



A NOVA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS





BRUNO SÁ FREIRE MARTINS

A NOVA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS



Alteridade

Curitiba - 2021



Rua Itupava, 118 - Alto da Rua XV, CEP 80045-140 Curitiba – Paraná
Fone: (41) 3075.3238 • Email: alteridade@alteridade.com.br
www.alteridade.com.br

Conselho Editorial

Carlos Luiz Strapazzon
Claudia Rosane Roesler
Daniela Cademartori
Fabiano Hartmann Peixoto
Guido Aguila Grados
Ingo Wolfgang Sarlet
Isaac Reis

Jairo Enrique Herrera Pérez
Jairo Gilberto Schäfer
José Antonio Savaris
Marcos Garcia Leite
Luis Alberto Petit Guerra
Paulo Márcio Cruz
Zenildo Bodnar

M341n

Martins, Bruno Sá Freire

A nova previdência do servidor público / Bruno Sá Freire

Martins.– 1. ed. – Curitiba [PR]: Alteridade, 2021.

376 p.

ISBN 978-65-89533-03-0

1. Previdência social – Legislação – Brasil. 2. Aposentadoria –
Legislação – Brasil. 3. Brasil - Servidores públicos. I. Título.

21-69481

CDU 349.3(81)

Catálogo: Leandra Felix da Cruz Candido – Bibliotecária – CRB-7/6135

Diagramação: Know-how Desenvolvimento Editorial

Capa: Paulo Benczik



*Relaxa que no final tudo dá certo, e se não deu certo
é porque ainda não chegou o final.*





Mais um livro e não me canso de dizer que tudo isso só é possível pelo carinho e compreensão de meu maior alicerce, minha família.

Obrigado, Karoline, Bernardo e Teodoro, por estarem ao meu lado e me mostrarem diariamente a importância de uma família.





SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1 – CONTEXTO HISTÓRICO	13
Capítulo 2 – EXCLUSÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS	23
Capítulo 3 – COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE MILITARES	35
Capítulo 4 – ALTERAÇÕES ATINENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	53
4.1 A constitucionalização da readaptação.....	53
4.2 A aposentadoria como causa de extinção do vínculo.....	58
4.3 O fim da complementação das aposentadorias	66
4.4 Filiação previdenciária do servidor durante o mandato eletivo.....	70
Capítulo 5 – FIM DAS INCORPORAÇÕES	73
Capítulo 6 – AS ALTERAÇÕES DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	79
6.1 A aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho.....	81
6.2 A aposentadoria compulsória	92
6.3 A aposentadoria voluntária	93
Capítulo 7 – O FIM DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA COMO PENA	157
Capítulo 8 – AS NOVAS REGRAS GERAIS DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA	159
Capítulo 9 – CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS VEDAÇÕES	171
Capítulo 10 – DIREITO ADQUIRIDO	177
Capítulo 11 – REGRAS DE TRANSIÇÃO DOS SERVIDORES EM GERAL	187

Capítulo 12 – REGRAS DE TRANSIÇÃO DOS PROFESSORES.....	211
Capítulo 13 – REGRAS DE TRANSIÇÃO DOS AGENTES DE SEGURANÇA.....	215
Capítulo 14 – REGRAS TRANSITÓRIAS.....	223
14.1 Servidores em geral.....	224
14.2 Agentes de segurança.....	229
14.3 Servidores expostos a agentes nocivos.....	230
14.4 Professores.....	233
Capítulo 15 – REGRAS DE TRANSIÇÃO DOS SERVIDORES EXPOSTOS A AGENTES NOCIVOS.....	237
Capítulo 16 – SERVIDORES COM DEFICIÊNCIA.....	245
16.1 Aposentadoria por idade.....	246
16.2 Aposentadoria por tempo de contribuição.....	250
Capítulo 17 – CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DOS SERVIDORES FEDERAIS.....	257
17.1 Alíquota de 14%.....	258
17.2 Progressividade de alíquota.....	259
17.3 Aposentados e pensionistas.....	260
17.4 Confisco.....	261
17.5 Igualdade tributária.....	268
Capítulo 18 – ABONO DE PERMANÊNCIA.....	271
Capítulo 19 – SISTEMA INTEGRADO DE INFORMAÇÕES.....	275
Capítulo 20 – PENSÃO POR MORTE.....	281
Capítulo 21 – ACÚMULO DE PROVENTOS.....	297
Capítulo 22 – NULIDADE DE APOSENTADORIA.....	311
Capítulo 23 – CÁLCULO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA.....	325
Capítulo 24 – NORMAS TRANSITÓRIAS DE GESTÃO.....	345
Capítulo 25 – REGRAS PARA EXTINÇÃO DO RPPS.....	355
Capítulo 26 – REVOGAÇÕES E VIGÊNCIA.....	359
Referências	373



INTRODUÇÃO

Em 2016 o Governo Federal apresentou proposta com o objetivo de promover alterações no sistema previdenciário brasileiro, que, já naquela oportunidade, alcançavam os servidores públicos.

A proposta continha regramentos atinentes à gestão dos Regimes Próprios, seu custeio e requisitos para a concessão das aposentadorias e pensões, dentre outros aspectos.

Entretanto, por questões políticas que envolviam o governo da época, a proposta não conseguiu avançar, sendo deixada de lado.

Em 2018 novas eleições foram realizadas, e desde o processo eleitoral já se afirmava a necessidade de mudanças na previdência, as quais se concretizaram com o envio, no início de 2019, de projeto para modificar o Texto Magno alterando diversos aspectos relacionados à previdência dos servidores públicos, denominado popularmente PEC 6 ou, como disse o próprio Governo, “A NOVA PREVIDÊNCIA”.

Além disso, tentou-se introduzir novos conceitos previdenciários para os servidores públicos, como no caso do Regime de Capitalização consistente na constituição de reservas individuais que, aliadas aos rendimentos obtidos, levariam aos valores a serem recebidos no momento da aposentadoria, não de forma plena, já que havia previsão de valores mínimos assegurados aos servidores cuja responsabilidade pelo pagamento seria dos Regimes Próprios.

A reforma consistiria na modificação total do modelo hoje adotado, já que, conforme dito, sua base residia nas contribuições e na poupança individuais, enquanto os Regimes Próprios básicos ainda têm por fundamento, mesmo com a reforma, o modelo de benefício definido e contribuições solidárias.

Tal mudança foi rechaçada pelo Congresso Nacional e retirada do texto aprovado ainda na Câmara dos Deputados.



Ainda assim, pode-se dizer que a proposta, apesar de todas as adversidades surgidas durante o curso do processo legislativo, foi aprovada em tempo recorde, pois levou em torno de nove meses desde sua apresentação até a entrada em vigor.

Com a publicação em 13 de novembro de 2019, a proposta tornou-se a Emenda Constitucional n. 103 e introduziu, na visão de muitos, uma nova ordem previdenciária também para os Regimes Próprios, modificando desde as regras de concessão de aposentadorias e pensões, passando pelas contribuições financeiras e novamente por questões atinentes à gestão dos Regimes Próprios, até 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.

Essa medida se concretizou pela fixação de normas transitórias alusivas às aposentadorias dos servidores federais e às pensões de seus dependentes, delegando à legislação local a fixação dos critérios a serem considerados na concessão dos benefícios dos servidores estaduais, distritais e municipais.

Obviamente que essa e outras medidas foram acompanhadas de grandes polêmicas, exigindo uma análise pormenorizada que abarque tanto as previsões contidas na nova redação quanto o contexto de sua edição e, principalmente, os aspectos relacionados a possíveis conflitos com normas já vigentes no ordenamento constitucional brasileiro.

Esses motivos levaram à edição desta obra, com o objetivo de analisar todas as mudanças pertinentes aos Regimes Próprios, artigo por artigo, considerando aspectos jurídicos, econômicos e sociais relacionados à previdência dos servidores públicos.



CAPÍTULO 1

CONTEXTO HISTÓRICO

Antes de tudo é necessária uma pequena digressão histórica com o objetivo de entender os fatores que levaram à série de mudanças no sistema previdenciário dos servidores públicos nesses 32 anos de existência da Constituição cidadã.

Até porque a formação de seu texto originário baseou-se muito no modelo até então existente, segundo o qual a previdência do servidor público revestia-se de um caráter premial, destinada àqueles que, tendo alcançado longo período de labor no âmbito da Administração Pública, eram contemplados com a inatividade remunerada.

Já na Carta Magna de 1891 utilizou-se da expressão “aposentadoria” com a previsão de que os funcionários públicos seriam aposentados quando se tornassem inválidos a serviço da Nação (art. 75) e que os juízes seriam aposentados com todos os seus vencimentos quando completassem mais de 30 anos de exercício (art. 6º das Disposições Transitórias). Pode-se dizer que desde aquela época o número 30 passou a ter grande influência sobre o sistema previdenciário.

À medida que as Constituições foram se sucedendo, novas previsões foram sendo lançadas em seus Textos, até que se chegou à atual Constituição Federal, na qual, inicialmente, optou-se por estabelecer os requisitos para a aposentadoria e a forma de cálculo das pensões por morte, além de se permitir que todos aqueles que tivessem um vínculo com a Administração Pública, independentemente da espécie, pudessem se inativar, mediante autorização legal local.

Requisitos que tomaram por base muito mais a história do regramento previdenciário do que aspectos relacionados à busca de um sistema equilibrado.

Daí a redação original da Carta Magna prever a inativação voluntária por idade ou tempo de serviço, cujo conceito foi definido por lei, permitindo-se, assim, a existência de regramentos que autorizaram, nesse primeiro período, que os servidores públicos se aposentassem com menos anos do que as exigências constitucionalmente estabelecidas.

Isso porque os Entes Federados editaram normas prevendo que as férias e licenças não usufruídas poderiam ser contadas em dobro no momento da aferição do preenchimento do requisito, ou seja, aquele mês de férias não usufruída se tornava dois meses na hora de contar o tempo de serviço do servidor.

Some-se a isso o fato de que a exigência de tempo de serviço para a aposentadoria fez com que as contribuições vertidas ao sistema, naqueles casos em que existiam, fossem destinadas ao custeio de pensões por morte e de serviços relacionados à assistência à saúde do servidor e de seus dependentes, os quais naquela época eram custeados com essa mesma contribuição.

Além disso, o texto originário não continha limitador ao valor dos proventos, de forma que os Entes Federados na maioria dos casos permitiam a criação de gratificações destinadas aos servidores que se aposentavam a serem recebidas após a inativação.

Toda essa benevolência constitucional decorreu simplesmente do fato de que, à época da edição da atual Constituição Federal, os benefícios previdenciários, em especial, a aposentadoria, eram tidos como um prêmio para os servidores e não como um seguro de natureza previdenciária.¹

Nesse mesmo período o País passava por mais uma grave crise financeira com a inflação em níveis alarmantes, e os Entes Federados mantiveram o equilíbrio financeiro usufruindo dessa crise, já que os altos índices inflacionários elevavam as taxas de juros e permitiam que os recursos tivessem rentabilidade suficiente para custear todas as despesas.

No início dos anos 1990 a situação mudou. O País passou por reformas econômicas, momento em que começam as primeiras sinalizações de que as finanças estatais na realidade não tinham qualquer equilíbrio.

Surgiu aí, em âmbito federal, a Emenda Constitucional n. 3/93, que passou a exigir contribuições dos servidores federais para a concessão de aposentadoria, trazendo algumas diretrizes importantes.

1 MARTINS, Bruno Sá Freire. *Direito constitucional previdenciário do servidor público*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2018. p. 28.

A primeira, já mencionada anteriormente, alusiva ao desequilíbrio das contas públicas, e a segunda consistente na migração do conceito de aposentadoria como prêmio para o conceito de que se trata de um benefício com natureza de seguro e que pressupõe a realização de poupança prévia para sua fruição.

Isso, diga-se de passagem, não é bem claro no ordenamento previdenciário brasileiro até hoje, na medida em que se trabalha com regimes básicos sob o modelo de benefício definido e solidário e sistema complementar individual e de contribuição definida.

O benefício definido consiste na garantia de determinado valor a título de proventos de forma vitalícia, independentemente da formação de reservas suficientes para o pagamento deste pelo tempo de sua duração, enquanto a solidariedade, ainda que não prevista no texto original expressamente, materializou-se justamente no modelo de benefício definido, pois esse recebimento garantido independentemente da formação de reserva é assegurado pelo fato de que as contribuições destinadas ao regime previdenciário têm por escopo o pagamento de benefícios de todos os segurados indistintamente.

Já no sistema de contribuição definida, o valor do benefício e sua duração pressupõem as reservas previamente feitas, sendo estas a única fonte para a manutenção dos benefícios. Ou seja, o segurado é o único responsável por seu futuro, já que seu benefício e o de seus dependentes pressupõem a formação de poupança suficiente para assegurá-los.

Fechado o parêntese, ainda é preciso destacar que, nesse mesmo período, o Plano Real trouxe equilíbrio ao sistema financeiro nacional, com a redução da inflação, dos preços e do valor do dólar em relação à nova moeda, recém-criada (1994), o Real.

Essa estabilidade econômica tornou-se mola propulsora da demonstração do desequilíbrio fiscal dos Estados e Municípios brasileiros com a apresentação dos números reais das contas públicas, na qual se evidenciou a existência de Entes Federados onde só os gastos com pessoal correspondiam a 120% de sua receita.

Ou seja, toda a sua arrecadação não era suficiente sequer para o pagamento do pessoal que integrava seus quadros, deixando sem qualquer perspectiva os gastos com as outras despesas necessárias à prestação dos serviços públicos e não se podendo sequer cogitar novos investimentos públicos em qualquer de suas áreas de atuação.

Fatores que levaram à propositura de uma série de medidas com o objetivo de proporcionar o equilíbrio fiscal dos Entes Federados, den-

tre as quais figurava a proposta de uma ampla reforma do sistema previdenciário, apresentada em 1995 e que culminava com a Emenda Constitucional n. 20/98, cuja antecessora (Emenda Constitucional n. 19/98) é popularmente conhecida como reforma administrativa do Estado brasileiro.

A reforma administrativa alterou diversos conceitos estatais até então vigentes, além de se constituir no passo inicial para uma redução do tamanho do Estado, com a criação de agências responsáveis pela fiscalização e regulamentação dos serviços públicos delegados, a mitigação da estabilidade do servidor público ao introduzir a avaliação de desempenho e a previsão de que o não atingimento de patamares mínimos autorizaria sua exoneração para fins de redução das despesas com pessoal.

Em termos previdenciários, as modificações decorrentes da Emenda Constitucional n. 20/98 deram uma nova roupagem aos Regimes Próprios, fazendo com que a estrutura até então existente fosse deixada de lado para dar lugar um novo contexto na previdência do servidor.

Tais mudanças tomaram por base dois pressupostos básicos.

O primeiro consistia na necessidade de retirar dos benefícios o caráter premial e introduzir o conceito de previdência em sede de Regimes Próprios, considerando como tal a natureza de seguro e a necessidade de realização de poupança para obtenção do benefício.

A previdência social é tradicionalmente definida como seguro sui generis, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos (RGPS e RPPS), além de coletivo, contributivo e de organização estatal, amparando seus beneficiários contra os chamados riscos sociais.²

E o segundo residia nas críticas decorrentes da diferenciação de regras existente entre os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos que permitiam, na visão de parte da sociedade, que estes usufruíssem de mais benefícios do que os trabalhadores em geral, levando ao entendimento de que seria necessária uma unificação entre os sistemas.

Para alguns essa mudança deveria se dar pela extinção pura e simples dos Regimes Próprios, enquanto para outros bastaria a unificação de regras como forma de fazer com que não houvesse mais divergências, tendo prevalecido a segunda corrente, como se conclui das modificações levadas a efeito nas reformas seguintes.

2 IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 20. ed. Niterói: Impetus, 2015. p. 27.

Daí a reforma de 1998 ter trazido em seu bojo a limitação de filiação aos Regimes Próprios somente para os servidores efetivos e vitalícios, introduzir o caráter contributivo como princípio do Regime e, por conseguinte, exigência para a concessão de aposentadorias, impedindo assim a contagem ficta de tempo de serviço. Essas aposentadorias, além de terem seus proventos limitados à última remuneração do cargo efetivo, passaram a contar com outras exigências, como o tempo de serviço público e no cargo em que se daria a aposentadoria.

Além disso, a mesma Emenda ainda trouxe a faculdade de instituição de sistemas de previdência complementar para os filiados ao Regime Próprio com a consequente implantação do limite máximo do salário de benefício como valor máximo de proventos a serem recebidos.

Continha ainda medidas de gestão materializadas, em sede constitucional, pela obrigatoriedade de observância dos princípios do equilíbrio atuarial e financeiro.

O equilíbrio atuarial só é alcançado quando as receitas previdenciárias previstas para serem recebidas pelo sistema proporcionem recursos suficientes para custear os benefícios futuros assegurados pelo regime.

Já o equilíbrio financeiro é alcançado quando o que se arrecada com as contribuições é suficiente para manter os benefícios pagos naquele período. *Visualiza-se a despesa com benefícios sob a perspectiva do direito financeiro, isto é, considerando o orçamento da seguridade social, que é anual nos termos do art. 165, § 5º, da Carta Magna. Devem as receitas arrecadadas ser suficientes para fazer face às despesas fixadas.*³

Em matéria infraconstitucional foi editada a Lei n. 9.717/98, cuja ementa já indica sua finalidade, na medida em que seu texto estabelece que ela *dispõe sobre regras gerais para 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.*

Ocorre que, naquele momento, não havia previsão de uma norma federal com a finalidade de determinar parâmetros de organização e funcionamento das previdências estaduais e municipais.

Existia somente a previsão constitucional atribuindo à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre previdência.

3 DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. *A nova previdência social do servidor público* (de acordo com a Emenda Constitucional n. 41/2003). Rio de Janeiro: Letra Legal, 2005. p. 77.

O artigo 24 da Constituição Federal prevê as regras de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, estabelecendo quais matérias que deverão ser regulamentadas de forma geral por aquela e específica por esses.⁴

Em razão dessa ausência de atribuição à União para regular a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios, o Supremo Tribunal Federal já foi compelido a enfrentar a discussão acerca da constitucionalidade da Lei n. 9.717/98.

Determinou-se a aplicação dos dispositivos nela constantes nas mais variadas situações, por exemplo:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. ATO CONCESSIVO. ANULAÇÃO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. POSSIBILIDADE. SERVIDOR EFETIVO DO QUADRO DO MUNICÍPIO DE NATAL. CESSÃO AO TJ/RN PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO. VINCULAÇÃO AO REGIME DE PREVIDÊNCIA DO ÓRGÃO CEDENTE CONSOANTE DISPOSTO NA LEI N. 9.717/1998. PEDIDO DE EXONERAÇÃO DO CARGO EFETIVO COM A FINALIDADE DE PERCEBER OS PROVENTOS RELATIVOS AO CARGO EM COMISSÃO. APOSENTADORIA CONCEDIDA PELO ÓRGÃO CESSIONÁRIO. ILEGALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO DESPROVIDO.

1. O servidor titular de cargo efetivo vincula-se ao regime de previdência do órgão de origem quando cedido a órgão ou entidade de outro ente da federação.

2. *In casu*, o ato questionado assentou: “Servidor municipal requisitado para exercer cargo comissionado no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Aposentadoria pelo regime próprio dos servidores públicos estaduais. Ato concedido por maioria de votos no TJRN, após exoneração a pedido do cargo exercido no município. Aposentadoria por invalidez. Impossibilidade. O fato de o Tribunal de Contas do Estado estar apreciando a legalidade do ato e de haver ação judicial em andamento não impede o CNJ de atuar e exercer o controle administrativo sobre sua legalidade, desde que não haja expressa manifestação do STF a respeito. Procedimento instaurado a requerimento do Ministério Público estadual. Dado provimento para desconstituir o ato e para que se adotem providências administrativas para o ressarcimento das verbas pagas indevidamente”.

4 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 240.

3. Agravo regimental desprovido (STF, Tribunal Pleno, MS 27.215 AgR, rel. Min. Luiz Fux, j. 10.4.2014, acórdão eletrônico DJe-083, divulg. 02.05.2014, public. 05.05.2014).

E, por outro lado, reconheceu-se que alguns de seus artigos extrapolaram o regramento constitucional da competência legislativa concorrente:

Ementa: AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. NEGATIVA DE EMISSÃO DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. ANÁLISE ADMINISTRATIVA. DESEQUILÍBRIO DA RELAÇÃO FEDERATIVA. NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. RESERVA JURISDICIONAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. **I - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, concorrentemente, sobre previdência social, nos termos do disposto no art. 24 da Constituição Federal, hipótese em que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, de acordo com o disposto no art. 24, § 1º, da CF.** II - Exame da compatibilização das normas estaduais com a Constituição Federal que é matéria complexa e não mecânica, atraindo inevitavelmente a intervenção do Poder Judiciário. III - Agravo regimental a que se nega provimento (STF, Tribunal Pleno, ACO 2.821 AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16.03.2018, processo eletrônico DJe-056 divulg. 21.03.2018 public. 22.03.2018).

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL. NORMAS GERAIS. COMPETÊNCIA. UNIÃO. LEI 9.717/1998. ATRIBUIÇÃO DE ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS. HIPÓTESES DE SANÇÕES. EXTRAVASAMENTO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. **I - Essa Corte já fixou entendimento no sentido de que a União, ao editar a Lei 9.717/1998, extrapolou os limites de sua competência para estabelecer normas gerais sobre matéria previdenciária, ao atribuir ao Ministério da Previdência e Assistência Social atividades administrativas em órgãos da Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelecer sanções para a hipótese de descumprimento das normas constantes dessa lei.** II - Agravo regimental a que se nega provimento (STF, 2ª Turma, RE 815.499 AgR, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 09.09.2014, acórdão eletrônico, DJe-181 divulg. 17.09.2014, public. 18.09.2014).

E agora se debate a constitucionalidade do Certificado de Regularidade Previdenciária, documento criado por intermédio do Decreto n. 3.788/2001, cuja finalidade já se encontra descrita em seu art. 1º:

Art. 1º O Ministério da Previdência e Assistência Social fornecerá aos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União, Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que atestará o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelos regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos seguintes casos:

Esse debate ocorre no âmbito do Recurso Extraordinário n. 1007271, cuja repercussão geral foi reconhecida, nos seguintes termos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA – CRP. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIA MPS 204/2008 E ALTERAÇÕES. **1. A controvérsia em tela consiste na constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, no aspecto em que estabelecem medidas restritivas ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.** 2. A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, ainda que de natureza sancionatória, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei 9.717/1998 pelos demais entes federados, possui repercussão geral. 3. Preliminar de repercussão geral reconhecida (STF, RE 1007271 RG, rel. Min. Edson Fachin, j. 12.10.2017, processo eletrônico DJe-257, divulg. 10.11.2017 public. 13.11.2017).

Ainda na esteira de promover o equilíbrio das contas públicas, editou-se, em nível nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que trouxe em seu texto uma série de previsões relacionadas aos Regimes Próprios que vão desde a integração dos gastos com aposentados e pensionistas no cálculo das despesas com pessoal para efeitos de apuração do cumprimento ou não dos limites nela especificados até a vedação expressa de utilização dos recursos previdenciários para a realização de empréstimos consignados a servidores.

Mesmo com todas essas mudanças, as alterações promovidas no nível previdenciário ainda não foram suficientes para a adequação do sistema na forma pretendida e para proporcionar seu equilíbrio sob o manto de um sistema de natureza contributiva e viável atuarialmente.

Motivos estes que levaram a nova modificação do texto constitucional, desta feita em 2003, por intermédio da Emenda Constitucional n. 41, cujas mudanças de maior destaque foram a instituição de contribuição previdenciária sobre os proventos de inatividade, o cálculo dos proventos pela média das contribuições do servidor, o fim da paridade e a consolidação da existência da unidade gestora única.

Nos anos que se seguiram, trabalhou-se no sentido de consolidar as mudanças e implementar medidas de gestão na busca do equilíbrio atuarial e financeiro, tanto que as modificações de 2005, 2012 e 2015 versaram sobre benefícios e foram todas no sentido de flexibilizar as regras.

Mas, novamente, a economia brasileira entrou em crise, cujo início, ainda que tímido, pode ser definido como o ano de 2012 e avançou pelos demais anos que se sucederam, até que em 2015 atingiu seu ápice, levando a uma tentativa de modificação na legislação que regula as pensões e no envio da Proposta de Emenda Constitucional n. 287, em 2016, que não encontrou guarida no Parlamento.

Tanto que hoje, conforme informações do Ministério da Economia, o passivo atuarial de todos os Regimes Próprios atinge o montante de R\$ 3,13 trilhões de reais, sendo R\$ 2,1 trilhões dos Estados e R\$ 1,03 trilhão dos Municípios.

Na Mensagem que encaminhou a proposta de alteração do texto constitucional, o Poder Executivo federal afirmou que:

38. *Elevado patamar de despesas previdenciárias.* O nível de despesa previdenciária observado é destoante da experiência internacional, visto que tal patamar de gastos é verificado somente em Países de estrutura populacional mais envelhecida. Tal situação dificulta, em larga medida, a alocação de recursos para outras políticas públicas, pressiona a carga tributária e o endividamento público e tende a diminuir o investimento. Em 2017, a despesa pública com previdência chegou ao patamar de R\$ 890,7 bilhões, que representou 13,6% do PIB. Tal dado considera a despesa do RGPS, do RPPS da União, despesa com militares (reserva, reforma e pensão) e RPPS de Estados e Municípios. O déficit agregado chegou a R\$ 362,6 bilhões (5,5% do PIB). Se também for considerada a despesa com BPC/LOAS, a despesa atinge 14,4% do PIB (R\$ 944 bilhões).

39. *Crescimento insustentável das despesas previdenciárias.* Embora as trajetórias e magnitudes sejam distintas, evidencia-se um fenômeno semelhante na avaliação fiscal de todos os regimes previdenciários públicos no Brasil: o crescimento da despesa dá-se de maneira mais acelerada do que o da receita, acarretando o aumento do déficit (ou redução de superávit no caso dos RPPS dos Municípios). A despesa do RGPS cresceu de 4,6% do PIB, em 1995, para uma estimativa de 8,6% do PIB em 2018, ou seja, uma alta média anual da ordem de 0,17p.p. do PIB. Tal média representou um crescimento de 2,0 p.p. do PIB a cada 11,6 anos. Entre 1995 e 2018, a despesa do RGPS cresceu à média de 6,2% a.a. em termos reais (acima da inflação), o que implica mais que dobrar a cada 12 anos.

E, mais à frente, justificou que:

84. O caráter contributivo e a exigência do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios embora já figurem dentre os princípios que devem orientar a organização e o funcionamento desses sistemas, com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) aqui tratada, adquirem maior importância e centralidade no contexto de sua estruturação e funcionamento.

85. Assim, apresenta-se como fundamental que sejam inseridas, na presente proposição, regras destinadas a estabelecer as balizas e contornos gerais do modelo de financiamento dos RPPS, assegurando-se que a estruturação do custeio previdenciário seja adequada para debelar a grave situação de desequilíbrio em que se encontram a maioria dos regimes próprios existentes no País.

O fato é que uma série de fatores levou à exigência de mudanças no âmbito dos Regimes Próprios, as quais se pretende alcançar com a Emenda Constitucional n. 103, mas que também dependerão de uma alteração nos modelos de gestão hoje existentes e, principalmente, na definição de qual natureza se pretende dar ao sistema previdenciário do servidor, estabelecendo se se trata de um sistema previdenciário propriamente dito ou de mais um item da folha de pagamento de pessoal dos Entes Federados.

A partir daí será possível vislumbrar que a adequação deve não só alcançar as regras de benefício existentes, mas também tornar eficazes medidas que proporcionem uma gestão do sistema voltada efetivamente para sua finalidade.



CAPÍTULO 2

EXCLUSÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Em que pese todos os argumentos utilizados para a propositura da proposta de alteração constitucional da qual se originou a Emenda Constitucional n. 103/2019, na qual muitos estavam voltados para a necessidade de buscar o equilíbrio dos déficits apresentados pelos Regimes Próprios que impactam as contas dos Entes Federados, o Congresso Nacional, mais especificamente 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.

Tradição histórica que vem desde a primeira Constituição Federal de 1891, quando, apesar de se tratar de um contexto diferente, já restou estabelecido que:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...]

29. legislar sobre licenças, aposentadorias e reformas, não as podendo conceder, nem alterar, por leis especiaes. [...]

Art. 75. A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação. [...]

DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 6º Nas primeiras nomeações para a magistratura federal e para a dos Estados serão preferidos os Juizes de Direito e os Desembargadores de mais nota. Os que não forem admitidos na nova organização judiciária, e tiverem mais de trinta anos de exercício, serão aposentados com todos os seus vencimentos. Os que tiverem menos de trinta anos de exercício continuarão a perceber seus ordenados, até que sejam aproveitados ou aposentados com ordenados correspondentes ao tempo de exercício. As despesas com os magistrados aposentados ou postos em disponibilidade serão pagas pelo Governo federal.