de 2019 delegará a responsabilidade de edição de lei complementar regulamentadora dos critérios das aposentadorias especiais para os entes subnacionais que editarem as suas alterações previdenciárias.

Em 2012, no governo de Dilma Rousseff, foi promulgada a EC nº 70, que acrescentou o artigo 6º-A à EC nº 41 de 2003, passando a permitir que os servidores ingressados no serviço público até 31 de dezembro de 2003, quando aposentados por invalidez, tenham como base de cálculo dos proventos, sejam integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição, a última remuneração, à luz do que já previa o artigo 6º da emenda para as aposentadorias voluntárias. Para o benefício, o reajustamento se dava pela paridade, assim como para as pensões por morte originadas dele. Antes da EC nº 70 de 2012, o benefício inativatório era calculado pela média salarial e o reajuste pelo valor real se dava para a aposentadoria e para a pensão (CASTRO; LAZZARI, 2018).

Jardim e Moura (2023) assinalam que no ano de 2015, durante o segundo mandato de Dilma, foi ampliada a idade da aposentadoria compulsória de 70 anos de idade para 75. Castro e Lazzari (2018) acrescentam que essa ampliação ocorreu através da promulgação da EC nº 88, destinada apenas aos Ministros dos Tribunais Superiores. Finalmente, continuam os autores, em 3 de dezembro de 2015, passou a vigor a Lei nº 152, que estendeu a matéria para todos os servidores efetivos do Brasil.

2.5 As alegações para uma nova reforma a partir de 2016 e a reforma de 2019

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff sob a justificativa do desaceleramento da economia brasileira no período de 2011 a 2014, não apenas por

causa da política fiscal adotada pelo governo, mas, também, pela redução do ciclo doméstico de consumo e de crédito, além dos reflexos da crise internacional (NULLE; MOREIRA, 2019), a partir do ano de 2016, uma das reformas mais discutidas passou a ser a da Previdência Social, em meio a uma retomada do ideário neoliberal extremado, pois acreditava-se no ajuste para a economia voltar a crescer. O tema costuma levantar grandes debates em razão da dimensão econômico-fiscal, tendo em vista que a despesa com previdência tende a comprometer significativamente o orçamento público, bem como em razão da dimensão político-social, pelas mudanças nas regras previdenciárias que atingem grande parte da população.

Na opinião de Costanzi *et al.* (2018), uma das justificativas defendidas pelo governo interino de Temer para a reforma da previdência no Brasil remete ao rápido e intenso processo de envelhecimento populacional que o país enfrentaria ao longo dos anos, levando a uma significativa piora da relação entre contribuintes e beneficiários e, conseqüentemente, acarretando em um aumento da dificuldade de financiamento do sistema. “Essa veloz transição demográfica deverá produzir amplos impactos sobre o crescimento econômico, o mercado de trabalho e a estrutura ideal do gasto público” (COSTANZI *et al.*, 2018, p. 132). Dias (2018) acrescenta que o Brasil estava no topo do *ranking* dos países em que o sistema previdenciário é superdimensionado e com elevados gastos, com extensão de rede de proteção social bastante evoluída, mas com altos custos fiscais. Complementa que a despesa correspondeu a 55% do total da despesa primária do país, em 2017.

De acordo com Costanzi *et al.* (2018), para o governo interino estava clara a necessidade de propor políticas públicas e programas para o desenvolvimento do país, com reformas que permitissem o reencontro do Brasil com o crescimento econômico. Conforme Dias (2018), era indispensável, nesse sentido, que o governo promovesse alterações no sistema previdenciário, uma vez que os gastos representavam mais da metade da despesa primária do Governo Federal. Relata, ainda, que as projeções das despesas previdenciárias resultavam ser cada vez mais significativas em relação às despesas primárias do governo federal, sendo necessários ajustes nos sistemas para controlar os custos previdenciários futuros e, assim, não comprometer as demais despesas públicas. Costanzi *et al.* (2018, p. 130), corroboram o argumento ao afirmarem que a reforma do sistema seria essencial para garantir a sustentabilidade fiscal do país e assegurar espaço para o

investimento público para se conferir efeitos sobre o crescimento econômico e que a alteração do sistema decorreria “da necessidade de incrementar a produtividade para diminuir ou mesmo viabilizar os custos relativos ao financiamento previdenciário para as gerações futuras”.

Nesta linha, Costanzi *et al.* (2018) defendem que a despesa previdenciária acaba não contribuindo para melhorar a distribuição de renda e que esse aspecto estaria mais associado aos RPPSs, uma vez que possuem condições mais brandas de acesso a benefícios e rendimentos mensais elevados em comparação à média nacional. Acrescentam que no período pré-reforma de 1998, o sistema previdenciário dos servidores públicos se encontrava em profundo desequilíbrio financeiro e atuarial, com elevado número de aposentadorias precoces. Assim, foram promulgadas a EC nº 20 de 1998 e a EC nº 41 de 2003, para melhor calibragem do sistema, porém, ainda persistiria o desequilíbrio e permaneceriam necessários novos ajustes rigorosos nos RPPSs. Argumentam sobre o elevado nível da despesa com os RPPSs em relação ao PIB do Brasil, em comparação a outros países. Afirmam que no ano de 2013, por exemplo, a despesa com a previdência dos servidores públicos do Brasil equivalia a 3,5% do PIB nacional, enquanto em dezessete países da OCDE ficava em torno de 1,4% e em países não pertencentes à OCDE, o percentual médio era de 1,2%. Mencionam, também, que a despesa na OCDE representava uma média de 5% da receita geral do governo, nos países em desenvolvimento o percentual médio era de 6,8% e no Brasil chegou a 10,2% da receita líquida. Segundo Dias (2018), a despesa previdenciária dos RPPSs brasileiros, em 2016, sem os militares, girou em torno de R\$ 274 bilhões, equivalentes a 4,41% do PIB nacional.

Sob essas alegações, no ano de 2016, Michel Temer e sua equipe econômica encaminharam ao Congresso Nacional a PEC nº 287, que alteraria os dispositivos constitucionais relativos aos sistema previdenciário brasileiro, inclusive o dos servidores públicos do país (JARDIM; MOURA, 2023). Nela estavam propostos para os servidores públicos, relata Oliveira (2018), novos limites de idade, alteração do período de carência, alterações do benefício de pensão por morte e criação de regras de transição. A PEC nº 287 de 2016 propôs acréscimo de contribuição (pedágio) para os já ingressados no serviço público que ainda não tivessem alcançado o tempo mínimo antes exigido, novo cálculo de proventos para aposentadorias voluntárias aos novos ingressados, para as aposentadorias por

invalidez e compulsória, de forma que o valor final de proventos ficassem ainda mais reduzidos.

Entretanto, para Nulle e Moreira (2019), em uma perspectiva crítica, a PEC nº 287 de 2016 fez parte de um pacote de medidas de desmonte do papel social do Estado e das políticas públicas. Defendem que a reforma previdenciária proposta repetiria sistematicamente o que vinha sendo feito desde a reforma de 1998: mudar as regras para diminuir o valor dos benefícios e aumentar requisitos e carências. Destacam que a PEC nº 287 foi marcada por políticas de austeridade em que se defendia que, embora a reforma fosse impopular, era necessária para ajustar as contas públicas em razão do déficit nas contas da previdência.

Granemann (2016) acrescenta que o objetivo da referida PEC foi criar as condições para realizar o programa do grande capital ao fazer da Previdência Social nada mais que uma política mínima suficiente para combater a indigência na velhice, conforme o basilar documento do Banco Mundial de 1994. De acordo com Mildner (2018), a proposta de Temer foi uma tentativa de supressão e de restrição desproporcional e injustificada dos direitos fundamentais, na contramão da concretização da justiça social, tendo em vista a Previdência Social ser definida como um sistema de proteção da maior importância para a sociedade. Segue o autor afirmando que as proposições de alteração do regramento previdenciário se tratou de uma reforma significativa e que sem dúvida suprimiria direitos e dificultaria o acesso aos benefícios e serviços do sistema protetivo.

Contudo, ao contrário da reforma trabalhista, dada pela Lei nº 13.467 de 2017, também integrante do pacote de medidas de ajuste do governo, que alterou as relações trabalhistas e que está estreitamente relacionada ao sistema previdenciário, uma vez que são as contribuições dos empregados e empregadores que financiam a previdência (NULLE; MOREIRA, 2019), a reforma previdenciária proposta em 2016 não teve seguimento.

Com a eleição de Jair Messias Bolsonaro, e dando-se continuidade ao programa neoliberal de ajuste e austeridade do país, foi elaborada nova proposta de reforma previdenciária, através da PEC nº 06 de 2019. Sob a promessa de aumentar o limite de idade das aposentadorias dos servidores públicos, conforme Jardim e Moura (2023), a nova proposta incorporou as principais diretrizes do projeto anterior.

As justificativas para as alterações previdenciárias para os entes da federação, elencadas pela própria PEC nº 06, se referiam ao desequilíbrio nas

finanças devido à expansão mais acelerada dos gastos previdenciários da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, superior ao crescimento registrado para as receitas do sistema. Também, ao orçamento dos entes com a previdência, causado pelo desequilíbrio das contas previdenciárias, sendo que a manutenção das folhas de pagamento dos ativos e dos aposentados e pensionistas dos RPPSs seria uma das principais despesas estatais. Ainda, aos desafios que os sistemas trazem com elevadas insuficiências financeiras, com grandes contingentes de servidores em atividade com direitos de aposentação adquiridos ou próximos de adquirir e com expressivas folhas de pagamento de benefícios já concedidos, causadores dos parcelamentos dos salários e proventos dos servidores vinculados aos respectivos RPPSs.

A PEC ainda ressalta a questão das fontes do desequilíbrio nos RPPSs. Afirma que a situação de desequilíbrio atuarial dos regimes seria oriunda de regras que garantem benefícios de valores médios elevados e que possibilitam concessões antecipadas com as aposentadorias especiais. O grau de cobertura dos compromissos seria incipiente, em sua maioria estruturados em regime de repartição e em modelo de benefício definido, cujas regras de elegibilidade garantem reposição integral dos proventos com relação à fase ativa, dificultam o atingimento do seu equilíbrio atuarial.

Relatam Jardim e Moura (2023) que a tentativa em relacionar a reforma da previdência a uma propalada crise da Previdência Social e ao excesso de gasto público sempre aparecem em debates públicos como justificativa, pois se trata de uma estratégia discursiva que costuma sensibilizar a sociedade. O debate é de natureza fiscal e faz parte de um contexto de vigência de uma política econômica fiscal e monetária de caráter monetarista, quando a lógica financeira ganha centralidade. Os autores ainda reforçam que a narrativa sobre a crise e falência da Previdência Social aparece como justificativa para reformas ao redor do mundo, em diálogo com as propostas do Banco Mundial.

De acordo com Mildner (2018), desde os anos de 1990 as reformas previdenciárias estiveram na pauta dos governos do Brasil, e a questão tem sido conduzida estritamente sob o ponto de vista financeiro, sem maior preocupação com a proteção social, de forma que os direitos sociais são encarados como distorções do mercado sob o ponto de vista do ideário neoliberal conflagrado. Nulle e Moreira (2019) acrescentam que todas as reformas previdenciárias realizadas não

solucionaram o problema financeiro alegado pelos governantes que se utilizam, sucessivamente, de justificativas parecidas. E que esses governantes, para obterem a aprovação de tais propostas, apresentaram um histórico deficitário desse sistema como principal argumento. De todas as propostas apresentadas até hoje, a PEC nº 287 de 2016, do governo Michel Temer, e a PEC nº 06 de 2019, do governo Jair Bolsonaro, foram as mais severas para os servidores públicos.

A PEC nº 06 foi aprovada e transformada em EC nº 103, de 12 de novembro de 2019. Ela trouxe um conjunto significativo de alterações para os servidores públicos. Entretanto, destaca Martins (2021, p. 23), “a Câmara dos Deputados, quebrou uma sequência histórica ao estabelecer que parte das regras contidas na Emenda em questão não seriam aplicadas aos servidores estaduais, distritais e municipais”. Foi retirada do texto constitucional a eficácia plena de diversos dispositivos, para os entes subnacionais, em especial os que tratam das regras de concessão de aposentadoria, cálculos e reajustamento dos respectivos proventos. Ou seja, não se aplicam aos Estados, ao DF e aos Municípios inúmeras disposições elencadas no Texto Maior, aplicando-se, portanto, apenas à União, o que justifica tratar das mudanças conforme feito no capítulo a seguir.

CAPÍTULO 3 - AS ALTERAÇÕES DA EC Nº 103 DE 2019 AOS RPPSs DE ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS

Como visto no capítulo anterior, a concessão dos benefícios previdenciários dos servidores públicos estaduais e municipais vinculados à RPPSs sempre tiveram os critérios dispostos no artigo 40 da Constituição Federal de 1988. A definição de quais os benefícios que os respectivos entes federativos poderiam conceder, bem como os critérios de elegibilidade, forma de cálculo de proventos do benefício de aposentadoria e seu reajustamento sempre tiveram previsão constitucional, combinados com demais legislações federais como as Leis Ordinárias nº 9.717 de 1998 e nº 10.887 de 2003, por exemplo. Ou seja, aos RPPSs e servidores subnacionais eram dispostas a aplicabilidade imediata e a eficácia plena dos benefícios. Historicamente, as reformas do sistema previdenciário atingiam automaticamente todos os servidores públicos de todos os níveis federativos. Não havia opção para que Estados, DF e Municípios aplicassem alteração previdenciária própria de acordo com as suas realidades financeiras e atuariais. Ainda, os RPPSs não poderiam conceder benefícios diferentes daqueles previstos na lei que rege o RGPS, a Lei 8.213 de 1991.

Essa situação gerava aos Estados e Municípios o estabelecimento de uma previdência equivocada, inviável do ponto de vista atuarial, nos termos de Abrucio (2010). Ora, a realidade do RPPS da União, balizadora das reformas constitucionais, não é a mesma realidade encontrada em cada Estado ou em cada Município. E assim permaneceu, conforme visto no capítulo anterior, no decorrer das reformas previdenciárias ao longo do tempo, através das alterações amplas propostas pelas Emendas Constitucionais de nº 20 de 1998 e de nº 41 de 2003, e em pontos mais específicos com as emendas nº 47 de 2005, nº 70 de 2012 e nº 88 de 2015.

Contudo, a partir da vigência da emenda reformadora de 2019, passa a ser permitido que os Estados, o DF e os Municípios elaborem as suas reformas previdenciárias, ao ser retirado da constituição, dentre outros, a concessão de benefícios previdenciários, os cálculos de proventos e o reajustamento, oportunizando, desta forma, à luz do preceito neoliberal, uma ferramenta significativamente importante para a busca ou preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPSs locais. Como se refere Martins (2021), quebrando um

regramento histórico constitucional sobre a unicidade de requisitos para a concessão de benefícios.

Ante o exposto, fica notória a importância de ser feita uma análise das transformações exigidas apenas no âmbito subnacional, conforme proposto neste trabalho.

A EC nº 103 de 2019 trouxe mudanças para os entes federativos que possuem RPPS quanto à eficácia e aplicabilidade de seus dispositivos. Conforme Nota Técnica nº 12.212 de 2019,

[...] prescreve um conjunto de regras aplicável a todos os entes da Federação, outro conjunto aplicável somente à União Federal, e, por fim, disposições específicas para os entes subnacionais, isto é, aplicáveis somente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 2019).

Em outras palavras, numa análise das disposições relacionadas aos entes subnacionais, podemos identificar nessa reforma constitucional: normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, em que persiste a questão da obrigatoriedade da aplicação do que dispõe a alteração da Constituição Federal de 1988 promovida pela Emenda nº 103. Aplicam-se, portanto, as normativas independentemente da opção dos entes da federação e sem a necessidade de legislação local; normas de eficácia contida e aplicabilidade imediata, que se referem ao emprego do que dispõe a Emenda nº 103 independentemente da opção do ente da federação, mas com a necessidade de edição de lei local; e normas de eficácia limitada, não autoaplicável, e dependente de complementação legislativa, ou seja, que dependem da opção do ente da federação e com a necessidade de edição de lei local.

São os artigos 35 e 36 da EC nº 103 de 2019 que dispõem sobre a sua eficácia e aplicabilidade. Para os RPPSs subnacionais todos os dispositivos da reforma que não estão expressamente ressalvados no artigo 36, vigoram desde a promulgação da Emenda, de acordo como seu inciso III. Entretanto, o inciso II estabelece um período de vacância em que o início da produção de efeitos jurídicos se dará somente com a publicação de lei do ente subnacional que promova o seu referendo integral e o inciso I considera o princípio da anterioridade tributária para determinados dispositivos da Emenda, mais especificamente dos artigos 11, 28 e 32, que tratam das alíquotas de contribuição do RPPS da União, do RGPS e da contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas, destinada ao financiamento da Seguridade Social, respectivamente.

Embora a reforma tenha trazido dispositivos com aplicabilidade imediata para os RPPSs, seja com efeitos a partir da sua promulgação ou a partir do cumprimento do período nonagesimal (anterioridade tributária), a então Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPRT), do então Ministério da Economia (ME), e a então Secretaria de Previdência (SPREV), do então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), tiveram que editar diversas portarias dilatando os prazos, para oportunizar que os entes federativos subnacionais adequassem suas legislações às novas regras sem o prejuízo de terem seus CRPs não renovados. Mesmo assim, ainda existem diversos RPPSs em desacordo com as exigências constitucionais, que mais adiante será demonstrado.

É importante destacar que a EC nº 103 trouxe certa autonomia para os entes subnacionais sobre seus sistemas de previdência, mas, na visão de Arretche (1996), as reformas de Estado do tipo descentralizador supõem uma expansão seletiva das funções do governo central com o fortalecimento de suas capacidades na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais.

A reforma da previdência do ano de 2019 em muito toca a questão da descentralização administrativa, política e financeira da gestão previdenciária subnacional. Entretanto, Baldwin e Cave (1999, *apud* Coutinho, 2014, p. 39) explicam que a atividade regulatória pode significar um conjunto de regras e comandos envolvendo a edição de um conjunto de normas de cumprimento obrigatório aplicadas por uma autoridade. É o que acontece na gestão previdenciária dos Estados, DF e Municípios. Mesmo que esses entes tenham certa autonomia para reformarem suas normas previdenciárias, devem essas estar de acordo com regulações determinadas pela União, mesmo que em formato de portarias ministeriais, sob pena de não terem reemitido o seu CRP, como será visto no decorrer deste capítulo.

3.1 A limitação do rol de benefícios para os RPPSs

O artigo 5º da Lei 9.717 de 1998 veda que os Regimes Próprios de Previdência Social concedam benefícios previdenciários distintos aos que o Regime Geral de Previdência Social concede, previstos na Lei 8.213 de 1991. Menciona o artigo que poderá haver exceção em caso de previsão constitucional. Até a reforma previdenciária da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, não havia previsão

constitucional que expandisse ou retraísse esse limite, portanto, para os RPPSs era permitido conceder os benefícios de aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, auxílio-acidente e auxílio-reclusão. Todos poderiam ser custeados pelos RPPSs, desde que com previsão legal.

O instrumento reformador de 2019, em seu artigo 9º, §2º, passou a permitir que os RPPSs apenas concedam os benefícios de aposentadorias e pensões⁹. O objetivo é que os regimes diminuam as despesas para auxiliar na busca do equilíbrio atuarial, sem externar a preocupação maior com a seguridade social do servidor. Os demais benefícios passam a ser custeados pelos Tesouros de cada ente da federação, conforme disposto no §3º do artigo 9º da Emenda, reforçado pela cláusula 84 da Nota Técnica Ministerial nº 12.212 de 2019:

84. Nos termos do aludido art. 9º da EC nº 103, de 2019, podemos mencionar, entre outras, as seguintes prescrições constitucionais com eficácia plena e aplicabilidade imediata aos regimes próprios de previdência social dos entes federativos:

- (a) limitação do rol de benefícios às aposentadorias e à pensão por morte;
- (b) os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade não devem ser pagos à conta do RPPS, ficando a cargo do Tesouro dos entes federativos, passando agora a ser considerado como um benefício estatutário e não mais previdenciário, integrando a remuneração para todos os fins; (BRASIL, 2019).

Quanto aos benefícios de auxílio-reclusão e salário-maternidade, a Nota Técnica nº 12.212 de 2019 os afasta de uma vez por todas da natureza previdenciária, considerando-os como benefícios assistenciais a serem concedidos a servidores de baixa renda, inclusive quando aposentados, não integrando a remuneração destes, estando a cargo do ente federativo os seus pagamentos. Se não são sequer benefícios de natureza previdenciária, não podem ser custeados pelos regimes de previdência subnacionais.

A limitação do rol de benefícios dos RPPSs é dispositivo de eficácia plena e com aplicabilidade imediata. Ou seja, é uma disposição da EC nº 103 de 2019 em que os RPPSs deveriam ter cumprido desde a promulgação da reforma, em 13 de novembro de 2019. Mesmo assim, a SEPRT emitiu a Portaria nº 1.348 de 2019 definindo o prazo de 31 de julho de 2020 para que os entes adequassem as suas

⁹ Por exemplo, o Município de Canoas/RS adequou a legislação para permanecer apenas a concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão, através da Lei nº 6.447, de 04 de junho de 2021.

legislações exclusivamente para fins de emissão dos respectivos CRPs. Ainda, prorrogou o prazo para 30 de setembro de 2020, através da Portaria nº 18.084 de 2020 e, novamente, para a data de 31 de dezembro de 2020, através da Portaria nº 21.233 de 2020. Entretanto, conforme os dados apresentados pelo Ministério da Previdência Social (tabela 1), até a data de 25 de julho de 2023, dos 2.146 RPPSs do Brasil, apenas 90,54% tem a legislação em conformidade com a exigência constitucional.

Tabela 1 - Percentual de RPPSs com rol de benefícios conforme EC nº 103

Região	Nº Entes com RPPS	% de Entes com Rol de benefícios: aposentadoria e pensão
CENTRO-OESTE	330	95,76%
NORDESTE	555	82,88%
NORTE	125	72,80%
SUDESTE	557	90,13%
SUL	579	99,14%
Total	2146	90,54%

Fonte: adaptação própria de Ministério da Previdência Social (2023)

Vale ressaltar que a Portaria nº 1.467 de 2022, já do MTP, definiu novo prazo, com data de 30 de junho de 2022, para que os municípios promovessem as alterações nas leis relativas aos seus RPPSs sobre o rol dos benefícios previdenciários. Nessa oportunidade a condição era exigida para que os municípios pudessem firmar acordo de parcelamento, em até 240 prestações, de contribuições previdenciárias e outros débitos devidos pelos entes ao regime de previdência com vencimentos até 31 de outubro de 2021.

3.2 O custeio dos RPPSs

O custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do DF e dos Municípios é formado pelas contribuições dos servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados aos regimes, e dos respectivos entes federativos.

Até a Emenda Constitucional nº 103 de 2019, a contribuição ordinária dos servidores era de, pelo menos, 11%, uniforme, incidente sobre a remuneração ou

sobre os proventos de aposentadoria e de pensão que excedesse o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS. A reforma, sempre com vistas em primar o equilíbrio atuarial dos sistemas previdenciários, elevou a alíquota de contribuição da União para 14%. O artigo 11 da emenda dispõe que “até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887¹⁰, de 18 de junho de 2004, esta será de 14% (quatorze por cento)” (BRASIL, 2019).

O §1º do artigo 40 da CF de 1988, com redação dada pela EC nº 41 de 2003, vedou que os servidores públicos dos Estados, do DF e dos Municípios contribuam com alíquota inferior à aplicada aos servidores federais¹¹. O artigo 9º, §4º da Emenda nº 103, entretanto, permitiu que, para os RPPSs que não apresentem déficit atuarial, os servidores a eles vinculados poderão contribuir com percentual abaixo do aplicado aos servidores da União, mas nunca inferior ao do RGPS:

Art. 9º [...]

§4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social. (BRASIL, 2019).

A reforma do sistema previdenciário de 2019 estabeleceu a chamada contribuição progressiva para os servidores da União. Funciona de maneira similar às contribuições destinadas ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). A alíquota de 14% é reduzida ou majorada de acordo com a remuneração do servidor e é aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos limites estabelecidos no artigo 11:

Art. 11 [...]

¹⁰A Lei 10.887/2004 define quais as parcelas remuneratórias terão a incidência da contribuição previdenciária para os servidores ativos da União. O artigo 5º define a incidência da contribuição sobre os proventos dos aposentados e pensionistas da União que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS. O artigo 6º define que os aposentados e pensionistas da União que já gozavam dos benefícios na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41 de 2003, terão incidência de contribuição sobre a parcela que supere 60% do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS (BRASIL, 2004).

¹¹ Por exemplo, através do artigo 2º da Lei Complementar nº 08, de 25 de outubro de 2021, o Município de Canoas/RS elevou as alíquotas de contribuição para 14%.

§ 1º A alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais;

III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;

IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo;

V - de R\$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual;

VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e

VIII - acima de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de oito pontos percentuais. (BRASIL, 2019).

Para os aposentados e pensionistas da União incide contribuição sobre a parcela dos proventos que supere o limite estabelecido para os benefícios do RGPS, reduzida ou majorada. Para a definição das alíquotas a serem aplicadas é considerado o valor total do benefício.

A aplicação de alíquotas progressivas também foi possibilitada para os RPPSs subnacionais¹². Para isso, os entes federativos devem referendar, mediante publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo, o inciso II do artigo 36¹³ da Emenda nº 103 para dar início à vigência das alterações promovidas no artigo 149 da Constituição Federal, integralmente, quais permitem a aplicação da progressividade das contribuições. Ou seja, até que vigore lei referendando as alterações, continua vigente a redação anterior à reforma, sem previsão da progressividade, conforme dispõem as cláusulas 10 e 11 da Nota Técnica nº 12.212 de 2019:

10. A teor do aludido inciso II do art. 36 da EC nº 103, de 2019, a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal (...) **não têm aplicabilidade constitucional para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios enquanto estiverem em período de vacância, já que**

¹² Por exemplo, o Estado do Rio Grande do Sul aplicou alíquotas de contribuição progressivas aos servidores estaduais, através da Lei Complementar nº 15.429, de 22 de dezembro de 2019.

¹³ A EC nº 103/2019 estabelece que 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 às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo, que as refere integralmente (BRASIL, 2019, art. 36).

dependem de referendo para o início de sua vigência, mediante a publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo destes entes da Federação, nestes termos:

[...]

11. Assim, enquanto não houver o referendo integral dos mencionados dispositivos da reforma, por meio de lei estadual, distrital ou municipal, **continua a valer** o parágrafo 21 do art. 40 da Constituição, bem como valem os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, sendo aplicável, quanto ao art. 149 da Constituição, **a redação anterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019** (BRASIL, 2019, grifo nosso).

Uma vez efetuado o referendo das alterações do artigo 149, os RPPSs subnacionais poderão aplicar as alíquotas progressivas, em conformidade com o que estabelecem os seus cálculos atuariais. De acordo com a Portaria nº 1.467 de 2022, a progressividade não pode acarretar em valor nominal de contribuição que seja inferior ao que seria arrecadado com a contribuição uniforme de 14%, em caso de RPPS deficitário. Para os RPPSs em equilíbrio atuarial, o valor nominal não poderá ser inferior ao que seria arrecadado caso fossem aplicadas as alíquotas progressivas previstas para os segurados do RGPS (BRASIL, 2022).

Conforme informação do Anuário Estatístico de Previdência Social (AEPS) com ano base de 2021, publicado pelo Ministério da Previdência Social em novembro de 2022, último disponível, dos 2.146 RPPSs brasileiros, apenas 29 tiveram resultado atuarial positivo, ou seja, não possuíam déficit atuarial. Outros 240 RPPSs estavam sem o resultado público, pois não restavam informados ao ministério os ativos ou as provisões matemáticas, fundamentais para o cálculo atuarial. Pode-se afirmar que 1.877 RPPS se encontravam em déficit atuarial no ano de 2021, equivalentes a 87,46% do total.

Fazendo-se uma estimativa com igual proporção aos RPPS que tiveram os seus resultados atuariais publicados, daqueles 240 regimes que restavam ausentes os resultados, 237 também seriam deficitários, elevando o número para 2.114, ou seja, 98,5% dos regimes próprios brasileiros com resultados negativos. Logo, praticamente todos os RPPSs brasileiros deveriam elevar as alíquotas dos seus servidores, pelo menos, para 14% (se necessário até para índice superior, a depender do resultado da avaliação atuarial) ou ter aplicado alíquotas progressivas convenientes.

Fundamentada na eficácia contida e na aplicabilidade imediata das normas, a elevação da alíquota de contribuição dos servidores vinculados aos RPPSs

subnacionais, seja a uniforme ou de forma progressiva, foi cumprida por apenas 87,47% dos entes federativos subnacionais com RPPS, conforme demonstra a tabela 2, com dados publicados pelo Ministério da Previdência Social.

Tabela 2 - Percentual de RPPSs com alíquotas de acordo com a EC nº 103

Região	Nº Entes com RPPS	% de Entes com Alíquota dos segurados de 14% ou progressiva
CENTRO-OESTE	330	96,06%
NORDESTE	555	74,95%
NORTE	125	69,60%
SUDESTE	557	87,43%
SUL	579	98,45%
Total	2146	87,47%

Fonte: adaptação própria de Ministério da Previdência Social (2023)

Para o caso do custeio, assim como aconteceu para a limitação do rol de benefícios, o Ministério da Previdência Social definiu e prorrogou prazos para que os entes subnacionais adequassem as suas legislações exclusivamente para fins de emissão dos respectivos CRPs, através das Portarias nº 1.348 de 2019, nº 18.084 de 2020 e nº 21.233 de 2020 e, para parcelamentos de débitos dos municípios, através da Portaria nº 1.467 de 2022.

A contribuição do ente federativo para a cobertura normal do plano de benefícios do RPPS permaneceu sem alterações. O somatório do valor da contribuição não poderá ser inferior ao da contribuição dos servidores e nem superior ao seu dobro, observadas as avaliações atuariais anuais.

3.3 A contribuição dos aposentados e pensionistas em caso de déficit atuarial

Uma das alterações da reforma do sistema previdenciário promovida pela EC nº 103 de 2019 mais polêmicas foi aquela que possibilitou a redução da faixa de isenção de contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social.

A redação anterior do artigo 149 da Constituição Federal, que vigia para todos os RPPSs, sem opção, e que, agora, vige até que seja referendada a alteração, permite apenas que a contribuição dos aposentados seja sobre o que

supere o valor correspondente ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, o conhecido “teto do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS)”. Assim, para qualquer déficit previdenciário existente nos RPPSs, eram os entes da federação os únicos responsáveis pela sua cobertura.

A Emenda, dando nova redação ao art. 149 da Carta Magna, trouxe a possibilidade dos entes subnacionais, em caso de déficit previdenciário dos seus regimes próprios, diagnosticado através de avaliações atuariais, aplicarem incidência de contribuição previdenciária ordinária aos seus aposentados e pensionistas sobre o valor de proventos que exceda um salário-mínimo nacional¹⁴. Mas, a exemplo do que deve ser feito para a aplicação das alíquotas progressivas, só poderá o ente federativo se subsidiar da nova redação do artigo, se referendar, através de edição de lei local, o inciso II do artigo 36 da Emenda.

Art. 149 [...]

§ 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem o salário-mínimo. (BRASIL, 1988).

Permanecendo o déficit atuarial com a medida de reduzir a faixa de isenção dos aposentados e pensionistas para um salário-mínimo, poderá o ente federativo aplicar alíquota extraordinária para todos os servidores.

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, **no âmbito da União**, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.(BRASIL, 1988, grifo nosso).

Embora a redação constitucional remeta apenas ao âmbito da União, o §8º do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 estende o dispositivo para todos os RPPSs subnacionais:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, **aplicam-se aos regimes próprios de previdência social** o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

¹⁴ Alguns exemplos resultam ilustrativos. Nesse sentido, o Estado do Rio Grande do Sul reduziu a faixa de isenção para 1 salário-mínimo para aposentados e pensionistas (Lei Complementar nº 15.429 de 2019), o Município de Canoas reduziu para o limite de 2 salários-mínimos (Lei Complementar nº 08 de 2021) e o Município de Porto Alegre impôs o limite em 2,4 salários mínimos (Lei Complementar nº 915 de 2021).

[...]

§ 8º **Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal.** (BRASIL, 2019, grifo nosso).

Conforme o disposto na Constituição Federal, a contribuição extraordinária “deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.” (BRASIL, 1988, art. 149). A justificativa para a criação dessa medida, expressa no PEC nº 06 de 2019, que deu origem a Emenda reformadora nº 103, é de que ela “promove maior justiça na distribuição do ônus no financiamento do déficit previdenciário” (BRASIL, 2019).

Com o novo modelo implantado a partir do governo interino de Temer e, principalmente no governo Bolsonaro, promotor das reformas com o objetivo de desonerar e minimizar cada vez mais o Estado em meio a uma precarização dos direitos sociais, as alterações do sistema previdenciário permite que a responsabilidade dos desequilíbrios financeiros e atuariais dos RPPSs, historicamente criados por responsabilidade das administrações dos entes federativos, tenha parte transferida para os seus servidores, inclusive os aposentados que já contribuíram por décadas para terem direito ao benefício.

3.4 A vedação das incorporações

Outra medida trazida pela Emenda reformadora que atingiu os servidores públicos brasileiros foi a inclusão do §9º no artigo 39 da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, que tornou “vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo” (BRASIL, 1988).

A vedação tem eficácia plena e aplicabilidade imediata, independentemente de lei regulamentadora. A partir da promulgação da Emenda, em 13 de novembro de 2019, nenhum ente federativo pôde incorporar as vantagens de caráter temporário ou vinculadas à função de confiança na remuneração dos servidores, mesmo se existir lei local que permita, pois se tornou inconstitucional.

A aplicação do §9º do artigo 39 da Constituição é de caráter prospectivo,

ressalvadas as incorporações ocorridas até a sua vigência. Essa condição está expressa no artigo 13 da Emenda nº 103:

Art. 13. Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. (BRASIL, 2019).

Uma vez que tais parcelas não são mais incorporáveis e, por consequência, não comporão os proventos de aposentadoria em caso de benefício calculado pela integralidade da remuneração, não há a necessidade de incidência previdenciária. Entretanto, se por vontade do servidor e desde que previsto em legislação do ente federativo, poderão sofrer incidência de contribuição quando pleiteada aposentadoria calculada pela média das contribuições, conforme destaca o §1º do artigo 12 da Portaria nº 1.467 de 2022:

§ 1º Lei do ente federativo poderá prever a inclusão, na base de cálculo, das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, ou de outras parcelas temporárias de remuneração, inclusive quando pagas por ente cessionário, mediante opção expressa do servidor que for se aposentar pela média de que trata o inciso XIX do caput do art. 2º, hipótese na qual também será devida a contribuição do ente. (BRASIL, 2019).

Mesmo não se tratando especificamente de matéria previdenciária, pois trata de questões administrativas de remuneração de servidores, a nova previsão constitucional está calcada nos impactos previdenciários futuros. Não era incomum, principalmente nos Municípios, servidores serem designados, ao longo da trajetória funcional, para Funções Gratificadas (FGs) de valores mais baixos e, ao final dessa trajetória, serem conduzidos a funções mais elevadas. A previsão de incorporação dessas parcelas à remuneração, normalmente permitida a de valor mais elevado e com pouco tempo de exercício, logo, com pouco tempo de contribuição ao RPPS, acarretava em um impacto significativo no equilíbrio atuarial. Há, para esses casos, uma arrecadação baixa pelo período curto de designação da função e um dispêndio elevado ao longo do pagamento do benefício. Contudo, também é sabido que, principalmente a partir do ano de 2019, o Governo Federal investiu fortemente para a implantação e implementação de um Estado menos preocupado com as questões

sociais e mais comprometido com as ânsias econômicas de ajuste fiscal, em consonância ao cumprimento da agenda neoliberal globalizada.

3.5 Regime de Previdência Complementar obrigatório para as unidades da federação que mantém RPPS

Na União, o Regime de Previdência Complementar (RPC) foi estabelecido para os seus servidores, através da Lei 12.618 de 30 de abril de 2012. Inicialmente, foi criada a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), ainda em 2012, pelo Decreto nº 7.808. A Funpresp-Exe administra os planos de benefícios dos RPCs dos servidores do Executivo e do Legislativo federais.

O plano de benefícios dos servidores do Poder Executivo Federal passou a vigor a contar de 04 de fevereiro de 2013 com a publicação da portaria nº 44 de 04 de janeiro de 2013¹⁵. O plano dos servidores do Poder Legislativo Federal teve o início de sua vigência em 07 de maio de 2013, com a publicação da Portaria nº 239 de 06 de maio de 2013¹⁶. Ambas as portarias foram emitidas pelo então Ministério da Previdência Social.

Embora o Regime de Previdência Complementar exista há mais tempo, anterior até mesmo à Constituição Federal de 1988, como é o caso da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ-Caixa), que data desde o ano de 1904, ou da Fundação Bannisul de Seguridade Social, criada no ano de 1963, por exemplo, foi em 1998, através da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, que ele foi constitucionalizado. A instituição do RPC não era obrigatória para os entes subnacionais que possuem Regime Próprio de Previdência Social.

A Emenda nº 20/1998 **previu a possibilidade**, em seu artigo 40, §§ 14 a 16, de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituíam regime de previdência complementar para os seus servidores titulares de cargo efetivo, permitindo assim adotar para o valor dos benefícios concedidos pelo RPPS o limite máximo dos benefícios do RGPS,

¹⁵ Aprova o Regulamento do Plano de Benefícios do Poder Executivo Federal - ExecPrev, administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe (BRASIL, 2013).

¹⁶ Aprova o Regulamento do Plano de Benefícios do Poder Legislativo Federal - LegisPrev, administrado pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe (BRASIL, 2013).

ressalvando que a aplicação desse regime aos servidores admitidos anteriormente à sua instituição dependeria de prévia e expressa opção. Porém, ficou reservada para a lei complementar estabelecer as normas gerais para a instituição do regime de previdência complementar. (NOGUEIRA, 2012, p. 153, grifo nosso)

Conforme o que dispõe o texto do §14 do artigo 40 da CF, com redação dada pela Emenda nº 20 de 1998, era facultativo para os entes federativos a instituição do RPC:

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **desde que instituíam** regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, **poderão fixar**, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A PEC nº 287 de 2016, elaborada no Governo Michel Temer, ensaia a obrigatoriedade de instituição do RPC para os Estados, DF e Municípios que mantenham RPPS, ao propor a alteração do §14 do artigo 40 da Carta Magna:

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **que mantiverem o regime de previdência** de que trata este artigo **fixarão** o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social para o valor das aposentadorias e pensões **e instituirão regime de previdência complementar** para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. (BRASIL, 2016, grifo nosso).

Careceu a PEC nº 287 de 2016 se transformar em Emenda Constitucional. Então, em 13 de novembro de 2019, foi promulgada a EC nº 103 que traz, de fato, a obrigação dos entes da federação em instituírem suas previdências complementares¹⁷, através de edição de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, ao dar nova redação ao §14 da Constituição:

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão**, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, **regime de previdência complementar** para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em **regime próprio de previdência social**, ressalvado o disposto no § 16. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹⁷ Cabe esclarecer que o Rio Grande do Sul já possuía RPC antes da promulgação da EC nº 103 de 2019, instituído pela Lei Complementar 14.750, de 15 de outubro de 2015. O Município de Porto Alegre/RS instituiu o RPC através da Lei Complementar nº 913, de 22 de setembro de 2021.

Para o início da vigência do RPC local não é apenas necessária a edição de legislação privativa do Poder Executivo de cada ente, mas também, conforme dispõe o artigo 158, §1º, da Portaria nº 1.467 de 2022, a “autorização do convênio de adesão ao plano de benefício da entidade de previdência complementar pelo órgão fiscalizador de que trata a Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001” (BRASIL, 2022). O órgão fiscalizador ao qual a portaria se refere é a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), autarquia de natureza especial, vinculada ao MPS, responsável pela fiscalização e supervisão das atividades das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). Ou seja, o RPC passa a ter vigência apenas após o convênio¹⁸ entre ente federativo e a RFPC passar pelo crivo da PREVIC.

Atualmente, as unidades federativas podem apenas firmar convênio com EFPCs, pois não há instrumento disciplinador da relação entre as unidades da federação com as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC), como preconiza a EC nº 103 de 2019:

Art. 33. Até que seja disciplinada a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e entidades abertas de previdência complementar na forma do disposto nos §§ 4º e 5º do art. 202 da Constituição Federal, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente. (BRASIL, 2019).

Uma vez instituído o RPC nos entes federativos subnacionais, os servidores contribuem para seus RPPSs sobre o valor de até o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS. As aposentadorias serão, portanto, concedidas com o valor dos proventos respeitando esse limite e o que exceder, será custeado pelo RPC de acordo com o plano contratado pelo servidor.

Contudo, de acordo com o §14 do artigo 40 da Constituição, ao ressaltar o disposto no §16, será considerado compulsoriamente o limite do RGPS, tanto para as contribuições como para pagamento dos benefícios pelo RPPS, para o servidor que ingressar no serviço público após a vigência do RPC. Dispõe o §16 que “somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá

¹⁸ A forma de contratação do convênio entre os entes da federação e as entidades de previdência complementar se encontra na Nota Técnica nº 001, de 12 de abril de 2021 (ATRICON, 2021).

ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar” (BRASIL, 1988)¹⁹.

Não quer dizer que os servidores que ingressarem a partir da instituição do RPC estão obrigados a se vincular a ele. Essa vinculação é opcional a todos os servidores, independentemente da data de ingresso no serviço público. Apenas é observado o limite dos benefícios do RGPS para a incidência de contribuição e pagamento de benefícios de aposentadoria e pensão por morte relativos ao RPPS. Em outras palavras, para os que já estavam ingressados, se não optantes pela previdência complementar, terão a contribuição previdenciária incidente sobre a totalidade da remuneração, mesmo que ela ultrapasse o limite do RGPS, e o respectivo RPPS deverá observar essa totalidade quando calcular os proventos dos benefícios para os custear. Já o servidor que ingressar a partir da vigência do RPC, se a esse não optar, mesmo quando o valor remuneratório exceder ao máximo estabelecido pelo Regime Geral, tal limite será observado para a contribuição junto ao RPPS e aos respectivos pagamentos de benefícios.

De acordo com o §6º do artigo 9º da EC nº 103 de 2019, o prazo para a instituição dos RPCs era de dois anos da data da promulgação da Emenda. Encerraria-se em 12 de novembro de 2021.

§6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. (BRASIL, 2019).

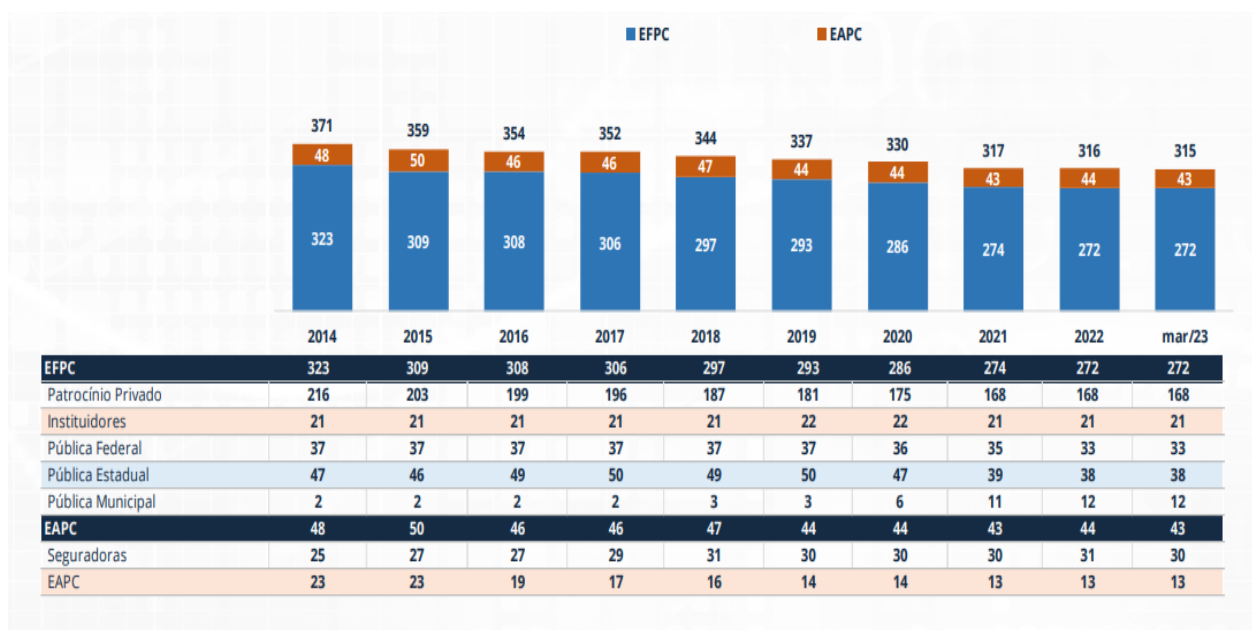
Entretanto, o então Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), para fins de emissão dos CRPs das unidades federativas, prorrogou o prazo para a edição da lei local de instituição do RPC para 31 de março de 2022, independentemente de possuírem servidores filiados ao RPPS com remuneração acima do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, e para a formalização do convênio com EFPC, já autorizado pela PREVIC, para 30 de junho de 2022, através da Portaria nº 905 de 2021, caso houvesse segurados no RPPS com remuneração acima do limite

¹⁹ Encontram-se orientações mais aprofundadas sobre parâmetros e diretrizes da instituição dos RPCs dos entes subnacionais, elaborados pelo MPS (BRASIL, 2023).

do RGPS. As datas foram ratificadas pela Portaria nº 1.467 de 2022.

Como visto, para a criação do RPC local, há a necessidade de lei expedida pelo respectivo ente subnacional, mesmo a Emenda reformadora ser instrumento que imponha a implementação da medida. É norma de eficácia contida e aplicabilidade imediata. Conforme tabela 3, atualmente existem 272 EFPCs.

Tabela 3 - Quantidade de EFPC



Fonte: adaptação própria de Ministério da Previdência Social (2023)

Mesmo com prazos dilatados, conforme dados apresentados pelo ministério na tabela 4, atualizados em 19 de maio de 2023, apenas 651 RPPSs têm o regime complementar autorizado pela PREVIC e apenas 1.917 editaram lei.

Tabela 4 - RPC instituídos pelos entes da federação subnacionais

Região	Nº Entes Federativos	Envio Lei	% Envio Lei/Nº Entes	Entes Autorizados pela Previc	% Autorizados Previc/Envio Lei
Centro-Oeste	330	318	96%	89	28%
Nordeste	555	442	80%	50	11%
Norte	124	93	75%	12	13%
Sudeste	556	496	89%	145	29%
Sul	579	567	98%	355	63%
Total	2144	1916	89%	651	34%

Fonte: adaptação própria de Ministério da Previdência Social (2023)

Ao ser instituída a previdência complementar, se limita a despesa dos RPPSs subnacionais com a redução do pagamento dos benefícios, em justificativa do ajuste atuarial dos regimes previdenciários locais. Essa é uma medida alinhada à política idealizada e implementada pelo Governo Federal à época da reforma do sistema previdenciário brasileiro de 2019. Mas ao passo que as despesas são reduzidas, as receitas com as contribuições também são minoradas. Será essa uma medida realmente benéfica para os RPPSs e conseqüentemente aos servidores a eles vinculados? Ou mais favorável para as entidades de previdência complementar, na maioria, da iniciativa privada?

Pode-se entender que a intenção é uma campanha de venda para o envolvimento de servidores com o mercado de capitais, em favorecimento às instituições privadas de cunho financeiro, em detrimento aos esforços destinados ao fortalecimento da política pública que é a Previdência Social. Como menciona Granemann (2016), a seção mais alterada da CF de 1988, da qual não permanece um artigo, parágrafo ou inciso com redação original, é a da política social de Previdência Social, cujas alterações trataram de possibilitar espaços de crescimento da previdência privada, denominada complementar. Medidas essas, relata Mildner (2018), em função da influência do ideário neoliberal baseadas no diagnóstico de que o déficit público das últimas décadas desencadeou inflação elevada ou aumento na relação dívida/PIB e que a principal causa do referido déficit estaria no descontrole das contas da previdência pública.

3.6 Os benefícios previdenciários para os RPPSs subnacionais

A seguir serão apresentadas as alterações que devem ser observadas pelos RPPSs nas modalidades dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte, bem como sobre o acúmulo dos benefícios. O Ministério da Previdência Social considera a reforma quando o ente subnacional adote, ao menos, 80% das regras de benefícios previstas na EC nº 103 de 2019, considerando requisitos e forma de cálculo das aposentadorias e pensão por morte. Até a data de 25 de julho de 2023, conforme informações disponibilizadas no endereço eletrônico do ministério²⁰, 698 entes reformaram seus sistemas previdenciários, equivalentes a 32,53% da totalidade de RPPSs do Brasil.

3.6.1 As aposentadorias voluntárias

Em conformidade aos preceitos neoliberais, os RPPSs subnacionais passaram a dispor de novas ferramentas para o equacionamento dos déficits atuariais. De acordo com a Portaria nº 1.467, são o plano de amortização com contribuições suplementares, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos, a segregação de massas, o aporte de bens, direitos e ativos e a adequação das regras de concessão, cálculo e reajustamento dos benefícios. (BRASIL, 2022).

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, trouxe a desconstitucionalização das regras, cálculos de proventos e reajustamento de alguns benefícios previdenciários²¹, em especial as de aposentadoria voluntária, permanentes e de transição, que, até então, eram de eficácia plena e aplicabilidade imediata para todos os RPPSs do Brasil o que dispunha a Constituição. Ou seja, todos os mecanismos sobre a concessão dos benefícios voluntários que estavam expressos na CF de 1988, deveriam ser aplicados para todos os servidores públicos brasileiros, compulsoriamente.

²⁰ As informações estatísticas sobre as adequações da EC nº 103 de 2019 encontram-se disponíveis em:

<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria>.

²¹ Cabe mencionar que o Município de Canoas/RS estabeleceu as regras de benefícios permanentes através da Lei Complementar nº 08 de 2021 e as regras de transição através da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 43 de 04 de novembro de 2021.

O artigo 40 da Constituição Federal é o dispositivo que trata dos RPPSs brasileiros e dos benefícios previdenciários dos servidores titulares de cargo efetivo a eles pertencentes. Nele é exigido, desde a EC nº 20 de 1998, a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios. E a questão é ratificada com a redação dada pela EC nº 103 de 2019:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial**. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Quando, para as aposentadorias voluntárias, os critérios de elegibilidade, o cálculo para a composição dos proventos e seu reajustamento, estavam engessados na Constituição e suas emendas, de forma que os entes federativos subnacionais não tinham a autonomia para alterá-las, restava apenas a esses a responsabilidade de tomar medidas para a busca do equilíbrio atuarial do respectivo RPPS. A EC nº 103, a exemplo da permissão de reduzir a faixa de isenção de contribuição dos aposentados e pensionistas e na aplicação de alíquotas extraordinárias para todos os segurados e beneficiários em caso de déficit atuarial dos RPPSs subnacionais, possibilita que parte do ônus seja transferido aos servidores, admitindo que as regras de concessão dos aludidos benefícios previdenciários sejam alteradas de acordo com as realidades atuariais de cada regime previdenciário local. A flexibilização das regras relacionadas aos benefícios de aposentação voluntária subnacionais, ao serem retiradas da constituição, passam a ser mais uma opção significativa para equacionamento dos déficits atuariais.

Assim, de acordo com o resultado das avaliações atuariais dos seus RPPSs, os Estados, o DF e os Municípios podem estabelecer, através de publicação de legislação de iniciativa privativa dos Poderes Executivos, novos limites mínimos de idade e de tempo de contribuição para aposentadoria de seus servidores efetivos, bem como definir a forma do cálculo dos proventos do benefício e como ele será reajustado, sempre em observância ao equilíbrio atuarial do regime de previdência e nunca o contrário, como dispõe o artigo 40 da CF. Não poderá o ente federativo estabelecer regras mais brandas às já existentes em caso de seu RPPS ser deficitário, pois a medida só aumentaria o déficit, portanto, seria inconstitucional e que certamente acarretaria na revogação do CRP.

A EC nº 103 de 2019 estabelece os requisitos para aposentadoria voluntária e os respectivos cálculos de proventos para os servidores da União, em seu próprio corpo, em disposição transitória até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios, ou nas redações que dá ao texto constitucional mas deixa clara a desconstitucionalização para as unidades federadas subnacionais, como se pode verificar no inciso III do §1º do artigo 40 da CF de 1988:

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

(...)

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, **no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Os requisitos de idade mínima, de tempo mínimo de contribuição, tempo mínimo de serviço público e tempo mínimo de exercício no cargo efetivo, para todos os entes federativos subnacionais, passam a dever ser previstos em legislação infraconstitucional, como em lei ordinária ou complementar. Contudo, pode-se perceber que restou estabelecida a idade mínima para os servidores federais no texto constitucional e, para que seja mantido o princípio da simetria federativa, o mesmo exige que os entes subnacionais estabeleçam os limites da idade em emendas às Constituições Estaduais e às Leis Orgânicas Municipais.

Como os requisitos e critérios de cálculos de proventos para as aposentadorias voluntárias dos servidores efetivos dos entes federados subnacionais foram afastados da Constituição Federal, a EC nº 103 estabeleceu, no artigo 4º §9º e no artigo 10 §7º, que para as aposentadorias permanentes e de transição, respectivamente,

Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019).

Desta forma, até que seja constituída a reforma previdenciária local, continuam vigentes as regras anteriores à promulgação da EC nº 103 de 2019. O mecanismo é necessário para que os servidores vinculados aos RPPSs

subnacionais não fiquem desabrigados de benefícios previdenciários até que o respectivo ente da federação legisle sobre a matéria.

Diante o exposto, cabe trazer um quadro comparativo das regras permanentes de aposentadoria dispostas nas ECs nº 20 de 1998, nº 41 de 2003 e, no que atinge os servidores da União, mas que comumente balizam as alterações para os servidores estaduais, distritais e municipais, nº 103 de 2019.

Quadro 1 - Regras permanentes: requisitos cumulativos

		Idade mínima	Tempo mínimo de contribuição	Tempo de serviço público	Tempo de cargo
EC 20/1998 (todos)	Mulher	55 anos	30 anos	10 anos	5 anos
	Homem	60 anos	35 anos		
Proventos: Integrais correspondentes à totalidade da remuneração					
EC 41/2003 (todos)	Mulher	55 anos	30 anos	10 anos	5 anos
	Homem	60 anos	35 anos		
Proventos: Integralidade da média das 80% maiores contribuições desde julho de 1994, ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência					
EC 103/2019 (União)	Mulher	62 anos	25 anos	10 anos	5 anos
	Homem	65 anos			
Proventos: 60% da média das contribuições desde julho de 1994, ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, + 2% a cada ano que ultrapasse os 20 de contribuição					

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1998; 2003; 2019)

Contudo, para que sejam promovidas as alterações na legislação interna relacionada aos RPPSs locais, há de se promover o referendo integral das revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 da Emenda nº 103, conforme dispõe o artigo 36, inciso II. Sem o referendo das referidas revogações, como trata a Nota Técnica nº 12.212, continua a valer o parágrafo 21²² do art. 40 da Constituição, bem como valem os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e o art. 3º da EC nº 47, de 2005 (BRASIL,

²² § 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante (BRASIL, 1988).

2019). Ou seja, para que a legislação local que institua as alterações previdenciárias não conflite com normas constitucionais, é necessário que essas sejam extintas no âmbito da entidade subnacional, em consonância ao que permite a Emenda reformadora de 2019.

Como se pode entender, o que está disposto no §9º do artigo 4º e no §7º do artigo 10 da EC nº 103 são normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata para que os servidores dos Estados, DF e Municípios estejam protegidos do período de vacância estabelecido no inciso II do artigo 36 da Emenda, em que o início da produção de efeitos jurídicos se dará somente com a publicação de lei do ente subnacional que promova o seu referendo integral. Entretanto a nova redação dada ao artigo 40 da CF, que desconstitucionaliza os critérios para concessão, cálculo de proventos e reajustes das aposentadorias voluntárias, é norma de eficácia limitada e não aplicável, dependendo exclusivamente da vontade da unidade federada, justamente para dar a ela mais um instrumento que auxilie na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do respectivo RPPS, ao efetuar alterações previdenciárias pertinentes, reduzindo o custo da cobertura do déficit atuarial que lhe é imposta.

Cabe ressaltar que a Emenda não estendeu para as unidades federativas a disciplina jurídica de transição aplicada à União. Os entes subnacionais, se assim desejarem ou caso seja necessário, poderão reformar a previdência local sem a previsão de regras de transição, diferenciadas, mais brandas, para aqueles que já estão ingressados no serviço público em relação aos que irão ingressar a partir das alterações. Não há sequer a obrigatoriedade de que seja mantido o provento calculado pela integralidade da remuneração e com o reajuste pela paridade.

Para o cálculo de proventos, a redação dada para o §3º do artigo 40 da Constituição Federal, transfere integralmente a regulamentação para a lei de cada ente federativo ao dispor que as “regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo” (BRASIL, 1988).

Contudo, para os RPPSs, cujos entes da federação não promoveram o referendo das revogações previstas no artigo 36 da EC nº 103 e não editaram as novas normas previdenciárias, se obedece o que dispõe o §9º do artigo 4º da Emenda de 2019, aplicando-se o provento de aposentadoria com base na integralidade da remuneração do servidor e com reajuste pela paridade para as

regras de transição contempladas nos artigos 6^a e 6^o-A da Emenda Constitucional nº 41 de 2003 e no artigo 3^o da Emenda Constitucional nº 47 de 2005. Também, continua vigente o disposto no artigo 1^o da Lei nº 10.887 de 2004, em cujos proventos calculados pela média deve constar as 80% maiores contribuições “de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência” (BRASIL, 2004). Não poderá ser aplicada a média de 100% das contribuições de todo o aludido período contributivo como o previsto para os servidores federais.

3.6.2 Aposentadoria especial de magistério

Em caso de efetivação das alterações previdenciárias, para os servidores de cargo efetivo de professor vinculados aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados, do DF e dos Municípios, deverá ser observado que o limite de idade será reduzido em 5 anos em relação aos limites estabelecidos para as aposentadorias voluntárias comuns, sejam nas regras permanentes ou nas de transição, de acordo com o previsto no §5^o do artigo 40 da CF:

§ 5^o Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1^o, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo. (BRASIL, 1988).

Conforme o disposto, para que seja aplicada a redução da idade, deve o professor comprovar o exercício de funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, dentro de estabelecimento de educação, pelo tempo mínimo exigido em lei do ente da federação. Com a reforma do sistema previdenciário promovido pela Emenda nº 103 de 2019, cabe ao ente subnacional definir os tempos mínimos de contribuição, tanto para as aposentadorias comuns, quanto para as aposentadorias especiais, como é o caso do magistério. Entretanto, continua a Lei 9.394 de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, definindo o que é função de magistério e onde deverá exercida, conforme prevê o §1^o do artigo 164 da Portaria nº 1.467 de 2022:

§ 1º Conforme § 2º do art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, são consideradas funções de magistério as exercidas por segurado ocupante de cargo de professor no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio, em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício de docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico (BRASIL, 2022).

Mesmo que a Emenda reformadora do sistema previdenciário brasileiro tenha permitido que o limite do tempo mínimo de contribuição das aposentadorias voluntárias sejam definidas pelos entes federativos, em acordo com as realidades financeiras e atuariais dos respectivos RPPSs, não poderão eles, em caso de aposentadoria especial para os professores, legislar sobre a definição de funções de magistério, nem onde poderão ser exercidas. Continuará sendo considerada função de magistério a prevista em legislação de abrangência nacional, atualmente através da Lei 9.394 de 1996, bem como definido o local onde deverão ser exercidas, a saber, no interior de estabelecimento de educação básica e jamais fora dele. Em caso de um professor, por exemplo, estar exercendo a função de diretor em uma secretaria municipal de educação, esse período de exercício não será considerado função de magistério para fins de aposentadoria especial.

3.6.3 A nova redação do §4º do artigo 40 da CF

A EC nº 103 de 2019 dá nova redação ao §4º do artigo 40 da Carta Magna vedando a adoção de critérios diferenciados da aposentadoria comum para a concessão de benefícios em RPPS, à exceção das aposentadorias voluntárias especiais para, além dos professores em exercício das funções de magistério, servidores com deficiência, servidores ocupantes de cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo, das polícias legislativa, federal, rodoviária federal, ferroviária federal e civil, e servidores em exposição a agentes nocivos. A redação é de eficácia limitada e não auto-aplicável. Até que as unidades federativas subnacionais promulguem as suas reformas previdenciárias, continua vigente o texto constitucional e legislações infraconstitucionais anteriores à Emenda Constitucional de 2019.

Ao referendarem as revogações do artigo 36 da EC nº103, os RPPSs das unidades federativas subnacionais estarão submetidos à nova redação dos §§ 4º,

4º-A, 4º-B e 4º-C do artigo 40 da CF:

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo **idade e tempo de contribuição** diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo **idade e tempo de contribuição** diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo **idade e tempo de contribuição** diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, **vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação**. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para todas as aposentadorias especiais previstas nos versados parágrafos, o ente subnacional deverá editar lei complementar para definir os critérios a serem observados para o reconhecimento do direito à aposentadoria dos seus servidores naquela modalidade. Deverá, no caso do §4º-A, definir o que considera ser uma pessoa com deficiência e se aplicará tempos de contribuição e idade distintos dependendo da gravidade da deficiência, além de regulamentar os níveis de deficiência em grave, moderada ou leve, se for o caso. Em caso de omissão legislativa, se aplicará o disposto para o RGPS previsto na Lei nº 142 de 2013 e no Decreto nº 8.142 de 2013, através de impetração de mandado de injunção.

Para o §4º-C deverá ser expedida lei que defina as atividades exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, bem como os mecanismos que avaliarão e certificarão que o servidor esteve, de fato, exposto a esses agentes e por quais períodos. A previsão constitucional veda a caracterização de exposição relativa à categoria profissional ou ocupação. Assim, a aposentadoria especial deverá ser concedida pelo RPPS subnacional apenas considerando, com as devidas comprovações, o período de efetiva exposição aos agentes nocivos e jamais o cargo efetivo ocupado pelo servidor. Em caso de omissão legislativa desses critérios, se aplica o disposto

para o RGPS, conforme Súmula Vinculante do STF nº 33 de 2014 e Instrução Normativa da Secretaria de Previdência Social (SPS) nº 1 de 2010 e suas atualizações.

Nesta seara das aposentadorias especiais por exposição a agentes nocivos é relevante e recente a decisão do STF sobre a possibilidade de averbação do tempo de serviço prestado por servidores públicos em condições especiais e sua conversão em tempo comum para fins de concessão de aposentadoria especial nos RPPSs, para os períodos exercidos até a promulgação da EC nº 103 conforme repercussão geral, Tema 942:

Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do trabalho prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º C, da Constituição da República (BRASIL, 2020).

Por haver carência de regulação federal em lei complementar específica para os servidores públicos sobre o que trata o §4º, inciso III, do artigo 40 da Carta Magna, com redação anterior à reforma de 2019, para a avaliação de enquadramento no benefício especial se aplicam as regras do RGPS previstas na Lei 8.213 de 1991. A partir da promulgação, as regras para a conversão de tempo especial deverão ser regulamentadas por lei complementar dos entes federados.

Até então não era permitida a conversão por haver o entendimento de confronto ao §10 artigo 40 da Constituição, com redação dada pela EC nº 20 de 1998, que veda “qualquer forma de contagem de tempo fictício” (BRASIL, 1988). O novo entendimento do STF afasta a condição de a conversão ser uma forma de contagem de tempo ficto, pois se trata apenas de um ajuste da relação de trabalho submetida a condições especiais e que a aposentadoria especial com tempo reduzido de contribuição reconhece os danos impostos a quem trabalhou, em parte ou na integralidade da vida contributiva, sob condições nocivas.

A respeito do benefício especial disposto no §4º, os Municípios não tem

autonomia para adotar critérios diferenciados das aposentadorias comuns para os servidores ocupantes de cargo de Guarda Municipal. Esses profissionais estão afastados do que está previsto no §4º-B e não exercem atividades com exposição a agentes nocivos, mas perigosas, as quais também restam afastadas do disposto no §4º-C.

Em todos os parágrafos é exigida a previsão na legislação reformadora local, além do tempo mínimo de contribuição, do limite mínimo de idade. Ao contrário do que está previsto em disposições normativas anteriores à promulgação da EC nº 103, que trata apenas do tempo de contribuição em exposição, conforme demonstrado no quadro 2, para aposentadorias especiais por exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde.

Quadro 2 - Regras de aposentadoria por exposição a agentes nocivos

EC 20/1998 (todos)	Idade mínima -	Tempo mínimo de exposição 25 anos para ambos os sexos
	Proventos: Integrais correspondentes à totalidade da remuneração	
EC 41/2003 (todos)	Idade mínima -	Tempo mínimo de exposição 25 anos para ambos os sexos
	Proventos: Integralidade da média das 80% maiores contribuições desde julho de 1994, ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência	
EC 103/2019 (União)	Idade mínima 60 anos para ambos os sexos	Tempo mínimo de exposição 25 anos para ambos os sexos
	Proventos: 60% da média das contribuições desde julho de 1994, ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, + 2% a cada ano que ultrapasse os 20 de contribuição	

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1998; 2003; 2019)

A medida é para manter o servidor por mais tempo na atividade laboral e, conseqüentemente, contribuir por mais tempo para o RPPS e postergar a despesa com o pagamento do benefício de aposentadoria.

3.6.4 Aposentadoria por incapacidade permanente ao trabalho

Até a reforma previdenciária ocorrida em 2019, o benefício concedido por motivos de saúde que incapacitassem o servidor para o trabalho era denominado aposentadoria por invalidez permanente, cuja impossibilidade laboral se restringia à

aferição das atribuições do cargo ocupado ou outros compatíveis. Com as alterações passou a se denominar aposentadoria por incapacidade permanente ao trabalho, ou seja, a aposentadoria se dá quando o servidor esteja impossibilitado de exercer qualquer atividade de natureza laboral. Mas não foi apenas essa a mudança. O texto Magno, no inciso I do §1º do artigo 40, desconstitucionaliza a forma do cálculo dos proventos, se integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição, seja com base na remuneração ou na média das contribuições dependendo da data de ingresso no serviço público, bem como o reajuste, se paritário ou pelo valor real, em caso de o servidor se tornar incapaz em decorrência de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. A decisão passa agora a ser do ente federativo quando das alterações previdenciárias locais após referendo das revogações pertinentes do artigo 36 da EC nº 103, em razão da eficácia limitada do dispositivo constitucional.

Mas, de acordo com o artigo 176 da Portaria nº 1.467 de 2022, o benefício será concedido “com base na legislação vigente na data em que laudo médico-pericial definir como início da incapacidade total e definitiva para o trabalho, e vigorará a partir da data da publicação do ato correspondente” (BRASIL, 2022). Significa entender que se o ato de concessão da aposentadoria for editado ou publicado após as alterações promovidas pelo ente subnacional, mas cujo laudo médico-pericial foi emitido antes, valem os critérios anteriores à vigência da reforma local para a definição do valor dos proventos, bem como o seu reajustamento.

Passa, a redação nova do inciso I, a constitucionalizar a exigência de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão dessa aposentadoria, bem como a condição de o servidor ser insuscetível de readaptação, que deverá ser observada na edição da lei local regulamentadora do benefício.

§1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, **quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Enquanto Estados, DF e Municípios não efetivarem as alterações previdenciárias, por força da eficácia plena e aplicabilidade imediata do § 7º do art. 10 da EC nº 103, se mantém o quadro jurídico imediatamente anterior à sua promulgação.

3.6.5 O benefício da pensão por morte

A Emenda nº 103 remete totalmente aos entes federativos subnacionais a responsabilidade pelas definições dos critérios para a concessão da pensão por morte, inclusive a forma do cálculo dos proventos, cuja deve estar alinhada à exigência do artigo 40 da CF quanto à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos respectivos RPPSs, e que antes restava expressa no texto constitucional e no artigo 2º da Lei 10.887 de 2004:

Art. 2º Aos dependentes dos servidores titulares de cargo efetivo e dos aposentados de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, falecidos a partir da data de publicação desta Lei, será concedido o benefício de pensão por morte, que será igual:

I - à totalidade dos proventos percebidos pelo aposentado na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite; ou

II - à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite, se o falecimento ocorrer quando o servidor ainda estiver em atividade.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor das pensões o limite previsto no art. 40, § 2º, da Constituição Federal. (BRASIL, 2004).

Ao dar nova redação ao §7º do artigo 40, a regulamentação do benefício deverá ser prevista na legislação reformadora local.

Art. 40 (...)

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, **o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo**, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Observa-se que mesmo tendo o dispositivo eficácia limitada, uma vez que não define, mas transfere às unidades subnacionais todos os encargos em relação

ao benefício, ele traz uma prescrição constitucional mandatária, de aplicabilidade imediata, em relação à observância do §2º do artigo 201 da Lei Maior em caso de o benefício ser fonte única de renda formal auferida pelo dependente. O aludido parágrafo trata que nenhum benefício terá valor inferior ao salário-mínimo. Entende-se, portanto, que para o dependente de um servidor público vinculado a RPPS, seja em atividade ou aposentado, caso o benefício de pensão por morte não seja única renda, poderá ter valor inferior ao salário-mínimo. Em que pese a previsão do artigo 40 da CF sobre a preservação do equilíbrio atuarial dos RPPSs, os proventos não deverão ter cálculos mais brandos, como é o exemplo do aplicado aos servidores federais e, mesmo assim, não há a necessidade de ser respeitado o valor do piso nacional. Mecanismos dispostos exclusivamente para o ajuste das contas estatais, em detrimento às garantias sociais, típicos do modelo neoliberal proponente das reformas previdenciária e trabalhista e da proposta de reforma administrativa.

O quadro 3 demonstra como ficaram as regras de concessão do benefício de pensão por morte aos dependentes dos servidores da União. Essas regras são frequentemente utilizadas como base para as novas definições do benefício para Estados e Municípios.

Quadro 3 - Requisitos para a pensão por morte aplicados à União

Cotas	
Familiar de 50% + 10% por dependente até 100%	
Cota para dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave	
100% até limite do RGPS	
50% + 10% sobre o que supera o limite do RGPS	
Incidência das cotas	
Falecido aposentado	Falecido em atividade
Proventos de aposentadoria	Proventos que teria direito se aposentado por incapacidade permanente à data do óbito (60% da média da totalidade das contribuições + 2% para cada ano que ultrapasse os 20 de contribuição)
Duração do benefício, em caso de, pelo menos, 18 meses de contribuição do servidor falecido e 2 anos de casamento ou união estável	
Duração	Idade do requerente à data do óbito
3 anos	até 21 anos
6 anos	entre 22 e 27 anos
10 anos	entre 28 e 30 anos
15 anos	entre 31 e 41 anos
20 anos	entre 42 e 44 anos
Vitalícia	a partir de 45 anos
Duração do benefício, em caso de contribuição inferior a 18 meses e/ou casamento ou união estável inferior a 2 anos	
4 meses	

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2015; 2019)

O §7º traz, também, a exigência da observância do tratamento diferenciado para a hipótese de concessão de pensão por morte decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, para o servidor policial, agente penitenciário e socioeducativo, quando forem editadas as alterações subnacionais. É um mecanismo voltado para os estados e para a União, tendo em vista que não compõem os quadros efetivos municipais os cargos previstos no §4º-B do artigo 40 da Constituição Federal.

3.7 Disposições sobre o acúmulo de benefícios previdenciários

A Constituição de 1988, no §6º do artigo 40, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20 de 1988, já tratava da acumulação de benefícios. Dizia o parágrafo que era vedada a percepção de mais de uma aposentadoria no mesmo RPPS, ressalvados os benefícios decorrentes dos cargos acumuláveis. Não havia qualquer vedação ou restrição para o recebimento de uma aposentadoria cumulativamente ao de uma pensão por morte.

A EC nº 103 de 2019 trouxe mais uma série de restrições, alinhadas ao momento político que o Brasil vem vivenciando, de priorização do Capital, da redução das despesas do Estado a qualquer custo, do enaltecimento da iniciativa privada e da exaltação do empreendedorismo em desfavor do servidor público, acusado de ser um dos principais atores para uma crise econômico-financeira do país. A nova redação do §6º, além de vedar duas aposentadorias no RPPS de cargos não acumuláveis, passou, senão também vedar, a reduzir valores de benefícios distintos em regimes de previdência distintos:

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, **aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social.** (BRASIL, 1988, grifo nosso).

O artigo 24 da Emenda nº 103 disciplina a acumulação com o benefício de pensão por morte. Ele veda o recebimento de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro no âmbito do mesmo regime de previdência social, com

ressalva aos benefícios do mesmo instituidor decorrente de exercício de cargos acumuláveis previstos no artigo 37, inciso XVI, da CF e permite, conforme dispõe o seu §1º, a acumulação de

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019).

Nesses casos em que há a possibilidade de acumulação, é preservado integralmente o valor do benefício mais vantajoso e assegurado parte do valor dos demais, que serão reduzidos, conforme previsto no §2º do artigo 24:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos. (BRASIL, 2019).

De acordo com o §3º, a aplicação dos redutores “poderá ser revista a qualquer tempo, a pedido do interessado, em razão de alteração de algum dos benefícios” (BRASIL, 2019, art. 24). Se o pensionista verificar que, outrora, um benefício foi mais vantajoso e que deixou de ser, poderá solicitar que a redução a ele seja aplicada, restabelecendo o valor integral do outro ou de um dos outros benefícios, tendo em vista que a preservação do valor integral se estabelece em apenas um deles. Caso o pensionista receba, por exemplo, uma aposentadoria no RPPS, uma pensão no RGPS e outra pensão de atividade militar, dois desses benefícios serão reduzidos.

Também, sempre que reajustado o valor do salário-mínimo nacional, o valor dos benefícios reduzidos deverá ser recalculado em razão de alteração das faixas as quais são aplicados os redutores, conforme preconiza o §8º do artigo 165 da

Portaria 1.467 de 2022. A responsabilidade do recálculo é do regime previdenciário, não havendo a necessidade de solicitação por parte do interessado. É obrigação da entidade concessora observar os ajustes e reajustes pertinentes aos benefícios.

Observa-se que os redutores são aplicados apenas para os cônjuges ou companheiros dos instituidores. Não se aplicam a nenhum outro dependente, como os filhos, por exemplo. Em caso de duas pensões divididas entre cônjuge ou companheiro e outro dependente, se reduz apenas a cota dos primeiros, permanecendo integral a outra cota.

É interessante perceber que o dispositivo traz uma assimetria quando veda a concessão de mais de uma pensão por morte no mesmo regime de previdência em decorrência de cargos não acumuláveis, mas permite que sejam concedidas quando em regimes previdenciários distintos, mesmo aplicando-se os redutores. Não há exigência no texto legal que as pensões em regimes diferentes devam ser oriundas de cargos acumuláveis como ocorre para os benefícios concedidos no mesmo órgão previdenciário. Entretanto, quando percebidas duas pensões na mesma instituição de previdência cumulativamente com uma aposentadoria em outra, haverá redução nos benefícios, conforme dispõe o inciso I do §4º do artigo 165 da Portaria nº 1.467.

Criou-se um mecanismo severo para os dependentes não só dos servidores públicos vinculados aos RPPSs, mas, também, para os de todos os trabalhadores, amenizado para os militares. Ao reduzir drasticamente um ou mais benefícios, está sendo reduzida a renda familiar do beneficiário, que deverá adaptar seu custo de vida à nova situação financeira.

As vedações e reduções de proventos para o caso de acumulação de benefícios se dá sob a justificativa de reduzir as despesas dos regimes previdenciários em consonância com a busca de seus equilíbrios financeiros e atuariais. É medida de eficácia plena e aplicabilidade imediata, devendo ser observada pelos RPPSs subnacionais, bem como pelo RGPS e regime de previdência militar, desde a promulgação da EC nº 103 de 2019.

Como demonstrado ao longo do capítulo, a reforma da previdência efetivada no Governo Jair Bolsonaro trouxe uma situação peculiar aos entes federativos subnacionais, inédita desde a promulgação da Constituição Cidadã, ao retirar do texto constitucional a eficácia plena de parte das regras junto aos RPPSs locais. Contudo, os Estados, o DF e os Municípios não foram agraciados com liberdade

plena para efetuarem mudanças nos respectivos sistemas previdenciários. Em consonância com caráter centralizador do Estado Brasileiro, devem ser respeitados diversos instrumentos regulatórios do governo central, especialmente aqueles que tratam do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes. Muitas situações complexas a serem observadas, demandando árduos desafios aos chefes dos Executivos e aos gestores do sistema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social dos servidores públicos brasileiros vinculados a RPPSs sofreu a última reforma com a promulgação da EC nº 103, de 12 de dezembro de 2019. Ela permite que Estados, DF e Municípios tenham relativa autonomia em relação aos seus sistemas previdenciários, possibilitando que sejam efetuadas alterações em determinadas disposições que até então eram de responsabilidade privativa da União. Ou seja, o texto constitucional, desde a publicação da CF de 1988, trazia em seu corpo e em normas infraconstitucionais regras que deveriam ser obedecidas por todos os entes da federação. Não sendo absoluta a autonomia das unidades subnacionais que possuem RPPS, cabe a elas respeitarem determinadas normas regulatórias centrais para, prioritariamente, buscarem o equilíbrio financeiro e atuarial dos seus regimes. Exigência essa estabelecida em consonância aos ditames do pensamento neoliberal, que tem como primazia o enxugamento do Estado e o equilíbrio das contas públicas, em detrimento do bem-estar social e em contrariedade às intenções de maior inclusão social com base na igualdade dispostas na Carta Cidadã de 1988.

O objetivo deste trabalho foi compreender, de maneira historicamente contextualizada, quais as alterações da EC nº 103 de 2019 devem ser observadas pelos RPPSs subnacionais, para que os respectivos entes federativos não sofram sanções que acarretem prejuízos severos aos cidadãos.

Para alcançar o objetivo, buscou-se conceitualizar a Previdência Social através da sua evolução histórica, não só no Brasil, mas, também, no mundo. Aproveitou-se para elucidar os impactos que cada ideário econômico dispensou aos sistemas de previdência. Foi descrita a previdência do servidor público brasileiro como estabelecida na CF de 1988 e suas reformas nos anos de 1998, 2003 e 2019, bem como foram analisadas as alterações da EC nº 103 em relação aos RPPSs dos Estados, DF e Municípios.

A última reforma da previdência do Brasil é recente e carece de análises, além de ser assunto relevante ao interesse da Administração Pública. É importante o entendimento que a nova norma estabelece sobre as instituições gestoras dos sistemas de previdência locais, tendo em vista que a desconstitucionalização de algumas das suas exigências não atinge a União.

Historicamente os servidores públicos foram os primeiros trabalhadores

brasileiros a possuírem proteção previdenciária quando da incapacidade laboral, em razão de formarem a primeira categoria a conseguir se organizar para promover algum tipo de pressão junto ao aparelho estatal em relação às reivindicações por melhorias das condições de trabalho. A Previdência Social do Brasil, portanto, surge de um grupo específico e vai se expandindo para a coletividade, no decorrer do tempo.

Partindo-se desse fato, tornou-se imprescindível estudar o sistema previdenciário brasileiro no que tange àqueles trabalhadores que dedicam a sua força laboral à administração pública. Tal sistema passou por incontáveis alterações dependendo do cenário político-econômico posto em cada época, atingindo diretamente os trabalhadores que a ele se vinculam, mas, também, o seu funcionamento sob uma ótica institucional.

Inicialmente, no primeiro capítulo, retratou-se a Previdência Social, no âmbito internacional. Ficou manifestado que a Previdência Social no mundo possuía essencialmente um caráter social, de bem-estar da sociedade, do qual o crescimento econômico, à luz do pensamento keynesiano, se dava com a intervenção estatal. O Estado prestava assistência àqueles que se encontravam em situação de pobreza, e posteriormente, já com um sistema contributivo, para aqueles trabalhadores que eventualmente pudessem se encontrar em incapacidade laboral por motivo de doença, acidente de trabalho, invalidez ou velhice. O Estado se viu obrigado a conceder os benefícios e fazer parte do custeio devido às pressões revolucionárias das classes trabalhadoras da época.

Em seguida, restou demonstrado, que a partir dos anos de 1980, houve o declínio do Estado de Bem-Estar Social, propiciando a ascensão das ideias neoliberais, cujo propósito é o ajuste fiscal do Estado, minimizando a atuação estatal nas políticas públicas e dando espaço para o mercado. Nessa ocasião, os governos passaram a ter preocupação em buscar o equilíbrio das contas públicas, acusando o sistema previdenciário como um dos maiores responsáveis pelo desequilíbrio financeiro do Estado. A previdência, então, passou a ser alvo de diversas reformas ao redor do mundo, essencialmente para diminuir as despesas da administração pública, de modo a onerar os trabalhadores e servidores públicos com majoração das contribuições, aumento do período de carência para a implementação dos requisitos de aposentação e redução dos valores dos respectivos proventos. Notou-se claramente que, ao longo das décadas, a inquietação dos governos

passou a ser o ajuste fiscal do Estado em substituição ao papel de garantir a segurança social.

No Brasil não foi diferente, conforme visto no segundo capítulo do presente trabalho. Apresentou-se, no país, um cenário de transformação econômica muito próxima à ocorrida internacionalmente, refletindo diretamente na implementação de políticas públicas, incluindo-se a Previdência Social. A questão foi evidenciada ao ser elaborada uma conjuntura histórica especificamente sobre a previdência dos servidores públicos. Até a CF de 1988 viu-se um Estado intervencionista que concedia aposentadoria aos seus então funcionários, em caráter premial quando alcançassem longo período de labor na administração pública. Essa condição se manteve por curto período após a promulgação da Carta Magna, sendo alterada no início dos anos de 1990, quando o Brasil fica significativamente submetido à influência do pensamento neoliberal, sob a justificativa das mudanças econômicas, sociais e demográficas, impulsionada pelas diversas agências, como o FMI, o Banco Mundial e pelos Bancos Centrais ao redor do mundo. Passou a ser premissa dos entes federativos subnacionais, desde 1998, no que tange à previdência social, a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPSs, de forma a diminuir os compromissos estatais com o pagamento das despesas previdenciárias, transferindo o ônus para os respectivos segurados. Mostrou-se, portanto, que os governos a partir da década de 1990, com destaque ao governo de Fernando Henrique Cardoso, implementador do ideário gerencialista que defende uma administração pública aos moldes da lógica de mercado, consideravam necessária a reforma do sistema previdenciário brasileiro, em especial dos servidores públicos, para que o Estado pudesse, dentre outras medidas e reformas, equilibrar as suas contas.

A principal ferramenta de controle da União sobre os RPPSs dos entes federativos subnacionais é o CRP, instituído pelo Decreto 3.788 de 2001. Desde a criação do certificado, anualmente, os RPPSs devem encaminhar uma série de informações a fim de comprovar ao poder central que as respectivas unidades da federação estão regulares no que concerne às suas previdências, em relação às exigências da Lei 9.717 de 1998. Entende-se que em caso de omissão ou irregularidade das informações, o CRP não é reemitido e o ente envolvido tem suspensos, imediatamente, as transferências voluntárias das verbas federais; a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, a concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades

da Administração Direta ou Indireta da União, a liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras e o pagamento dos valores referentes à compensação previdenciária devidos do RGPS. Tal fato acarretaria prejuízos imensuráveis à sociedade, pois poderá ocorrer paralisação de obras e serviços custeados por transferências voluntárias.

Até a reforma da previdência dos servidores públicos ocorrida em 2019, conforme retratado neste trabalho, os principais instrumentos disponíveis para os entes subnacionais equacionarem os déficits financeiros e atuariais dos RPPSs eram as alíquotas extraordinárias, aportes financeiros e segregação de massas dos segurados, todos de incumbência do tesouro estatal, visto que as demais possibilidades se encontravam na competência privativa da União. A EC nº 103 de 2019, ao permitir que a elegibilidade para aposentadoria, a forma de cálculo dos proventos e o reajustamento ficassem ao cargo de cada ente federado subnacional, possibilitou a abertura de alternativas antes inexistentes, mas que colocam nos ombros dos segurados maiores encargos. É considerada a norma mais severa para os servidores, uma vez que permite novas regras do benefício de aposentadoria que protelam o tempo de atividade e reduzem significativamente os proventos.

Por fim, evidenciou-se, especialmente a partir do terceiro capítulo deste trabalho, a necessidade dos entes federativos subnacionais cumprirem as exigências dispostas na EC nº 103 de 2019 relativas às normas de eficácia limitada não autoaplicável (opcionais e com necessidade de edição de lei local), às de eficácia contida e aplicabilidade imediata (cumprimento obrigatório com necessidade de edição de lei local) e às de eficácia plena e aplicabilidade imediata (cumprimento obrigatório sem a necessidade de edição de lei local), com objetivo de equacionarem déficits financeiros e atuariais dos seus regimes previdenciários, para evidenciar regularidade ao poder central e manterem ativos os respectivos CRPs.

Evidenciou-se que muitos entes subnacionais ainda não editaram algumas normas exigidas pela EC nº 103 de 2019, como é o caso das que se referem à limitação do rol de benefícios, ao estabelecimento de alíquotas mínimas de contribuição e à instituição de RPCs, e que há uma disparidade nas regiões brasileiras quanto à aplicação das referidas normas, proporcionalmente ao número de RPPSs. Já no que diz respeito às razões para a ausência e para a assimetria regional quanto à edição de normativas locais obrigatórias, em função da delimitação do presente trabalho, elas poderão ser devidamente aprofundadas em futuros

estudos. Tendo em vista que apenas pouco mais de 32% dos entes subnacionais efetivaram reformas nos seus sistemas previdenciários, fica, também, para pesquisas futuras, a análise dos impactos dessas alterações em relação aos servidores públicos e seus dependentes. Da mesma forma, devido ao pequeno número de alterações previdenciárias locais, que contraria as intenções da EC nº 103 de 2019 no ajuste das contas públicas em relação à Previdência Social, poderá ser matéria de análise a manutenção da autonomia dos Estados, DF e Municípios para legislarem sobre os critérios de elegibilidade, cálculo e reajustamento dos proventos de aposentadoria de seus servidores.

A autonomia federativa disposta na EC nº 103 de 2019 trouxe certa liberdade aos governadores e prefeitos para enxugar os gastos públicos com a previdência de seus servidores. Entretanto, quando se trata de modificar as regras de concessão dos benefícios de aposentadorias e pensões, deve-se primar, acima de tudo, o respeito à dignidade humana e o respeito aos direitos fundamentais não deve ceder perante exigências de equilíbrio fiscal. Alterar a Previdência Social não é tarefa fácil. Necessita de muita cautela, planejamento, estudo e até mesmo articulação política para ter o aproveitamento correto de tal alteração. Reformar um dos pilares essenciais da política social como é o da previdência é sempre um grande desafio aos governantes, pois longe de tratar-se de uma mera fórmula ou questão técnica tem-se, aqui, uma decisão política com impacto significativo na vida dos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios Contemporâneos para a Reforma da Administração Pública Brasileira. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública: Coletânea**. São Paulo. UNESP. p 537-548. 2010.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66. 1996.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). Nota Técnica nº 001, de 12 de abril de 2021. Brasília. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Nota-t%C3%A9cnica.-ATRICON-01-2021-12.04.21.pdf>. Acesso em 22 mai. 2023.

BRASIL. Constituição Federal, de 18 de Setembro de 1946. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Constituição Federal, de 05 de Outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.808 de 20 de setembro de 2012. Cria a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe, dispõe sobre sua vinculação no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7808.htm. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de novembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso

em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 88, de 07 de maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm. Acesso em: 21 mai. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de Novembro de 2019. Altera o Sistema de Previdência Social e Estabelece Regras de Transição e Disposições Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Estatísticas e informações dos RPPS. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. Disponível em: <http://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>. Acesso em: 05 jun.2023.

BRASIL. Guia de Previdência Complementar para Entes Federativos. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. Ed. 7. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar>. Acesso em: 22 mai. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº1, de 22 de julho de 2010. Estabelece instruções para o reconhecimento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, do direito à aposentadoria dos servidores públicos com requisitos e critérios diferenciados, de que trata o art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, com fundamento na Súmula Vinculante nº 33 ou por ordem concedida em Mandado de Injunção. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/INSTRUNORMATIVASPSN01de22jul2010atualizadaat26mai2014-2.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8213cons.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 10 de maio de 2006. Altera o art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 10 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.717, de 27 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a Aplicação de Disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de Dezembro de 2003, Altera Dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de Novembro de 1998, 8.213, de 24 de Julho de 1991, 9.532, de 10 de Dezembro de 1997, e Dá Outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm. Acesso em: 21 mai. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Nota Técnica nº 03, de 03 de março de 2015. Considerações Sobre a Possibilidade e os Efeitos da Revisão ou Desfazimento da Segregação da Massa dos Segurados, Adotada Como Alternativa Para Equacionamento do Déficit Atuarial. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/NOTA-TECNICA-03-2015.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023

BRASIL. Nota Técnica nº 12.212, de 22 de Novembro de 2019. Análise das Regras Constitucionais da Reforma Previdenciária Aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Entes Federados Subnacionais. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/SEI_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Os 100 Anos da Previdência Social. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Previdência. 2022. Disponível em:
http://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/livro-os-100-anos-da-previdencia-social/livro_os_100_anos_da_previdencia_social_web.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, DF: Ministério da Administração e Reforma do Estado. 1995. Disponível em:
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2023.

BRASIL. Portaria MPS nº 44, de 04 de janeiro de 2013. Institui o Plano de Benefícios do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais do Poder Executivo. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. Disponível em:
<http://www.funpresp.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Portaria-44-DE-31-DE-JAN-EIRO-DE-2013.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Portaria MPS nº 239, de 06 de maio de 2013. Institui o Plano de Benefícios do Regime de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais do Poder Legislativo. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social. Disponível em:
http://www.funpresp.com.br/wp-content/uploads/2020/06/PT-239-Previc-aprova-Legis-Prev_07mai20131.pdf. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022. Disciplina os Parâmetros e as Diretrizes Gerais para Organização e Funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em Cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos Arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em:
<http://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria/mtp-n-1.467-de-2-de-junho-de-2022-405580669>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Portaria ME nº 1.348, de 03 de dezembro de 2019. Dispõe sobre parâmetros e prazos para atendimento das disposições do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, para Estados, Distrito Federal e Municípios comprovarem a adequação de seus Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em:
<http://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/arquivos/2020/portaria-seprt-me-no-1-348-de-03dez2019-atualizada-ate-30jul2020.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023

BRASIL. Portaria ME nº 18.084, de 29 de julho de 2020. Altera o prazo para comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do cumprimento de parâmetros gerais relativos aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em:
<http://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/arquivos/2020/portaria-no-18-084-de-29-de-julho-de-2020.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. Portaria ME nº 21.233, de 23 de setembro de 2020. Altera o art. 1º da Portaria SEPRT nº 18.084, de 29 de julho de 2020, que prorroga o prazo para comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do cumprimento dos

parâmetros gerais relativos aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Ministério da Economia. Disponível em:

http://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/arquivos/2020/portaria-no-21-233-de-23-de-setembro-de-2020_.pdf. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 06, de 20 de fevereiro de 2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC%206/2019. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 287, de 05 de dezembro de 2016. 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC%20287/2016. Acesso em: 07 jun. 2023.

BRASIL. Súmula Vinculante nº 33, de 24 de abril de 2014. Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1941>. Acesso em: 21 mai. 2023.

BRASIL. Transferências Voluntárias. Brasília, DF: Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. 2018. Disponível em <https://bit.ly/transferenciasvoluntarias>. Acesso em: 15 jul. 2023

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. Rio de Janeiro. 21 ed. Forense. 2018. Disponível em:

<http://professor.pucgoias.edu.br/sitedocente/admin/arquivosUpload/4615/material/2197-Manual-de-Direito-Previdencirio-Carlos-Alberto-Pereira-de-Castro-2018.pdf>.

Acesso em: 03 jul. 2023.

COSTANZI, Rogério Nagamine; AMARAL, Aline Diniz; DIAS, Cícero Rafael; ANSILIERO, Graziela; AFONSO, Luis Eduardo; SIDONE, Otávio José Guerci. Reforma da Previdência Social. In: NEGRI, João Alberto de. ARAÚJO, Bruno César. BACELETTE, Ricardo (Orgs.). **Desafios da nação artigos de apoio**. Brasília, v. 2, p. 129-191. IPEA. 2018. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8325>. Acesso em: 20 jun. 2023.

COSTANZI, Rogério Nagamine. ANSILIERO, Graziela. Reformas nos regimes de previdência de servidores públicos civis na OCDE e os efeitos do teto do INSS nos regimes dos servidores no Brasil. **Nota Técnica**. Brasília, nº 40. 2017. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/170630_nt40_disoc.

[pdf](#). Acesso em: 07 jul. 2023.

COUTINHO, R. Diogo. Direito e economia política na regulação de serviços públicos. São Paulo. Saraiva. 2014.

DIAS, Cícero Rafael. Análise de impactos atuariais da Proposta de Emenda Constitucional Nº 287/2016 no Regime Próprio de Previdência Social da União. In: NEGRI, João Alberto de. ARAÚJO, Bruno César. BACELETTE, Ricardo (Orgs.). **Desafios da nação artigos de apoio**. Brasília, v. 2, p. 231-252. IPEA. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8325>. Acesso em: 17 jul. 2023.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In: COELHO, Vera Schattan P (Orgs.). **A reforma da Previdência Social na América Latina**. Rio de Janeiro. FGV. 2003.

FLEURY, Sonia. Seguridade Social: um novo patamar civilizatório. In: DANTAS, Bruno *et al.* (Orgs.). **A Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Os cidadãos na carta cidadã**. Brasília, v.5, p. 1-27. Instituto Legislativo Brasileiro do Senado Federal. 2008. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada>. Acesso em: 14 ago. 2023.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projeto de pesquisa. São Paulo. 4 ed. Atlas. 2002. Disponível em: <http://docente.ifrn.edu.br/mauriciofacanha/ensino-superior/redacao-cientifica/livros/gil-a.-c.-como-elaborar-projetos-de-pesquisa.-sao-paulo-atlas-2002./view> Acesso em 10 ago. 2023.

GRANATO, Leonardo. A trajetória dos estudos de Administração Pública no Brasil: uma contribuição à discussão sobre a qualidade da democracia no país. In: XAVIER, Lídia de Oliveira. AVILA, Carlos F. Dominguez (Orgs.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa**. Curitiba, v. 1, p. 225-242. CRV. 2016.

GRANEMANN, Sara. PEC 287/2016: falácias para a desconstrução dos direitos do trabalho. **SER Social**. Brasília, v. 18, n. 39, p. 672-688, jul.-dez. Unb. 2016. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/14639/12949/25155. Acesso em: 11 ago. 2023.

JARDIM, Maria Chaves. MOURA, Paulo José Carvalho. O projeto de capitalização da Previdência Social no governo Bolsonaro: O mercado como estratégia de aposentadoria. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília. v. 8, nº 1, p. 63-93. Unb. Jan-Apr 2023. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/se/a/3szhBDNGr5f6kCkjBrRmXpg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 14 jul. 2023.

MARCONI, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos da metodologia

científica. São Paulo. 8 ed. Atlas. 2017. Disponível em:
http://ia804601.us.archive.org/7/items/Fundamentos_de_metodologia_cientifica_8_e_d.-www.meulivro.biz/Fundamentos_de_metodologia_cientifica_8_ed.-www.meulivro.biz.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

MARTINS, Bruno Sá Freire. A nova previdência do servidor público. Curitiba. Alteridade. 2021.

MATIJASCIC, Milko. Reforma da previdência nos países em desenvolvimento: o eterno retorno. In: TAFNER, Paulo. GIAMBIAGI, Fábio (Orgs.). **Previdência no Brasil. Debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro. p. 185-216. IPEA. 2007
<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/previdencia-no-brasil.pdf>. Acesso em 07 jul. 2023.

MESA-LAGO, Carmelo. As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de Seguridade Social. **Coleção Previdência Social**. Brasília. v. 23. 2006. Disponível em:
http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_081014-111405-101.pdf. Acesso em: 05 jul. 2023.

MILDNER, Eduardo Machado. Reforma necessária ou deforma arbitrária. A (in)existência de déficits nas contas da Previdência Social e os argumentos econômicos, jurídicos e sociais que fundamentam a PEC 287/2016. Dissertação (Mestrado) - FMP. Porto Alegre. 2018. Disponível em:
<http://fmp.edu.br/wp-content/uploads/2021/03/Eduardo-Mildner.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade. **Educ. Soc.** Campinas. v. 23, nº 80, p. 13-24. 2002. Disponível em:
<http://www.scielo.br/j/es/a/nWcqW5JLMpXWkMjxtFFDTvF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 jul. 2023.

NOGUEIRA, Naron Gutierrez. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. **Coleção Previdência Social. Série Estudos**. Brasília, v. 34. 2012. Disponível em:
http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

NOLASCO, Lincoln. Evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo. **Portal Jurídico Investidura**. Florianópolis. 18 mar. 2012. Disponível em:
investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/previdenciario/231692-evolucao-historic-a-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo. Acesso em: 08 jul. 2023.

NULLE, Andressa Lopes. MOREIRA, Cássio Silva. A Previdência Social: reforma ou há alternativas? **Economia e Sociedade**. 28(3) set/dez 2019. Disponível em:
<http://www.scielo.br/j/ecos/a/vZTmW9C7vPhhgLBDcxzQZSs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 jul. 2023.

OLIVEIRA, Juliana de. Evolução histórica da Previdência Social: o sistema previdenciário brasileiro é estável?. **Revista Brasileira de História do Direito**.

Salvador. v. 4, nº 1, p. 64-86. 2018. Disponível em: <http://www.indexlaw.org › download › pdf>. Acesso em 30 jun. 2023.

OLIVEIRA, Patrícia Evangelista. As reformas previdenciárias dos servidores públicos. Dissertação (Mestrado) - PUC. São Paulo. 2006. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/teste/arqs/cp012966.pdf>. Acesso em: 08 jul.2023.

PORTO, Valéria. A Previdência Social dos servidores públicos Regime Próprio e Regime de Previdência Complementar. Brasília. Módulo 1. 2015. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2862/1/A%20Previd%C3%Aancia%20Social%20dos%20Servidores%20P%C3%ABlicos%20-%20Modulo%201.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2023.