

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LINDOCASTRO NOGUEIRA DE MORAIS

REFLEXOS CONSTITUCIONAIS DA VINCULAÇÃO DOS SERVIDORES
PÚBLICOS TITULARES DE CARGO EFETIVO AO REGIME GERAL DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL

Curitiba

2023

LINDOCASTRO NOGUEIRA DE MORAIS

REFLEXOS CONSTITUCIONAIS DA VINCULAÇÃO DOS SERVIDORES
PÚBLICOS TITULARES DE CARGO EFETIVO AO REGIME GERAL DE
PREVIDÊNCIA SOCIAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da
Universidade Federal do Paraná, como requisito
para a obtenção do título de Doutor em Direito, na
área de concentração Direito do Estado.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello.

Co-orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Serau Junior.

Curitiba

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Morais, Lindocastro Nogueira de
Reflexos constitucionais da vinculação dos servidores
públicos titulares de cargo efetivo ao regime geral de
previdência social / Lindocastro Nogueira de Moraes. – Curitiba,
2023.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor
de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.
Orientadora: Angela Cassia Costaldello.
Coorientador: Marco Aurélio Serau Junior.

1. Servidores públicos. 2. Previdência social. 3. Direito
constitucional. I. Costaldello, Angela Cassia. II. Serau Junior,
Marco Aurélio. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM DIREITO

No dia onze de agosto de dois mil e vinte e três às 14:00 horas, na sala de Defesas - 317 - 3º andar, Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese do doutorando **LINDOCASTRO NOGUEIRA DE MORAIS**, intitulada: **REFLEXOS CONSTITUCIONAIS DA VINCULAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TITULARES DE CARGO EFETIVO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**, sob orientação da Profa. Dra. ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), VICENTE DE PAULA ATAIDE JUNIOR (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), JOÃO BATISTA LAZZARI (UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ), SILVIO LUIS FERREIRA DA ROCHA (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO), NOA PIATA BASSFELD GNATA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Observações: A concessão do título de Doutor ao doutorando fica condicionada ao atendimento das exigências feitas pela Banca Examinadora durante a arguição e, especificamente, aos seguintes aspectos que mereceram destaque: revisão das normas da ABNT, revisão gramatical e de digitação; revisão da introdução (nota metodológica) e conclusão; desenvolvimento do tema no contexto municipal e a autonomia federativa; análise aprofundada da EC 103/2019; tratar do RPPS cujo tratamento constitucional o aproxima do RGPS (Ec nº 103/2019; correção e aperfeiçoamento sobre a eficácia (plena e contida) das normas constitucionais, em especial o artigo 40, §22, da CR/88 e EC nº 103/2019; explicação fundamentada sobre norma de eficácia social; inclusão da LINDB; acrescentar o conteúdo de normas constitucionais inconstitucionais de Otto Bachof, adequar o conceito e a aplicação ao texto de direito subjetivo; fundir capítulos 4 e 5 (revisão do sumário e do conteúdo); revisão das anotações que constam do texto enviado pelos membros da banca; acrescentar exame sobre as implicações orçamentárias dos entes custodiantes do regime previdenciário e análise dos dados voltada a justificar a inconstitucionalidade da vinculação dos servidores estatutários ao Regime Geral da Previdência Social.

CURITIBA, 11 de Agosto de 2023.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DIREITO -
40001016017P3

Assinatura Eletrônica
24/08/2023 08:59:26.0
ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
24/08/2023 09:29:33.0
VICENTE DE PAULA ATAÍDE JUNIOR
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
24/08/2023 10:47:04.0
JOÃO BATISTA LAZZARI
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ)

Assinatura Eletrônica
20/09/2023 10:53:59.0
SILVIO LUIS FERREIRA DA ROCHA
Avaliador Externo (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica
19/09/2023 16:32:47.0
NOA PIATA BASSFELD GNATA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
28/08/2023 11:47:17.0
MARCO AURELIO SERAU JUNIOR
Coordenador(a) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **LINDOCASTRO NOGUEIRA DE MORAIS** intitulada: **REFLEXOS CONSTITUCIONAIS DA VINCULAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TITULARES DE CARGO EFETIVO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**, sob orientação da Profa. Dra. ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 11 de Agosto de 2023.

Assinatura Eletrônica

24/08/2023 08:59:26.0

ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

24/08/2023 09:29:33.0

VICENTE DE PAULA ATAIDE JUNIOR

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

24/08/2023 10:47:04.0

JOÃO BATISTA LAZZARI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ)

Assinatura Eletrônica

20/09/2023 10:53:59.0

SILVIO LUIS FERREIRA DA ROCHA

Avaliador Externo (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica

19/09/2023 16:32:47.0

NOA PIATA BASSFELD GNATA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

28/08/2023 11:47:17.0

MARCO AURELIO SERAU JUNIOR

Coorientador(a) (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Dedico este trabalho a todos os
servidores públicos do Brasil.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por concluir esta etapa acadêmica junto ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, atualmente avaliada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Educação (MEC), com notá máxima, conceito 7.

Agradeço à minha família, na pessoa de minha esposa Ana Luzia Gurgel Dantas, e filhos Guilherme Gurgel Nogueira e Ana Clara Gurgel Nogueira, por todo o apoio nesta caminhada pelo conhecimento.

Agradeço aos colaboradores do escritório de advocacia Lindocastro Nogueira Sociedade Individual de Advocacia, pelo apoio.

Agradeço a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte pelo incentivo à capacitação docente.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR (PPGD/UFPR), pelo ensinamento.

Agradeço aos colegas do curso de doutorado pelo companheirismo.

Agradeço ao amigo Francisco Soares de Queiroz pelo apoio.

Agradeço à banca de qualificação, Professor Doutor Marco Aurélio Serau Junior, Professor Doutor Noa Piatã Bassfeld Gnata e Professor Doutor Marcelo Barroso Lima Brito de Campos pela elegância e sabedoria na condução desta etapa.

Agradeço à banca de defesa de tese, Professor Doutor Noa Piatã Bassfeld Gnata, Professor Doutor Vicente de Paula Ataíde Junior, Professor Doutor Silvio Luís Ferreira da Rocha, Professor Doutor João Batista Lazzari, pelas considerações valiosas que permitiram aprimorar ainda mais a versão final da tese.

Agradeço, em especial, aos orientadores desta tese. Obrigada Professora Orientadora Doutora Angela Cassia Costaldello, pelos ensinamentos e confiança em nosso trabalho enquanto pesquisador. E obrigado Professor Coorientador Doutor Marco Aurélio Serau Junior, por conduzir com maestria, juntamente a nossa orientadora, o processo de escrita desta tese.

Por fim, agradeço aos que contribuíram indiretamente para a conclusão desta etapa. Obrigado a todos!

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...].

(Art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

RESUMO

A vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é um tema relevante e que gera intensas reflexões, pois esta depende de determinação constitucional e independe da vontade do servidor ou da Administração Pública. Os doutrinadores que sustentam essa vinculação ao RGPS ou ao RPPS utilizam como parâmetro a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), não havendo um posicionamento consolidado quanto ao assunto, dadas as frequentes emendas constitucionais em matéria de previdência social, não havendo estudos críticos em direito voltados para a estabilização do tema. Desse modo, o objeto da presente tese é investigar a (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao RGPS, pesquisa que ganha densidade jurídico-científica a partir da ideia de eficácia plena das normas constitucionais, notadamente, referente ao artigo 40 da CRFB, que versa sobre a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao RPPS. A tese parte da premissa que o artigo 40 da CRFB é uma norma constitucional de eficácia plena, segundo a classificação das normas constitucionais, proposta pelo doutrinador José Afonso da Silva e que se tornou referência, sendo absorvida pela jurisprudência brasileira e, em particular, pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição. Dessa forma, pretende-se realizar uma análise sobre a (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao RGPS, com intuito de defender a manutenção do RPPS para os servidores públicos titulares de cargo efetivo. Com a finalidade de atingir os objetivos desta tese, o trabalho desenvolver-se-á a partir de uma pesquisa bibliográfica e de pesquisa em bases de dados, tendo como ponto de partida a reforma gerencial. A pesquisa apresenta contribuições para o desenvolvimento da linha de pesquisa “Perspectivas da dogmática crítica”, na área de concentração “Direito do Estado”, do Programa de pós-graduação em Direito (PPGD), da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), vez que reflete os novos rumos adotados pelo direito, possibilitando reconstruir a dogmática a partir de sua crítica, trazendo uma abordagem necessária para a compreensão das transformações jurídicas contemporâneas em sintonia fina com os conhecimentos empíricos e teóricos das estruturas sociais. Conclui-se que é inconstitucional a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao RGPS, devendo ser cumprido o artigo 40 da CRFB, comando constitucional com eficácia plena desde sua redação originária para assegurar aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, o RPPS, tese que necessita ser concretizada no mundo jurídico, para garantir segurança jurídica não apenas aos servidores públicos e aos Entes Federativos, mas a toda a sociedade.

Palavras-chave: Norma de eficácia plena; Servidores Públicos; RPPS; Constituição da República Federativa do Brasil; Previdência Social.

ABSTRACT

The linkage of public servants holding effective positions to the General Social Security Regime (GSSR) or to the Own Social Security Regime (SSSR) is a relevant topic that generates intense reflections, as this depends on constitutional determination and is independent of the will of the civil servant or Public Administration. Both scholars who support the binding to the GSSR or to the RPPS have the Constitution of the Federative Republic of Brazil (CFRB) as a reference, with no consolidated standing on the subject, due to numerous constitutional amendments in matters of social security and with no critical studies in legal studies focused on the stabilization of the subject. Furthermore, the aim of this thesis is to scrutinize the (un)constitutionality of the binding of senior effective civil servants to the GSSR, research that draws its legal-scientific density from the idea of full effectiveness of constitutional norms, notably referring to the article 40 of the CFRB, which deals with the binding of senior effective civil servants to the SSSR. The thesis is based on the premise that the article 40 of the CFRB is a constitutional norm of full effectiveness, according to the classification of constitutional norms, proposed by the scholar José Afonso da Silva and which has become a reference, embodied by brazilian jurisprudence and, in particular, by the Federal Supreme Court, guardian of the Constitution. Moreover, it is intended to carry out an analysis on the (un)constitutionality of the binding of senior civil servants to the GSSR, in order to defend the maintenance of the SSSR for senior civil servants. To reach the objectives of this thesis, the work will be developed from a bibliographical research and database analysis, holding as a starting point the managerial reform of the State. The thesis presents contributions to the enhancement of the "Perspectives of critical dogmatics" line of research in the area of concentration "State Law" of the Graduate Program in Law (GPL), at the Faculty of Law of the Federal University of Paraná (UFPR), as it highlights the new trends adopted by law, rebuilding dogmatics from its critique, bringing an essential approach to understanding contemporary legal transformations in fine-tune with the empirical and theoretical knowledge of social structures. It concludes that it is unconstitutional to bind senior civil servants to the GSSR, and that the article 40 of the CFRB must be put into practice as a constitutional command with full effectiveness since its original composition is to guarantee the SSSR to senior civil servants, a thesis that needs to be implemented in the legal world to guarantee legal security not only for civil servants at Federal Entities, but for society as a whole.

Keywords: Full Effectiveness Standard; Civil Servants; SSSR; Constitution of the Federative Republic of Brazil; Social Security

RESUMEN

La vinculación de los servidores públicos que ocupan cargos efectivos al Régimen General de la Seguridad Social (RGPS) o al Régimen Propio de la Seguridad Social (RPPS) es un tema relevante que genera intensas reflexiones, pues depende de la determinación constitucional y es independiente de la voluntad del funcionario o Administración Pública. Los estudiosos que sostienen esta vinculación al RGPS o RPPS utilizan como parámetro la Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB), sin una posición consolidada sobre el tema, dadas las frecuentes reformas constitucionales en materia de seguridad social, sin estudios críticos al respecto. derecho frente a la estabilización del tema. De esta forma, el objeto de esta tesis es investigar la (in)constitucionalidad de la vinculación de los servidores públicos que ejercen cargos efectivos al RGPS, investigación que gana densidad científico-jurídica a partir de la idea de efectividad total de las normas constitucionales y, en particular, en referencia al artículo 40 de la CRFB, que trata de la vinculación de los servidores públicos que ocupan cargos efectivos al RPPS. La tesis parte de la premisa de que el artículo 40 de la CRFB es una norma constitucional de plena eficacia, según la clasificación de las normas constitucionales, propuesta por el erudito José Afonso da Silva y que se ha convertido en referencia, siendo absorbida por la jurisprudencia brasileña y, en particular, por el Supremo Tribunal Federal, guardián de la Constitución. De esta forma, se pretende realizar un análisis sobre la (in)constitucionalidad de la vinculación de los servidores públicos que ejercen cargos efectivos al RGPS, a fin de defender el mantenimiento del RPPS para los servidores públicos que ejercen cargos efectivos. Para lograr los objetivos de esta tesis, el trabajo se desarrollará a partir de una investigación bibliográfica e investigación en bases de datos, teniendo como punto de partida la reforma gerencial. La investigación presenta aportes para el desarrollo de la línea de investigación "Perspectivas de la dogmática crítica", en el área de concentración "Derecho del Estado", del Programa de Posgrado en Derecho (PPGD), de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Paraná (UFPR), ya que refleja los nuevos caminos adoptados por el derecho, posibilitando reconstruir la dogmática a partir de su crítica, trayendo un enfoque necesario para comprender las transformaciones jurídicas contemporáneas en sintonía con el conocimiento empírico y teórico de las estructuras sociales. Se concluye que es inconstitucional la vinculación de los servidores públicos en cargos efectivos al RGPS, debiendo cumplirse el artículo 40 de la CRFB, mandato constitucional con plena eficacia desde su redacción original para garantizar a los servidores públicos en cargos efectivos, el RPPS, tesis que requiere ser implementada en el mundo jurídico, para garantizar la seguridad jurídica no sólo a los servidores públicos y Entidades Federativas, sino a la sociedad en su conjunto.

Palabras clave: Estándar de Efectividad Total; Servidores públicos; RPPS; Constitución de la República Federativa de Brasil; Seguridad Social.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa com estatísticas de contribuintes do RGPS, pessoas físicas, por UF, ano 2020.....	118
Figura 2 – Mapa com estatísticas de contribuintes empregado(a)s do RGPS, por UF, ano 2020	135
Figura 3 – Mapa com estatísticas de outros tipos de contribuintes do RGPS, por UF, ano 2020	136
Figura 4 – Mapa contendo a Unidade da Federação com a maior quantidade de RPPS	138
Figura 5 – Quantidade de beneficiários por região geográfica	140
Figura 6 – Quantidade de entes por Regime.....	141
Figura 7 – Quantidade de RPPS por região	142

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Grupos de Regimes Próprios de Previdência Social pós EC nº 103/2019	108
Quadro 2 – Estatísticas de contribuintes do RGPS, pessoas físicas, por UF, ano 2020	133
Quadro 3 – Quantidade de municípios com e sem RPPS e percentual de municípios com RPPS por região geográfica	140
Quadro 4 – Indicadores da situação financeira e atuarial do RPPS.....	172
Quadro 5 – Projeção da situação de superávit ou déficit dos Estados nos próximos anos	175
Quadro 6 – Lei que instituiu o RPPS nos Estados da Federação Brasileira.....	202
Quadro 7 – Alterações na redação original do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	207

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária, 2021	110
Tabela 2 – Quantidade de servidores civis, aposentados e pensionistas do RPPS da União, por Ente, referente a avaliação atuarial do ano de 2021.....	143
Tabela 3 – Quantidade de servidores civis, aposentados e pensionistas do RPPS da União, referente a avaliação atuarial dos anos de 2017 a 2021	144
Tabela 4 – Quantidade de servidores civis, aposentados e pensionistas do RPPS da União, referente a avaliação atuarial do ano de 2021	145
Tabela 5 – Quantidade de servidores militares, ativos, inativos e pensionistas do RPPS dos Estados e Distrito Federal, referente a avaliação atuarial do ano de 2021	146

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEPS	Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BEPS	Boletim Estatístico da Previdência Social
CADPREV	Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
DAIR	Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos
DRAA	Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial
EAPC	Entidades Abertas de Previdência Complementar
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FP	Fator Previdenciário
FUNAFIN	Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco
FUNAPREV	Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco
FUNPRESP	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
GFIP	Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPERN	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande

	do Norte
IPETINS	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Tocantins
ISP	Indicador de Situação Previdenciária
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	Medida Cautelar
MPS	Ministério da Previdência Social
MTP	Ministério do Trabalho e Previdência
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PPGD	Programa de Pós-graduação em Direito
PR	Paraná
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regimes Próprios de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RTJ	Revista Trimestral de Jurisprudência
SINPAS	Sistema Integrado Nacional de Previdência e Assistência Social
SPREV	Secretaria de Previdência
SRPPS	Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJ	Tribunal de Justiça
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
TRF	Tribunal Regional Federal
UERN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
UF	Unidade da Federação

UFPR

Universidade Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
1 CONSTITUCIONALISMO, EFICÁCIA, APLICABILIDADE E FUNDAMENTALIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	30
1.1 Força normativa da Constituição e interpretação construtiva.....	35
2 REFORMA GERENCIAL DO ESTADO: DO ESTADO BUROCRÁTICO AO ESTADO GERENCIAL	39
3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIA DO SERVIDOR PÚBLICO E VINCULAÇÃO AOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS.....	52
3.1 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO	52
3.1.1 Classificação dos servidores públicos	53
3.1.2 Origem da proteção social do servidor público.....	55
3.1.3 Previsão constitucional de direitos sociais ao servidor público	61
3.2 PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO SERVIDOR PÚBLICO	64
3.2.1 Panorama dos regimes previdenciários e sua aplicabilidade aos servidores públicos	66
3.2.1.1 Regime Geral de Previdência Social.....	68
3.2.1.2 Regimes Próprios de Previdência Social.....	70
3.2.1.3 Regimes de Previdência Complementar	73
3.2.1.3.1 Regime de Previdência Complementar Público	74
3.2.1.3.2 Regime de Previdência Complementar Privado.....	75
3.2.1.4 Regime de inatividade dos Militares das Forças Armadas	78
3.2.2 Regime de previdência a que se vincula o servidor público	79
3.2.3 Regime de previdência para servidor público antes da Constituição de 1988 ..	81
4 AUTONOMIA DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS.....	86
4.1 EFICÁCIA PLENA DA NORMA CONSTITUCIONAL	86
4.2 IMPORTÂNCIA DO RPPS E EFICÁCIA PLENA DO ARTIGO 40 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....	95

4.3 REFLEXOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E A VINCULAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TITULARES DE CARGO EFETIVO	103
4.3.1 RPPS para servidores públicos titulares de cargo efetivo como norma de eficácia plena	113
5 SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS.....	128
5.1 NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS TITULARES DE CARGO EFETIVO VINCULADOS AO RGPS E AOS RPPS	129
5.2 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: RELAÇÃO ENTRE DIREITO, FINANÇAS E ATUÁRIA ..	152
5.2.1 Princípio da Universalidade.....	157
5.2.2 Princípio do Equilíbrio Orçamentário.....	159
5.3 PROJEÇÕES FISCAIS DE RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO RPPS	168
5.4 IMPORTÂNCIA DA MANUTENÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA GARANTIA DE SEGURANÇA JURÍDICA.....	178
5.4.1 RPPS como direito social fundamental.....	185
6 CONCLUSÃO	194
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	204
APÊNDICE I.....	220
APÊNDICE II.....	225

INTRODUÇÃO

O objeto do presente trabalho é investigar os reflexos constitucionais da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social. A pesquisa ganha densidade jurídico-científica doravante a ideia da eficácia plena das normas constitucionais, notadamente, neste trabalho, referente ao artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, que versa sobre a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Próprio de Previdência Social e a partir da discussão sobre a necessidade de criação ou não de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) no âmbito dos Municípios brasileiros, tendo em vista que, na atualidade, 62% (sessenta e dois por cento) destes não possuem regime próprio.¹

Trata-se de tese de doutorado que se insere na linha de pesquisa “Perspectivas da dogmática crítica”, na área de concentração “Direito do Estado”, do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), a qual reflete os novos rumos tomados pelo direito, possibilitando reconstruir a dogmática a partir de sua crítica. A orientação está ao encargo da Professora Doutora Angela Cassia Costaldello, na qualidade de orientadora, e do Professor Doutor Marco Aurélio Serau Junior, na condição de coorientador.

O tema da tese “Reflexos constitucionais da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social” está diretamente relacionado com a aplicabilidade das normas constitucionais. Isso porque, ao investigar ser inconstitucional a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a tese parte da premissa que o artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil é uma norma constitucional de eficácia plena, seguindo a ideia da classificação das normas constitucionais do doutrinador José Afonso da Silva, por opção metodológica. O intuito é defender a manutenção do Regime Próprio de Previdência Social para os servidores públicos titulares de cargo efetivo.

¹ MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência. Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), AEPS 2020 – publicado em nov/2021. *Suplemento do Servidor Público – Informações dos RPPS dos Estados e Municípios e Sistema dos Militares*. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>>. Acesso em: 28 out. 2022.

Quando se estuda sobre a aplicabilidade das normas constitucionais, está se referindo sobre a eficácia das normas constitucionais. Para José Afonso da Silva, a eficácia é a capacidade das normas produzirem efeitos. Essa eficácia é subdividida em duas espécies: eficácia social e eficácia jurídica. A eficácia social é quando a norma produz efeitos práticos na sociedade. A eficácia jurídica, por sua vez, é a capacidade que a norma tem de produzir efeitos no mundo jurídico.

Toda norma constitucional possui eficácia jurídica, entretanto, nem toda norma constitucional possui eficácia social. A eficácia social pode ser de três espécies: norma de eficácia social plena, norma de eficácia social contida e norma de eficácia social limitada.

A norma de eficácia social plena é a norma constitucional com aplicabilidade direta, imediata e integral, ou seja, é autoaplicável. Por sua vez, a norma de eficácia social contida é a norma constitucional com aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, ou seja, ela é restringível. Por fim, a norma de eficácia social limitada é a constitucional com aplicabilidade indireta, mediata e não integral, ou seja, apenas incidem quando o dispositivo é regulado pelo Poder Legislativo ou Executivo.

A Constituição da República Federativa do Brasil vigente estabelece que para os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os das autarquias e fundações públicas, deve haver regimes previdenciários próprios, também aplicáveis aos agentes públicos ocupantes de cargos vitalícios (magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas), conforme artigo 40, “caput”, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.² Tais agentes públicos não se inserem no Regime Geral de Previdência Social, o que significa dizer que lhes é assegurado estatuto próprio a dispor sobre seus direitos previdenciários e a participação destes no custeio do regime diferenciado.³

Em função da autonomia político-administrativa de cada um dos entes da Federação, incumbe especificamente à União estabelecer, normatizar e fazer cumprir a regra constitucional do artigo 40 em relação aos seus servidores públicos; a cada Estado-membro da Federação e ao Distrito Federal, em relação aos seus servidores públicos estaduais ou distritais e a cada Município em relação aos seus

² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Direito Previdenciário*. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 122.

³ *Ibid.*, p. 122.

servidores públicos municipais, o que acarreta a existência de milhares de regimes de previdência social na ordem jurídica vigente.⁴

Nesse sentido, pela leitura constitucional, tem-se que os servidores públicos titulares de cargo efetivo, devem ser regidos pelo Regime Próprio de Previdência Social. Todavia, aos servidores públicos estatutários ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o Regime Geral de Previdência Social. Essa diferenciação justifica-se pelo fato de que a presente tese versa sobre estudos em torno da vinculação dos servidores públicos ao Regime Próprio de Previdência Social, no caso, os servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Assim, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem implementar no âmbito de sua competência Regime Próprio de Previdência Social para os servidores públicos titulares de cargo efetivo. Entretanto, na atualidade, somente a União, os Estados e o Distrito Federal cumpriram a letra da Constituição da República Federativa do Brasil. No caso, apenas uma parcela dos Municípios brasileiros implementaram o Regime Próprio de Previdência Social.

Desse modo, fundamental perquirir a constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social, aparentemente em desconformidade com a Constituição da República Federativa do Brasil.

Seria a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social, tutelado no artigo 201 da Constituição da República Federativa do Brasil – com a obrigação do Município de complementar os valores das aposentadorias –, uma medida de saneamento para essa suposta inconstitucionalidade? O Poder Público possui disponibilidade para afastar a vontade do legislador constitucional que instituiu regime previdenciário diferenciado aos servidores públicos titulares de cargo efetivo? Qual o posicionamento doutrinário e jurisprudencial quanto a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social? Seria possível a manutenção da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social, tutelado no artigo 201 da Constituição da República Federativa

⁴ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 123.

do Brasil e administrado pelo INSS, aplicando as regras de aposentadoria do artigo 40 da Constituição? A vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Próprio de Previdência Social é uma faculdade do servidor, do Ente Federativo ou uma imposição constitucional? Essas são apenas algumas questões de inquietude.

É preciso investigar a base da criação dos regimes previdenciários e a intenção do constituinte originário e do legislador infraconstitucional. É preciso uma análise apurada do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil. Quanto à legislação infraconstitucional, necessário analisar, dentre outros, especificamente o artigo 12 da Lei nº 8.213/1991 que vincula servidor público efetivo ao Regime Geral de Previdência Social, supostamente incompatível com o artigo 40 da Constituição. Também deve ser objeto de pesquisa o quantitativo de servidores públicos vinculados ao RGPS e ao RPPS.

Considerando que há milhares de servidores públicos municipais titulares de cargo efetivo vinculados ao Regime Geral de Previdência Social quando, em uma primeira leitura constitucional, deveriam estar vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social e, considerando, também, a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários para sua manutenção, especialmente diante da recente reforma da previdência (Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019), importante investigar com afincos a (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social. Migrar todos os servidores públicos titulares de cargo efetivo, que estejam sob o Regime Próprio de Previdência Social para o Regime Geral de Previdência Social, com a obrigação do ente público complementar os benefícios previdenciários, ou redirecionar todos os servidores públicos titulares de cargo efetivo, de todos os âmbitos da federação, ao Regime Próprio de Previdência Social, ou mesmo encontrar nova solução para a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, a regime previdenciário, são alternativas de solução para a controvérsia, que somente devem ser consideradas se preservar o equilíbrio financeiro e atuarial e os direitos dos servidores.

Desse modo, a presente tese destina-se a realizar uma análise sobre os reflexos constitucionais da vinculação dos servidores públicos, titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social.

Como objetivos específicos, tem-se: pesquisar na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação infraconstitucional e na doutrina a forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, aos regimes previdenciários nos âmbitos federal, estadual e municipal; investigar a eficácia das normas constitucionais e os reflexos da Emenda Constitucional nº 103/2019 na forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, aos regimes de previdência social; apurar o número de servidores públicos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social e ao Regime Próprio de Previdência Social; e, analisar se a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, a regime geral promove equilíbrio financeiro e atuarial ao Regime Próprio de Previdência Social.

No Brasil, a Seguridade Social engloba as políticas da Previdência Social, Assistência Social e Saúde. A partir dela, leis e decretos foram editados em benefício da seguridade social, buscando a concretização das normas constitucionais. Entretanto, essa legislação infraconstitucional, em muitos casos, contribuiu negativamente para a implementação de normas constitucionais de proteção social. Mesmo a Constituição possuindo quase 35 (trinta e cinco) anos de vigência, até a presente data o artigo 40, que trata do regime de previdência social dos servidores públicos, padece de implementação em parcela significativa dos Municípios brasileiros.

Dessa forma, estudar os reflexos constitucionais da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social é tarefa crucial para a proteção social dos servidores que hoje sofrem com a falta de segurança jurídica em relação a qual regime previdenciário devem ser vinculados.

A tese perpassa pela seara constitucional, em primeiro plano, e pelas searas previdenciária e administrativa, por envolver direito social fundamental de trabalhadores públicos. Também envolve as áreas de finanças e atuária, por investigar o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's. Por sua vez, esta pesquisa busca refletir os novos rumos tomados pelos direitos sociais, incluídos os previdenciários, diante do dilema da escassez de recursos, que busca justificar a eliminação dos direitos sociais. Preservar os direitos sociais na sociedade da escassez relativa de recursos é um dilema que deve ser enfrentado pela academia.

Este estudo traz uma abordagem necessária para a compreensão dos novos rumos adotados pelo Direito, tendo por objeto de reflexão, dentre outros, o direito

social à previdência social, o qual tem influência direta para a sociedade e emerge a demanda por estudos sobre a constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social. A pesquisa envolve, portanto, Direito, Estado e Sociedade.

Por fim, realizando uma pesquisa no ano de 2020 no Banco de Teses da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) pelas expressões combinadas “servidores públicos estatutários”, “regime geral de previdência social” e “regime próprio de previdência social”, não foram localizados registros de teses e dissertações em Direito que abordem o tema do estudo. Por sua vez, em mesma pesquisa ao Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), refinando-a para a área de concentração de Direito, não foi encontrada nenhuma tese com a temática proposta, entretanto, foram encontrados registros de trabalhos acadêmicos que abordam a temática, de forma genérica, mas que serviram para fins de diálogo.

Trabalhos que discutam, com profundidade teórica e metodológica, temas do direito previdenciário, especialmente no que tange aos direitos referentes aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, são escassos, razão pela qual a tese pretende trazer uma contribuição à academia ao relacionar, de maneira interdisciplinar, direito previdenciário e direito constitucional, de forma direta, dialogando o tema Regimes Próprios de Previdência Social com as teorias do Estado.

Diante da ausência de pesquisas sobre a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao regime geral e/ou ao Regime Próprio de Previdência Social, na perspectiva constitucional, por meio de metodologia que englobe pesquisa em bases de dados, além da pesquisa bibliográfica, e diante da necessidade de estudos que tragam a realidade fática para uma discussão jurídica profunda e apurada, justifica-se a relevância e originalidade da pesquisa. A originalidade da tese também se verifica a partir dos resultados das pesquisas teórica e de bases de dados que permitiram perceber a (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social, sanando a dúvida que ainda persiste nos dias atuais quanto a saber se esses servidores devem se vincular ao RGPS ou ao RPPS.

Nesse sentido, antes de traçar o percurso das discussões sobre os

reflexos constitucionais da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social,⁵ é preciso realizar uma exposição sobre a forma de vinculação dos servidores públicos estatutários aos regimes previdenciários.

É nesse sentido, que a tese inicia apresentando no capítulo 1 questões sobre o constitucionalismo, eficácia, aplicabilidade e fundamentalidade das normas constitucionais. Esse capítulo parte da teoria de José Afonso da Silva sobre a aplicabilidade das normas constitucionais, demonstrando a base dessa teoria de influência norte-americana e italiana trazida ao Brasil, dialogando com estudiosos da área constitucional do tempo presente, sobre a força normativa da Constituição.

No capítulo 2, apresentamos o campo conceitual da tese, que é a reforma gerencial do Estado. Ou seja, parte-se do estudo da reforma gerencial do Estado, desde o Estado burocrático até o Estado gerencial, para compreender as premissas das mudanças de paradigma da ordem estatal.

Esses dois capítulos iniciais traçam a metodologia e o campo conceitual da tese, de modo a servir de base para as investigações dos objetivos específicos traçados. Observe que a tese possui capítulos devidamente alinhados aos objetivos, de modo a atingir ao seu objetivo precípuo.

Isto posto, na sequência, capítulo 3, a tese parte de uma pesquisa na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação infraconstitucional e na doutrina sobre a forma de vinculação dos servidores públicos estatutários aos regimes previdenciários nos âmbitos federal, estadual e municipal.⁶ Para tanto, necessário explanar, inicialmente, sobre a proteção constitucional e previdenciária do servidor público, classificação do servidor público e vinculação aos regimes previdenciários, demonstrando a origem da proteção social do servidor público, a previsão constitucional de direitos sociais ao servidor e os regimes previdenciários, traçando um panorama destes, de modo a demonstrar qual o regime de previdência a que se vincula o servidor público pré e pós-Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No capítulo 4, a tese versa sobre a autonomia dos regimes previdenciários.

⁵ OBJETIVO GERAL: Realizar uma análise sobre a (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos estatutários, titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social.

⁶ OBJETIVO ESPECÍFICO: Pesquisar na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação infraconstitucional e na doutrina a forma de vinculação dos servidores públicos estatutários aos regimes previdenciários nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Para tanto, traça a eficácia plena da norma constitucional que vincula os servidores públicos ao Regime Próprio de Previdência Social⁷, com ênfase na eficácia da norma constitucional, importância do RPPS e na eficácia plena do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil e nos reflexos da Emenda Constitucional nº 103/2019, na forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Tudo para reforçar a ideia central da tese, fundamentando, ainda, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que foi modificada no intuito de assegurar segurança jurídica e eficiência ao direito.

No capítulo 5, por sua vez, a tese realiza uma pesquisa em bases de dados para apurar o número de servidores públicos titulares de cargo efetivo, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social e ao Regime Próprio de Previdência Social,⁸ utilizando-se de dados extraídos, principalmente, do Ministério do Trabalho e Previdência, de modo a verificar o *quantum* de servidores ainda estão vinculados ao RGPS, discutindo esses dados com a questão do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's. A tese traça resultados e discussões sobre a pesquisa documental realizada,⁹ analisando se a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social promove desequilíbrio financeiro e atuarial no Regime Próprio de Previdência Social, verificando a doutrina e a legislação quanto ao cálculo financeiro e atuarial, bem como ao custeio dos benefícios, de modo a demonstrar que o RPPS é sustentável. Todavia, é importante deixar claro, desde já, que ainda em caso de um eventual desequilíbrio financeiro e atuarial dos RPPSs, não seria óbice à sua implementação ou manutenção, pois a centralidade da discussão não é ser esse regime vantajoso ou não a categoria, mas sim o cumprimento do comando constitucional.

Pela redação do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, não se vislumbra a hipótese de servidores titulares de cargo efetivo, serem vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. No entanto, na prática, muitos municípios brasileiros, por meio de sua legislação, incorporaram seus servidores

⁷ OBJETIVO ESPECÍFICO: Investigar a eficácia das normas constitucionais e os reflexos da Emenda Constitucional nº 103/2019 na forma de vinculação dos servidores públicos estatutários, titulares de cargos efetivos, aos regimes de previdência social.

⁸ OBJETIVO ESPECÍFICO: Apurar o número de servidores públicos estatutários vinculados ao Regime Geral de Previdência Social e ao e ao Regime Próprio de Previdência Social.

⁹ OBJETIVO ESPECÍFICO: Analisar se a vinculação dos servidores públicos estatutários, titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social promove desequilíbrio financeiro e atuarial no Regime Próprio de Previdência Social.

públicos titulares de cargo efetivo, ao RGPS, como se houvessem duas classes de servidores titulares de cargos efetivos, uma associada ao Regime Geral de Previdência Social e a outra vinculada aos Regimes Próprios de Previdência Social.

Para discutir essa questão, a tese desenvolver-se-á em três etapas principais, quais sejam, pesquisa bibliográfica, pesquisa em bases de dados e análise.

Na primeira etapa, pretende-se realizar um levantamento bibliográfico sobre o tema. Para tanto, realizou-se uma revisão de literatura nas teorias jurídicas constitucionais de maior relevância para a pesquisa e nas obras jurídicas referentes ao direito previdenciário, direito constitucional e direito administrativo, interligando essas três áreas do conhecimento. Nesse sentido, pesquisas em clássicos da doutrina e trabalhos científicos clássicos e atuais foram fundamentais para concretizar os tipos de pesquisa explicativa, exploratória e bibliográfica, alcançando o primeiro e o segundo objetivos específicos da tese.

Em uma etapa subsequente, objetivou-se realizar um levantamento de dados, por meio de uma pesquisa em bases de dados, acerca do número de servidores públicos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social e ao Regime Próprio de Previdência Social, cumprindo assim, o terceiro objetivo específico da tese. Para tanto, realizou-se uma investigação nas bases de dados do Ministério do Trabalho e Previdência e outras bases de dados afins. Ainda na pesquisa documental, pretendeu-se analisar se a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social promove desequilíbrio financeiro e atuarial no Regime Próprio de Previdência Social, analisando doutrina e legislação quanto ao cálculo financeiro e atuarial e ao custeio dos benefícios, de modo a demonstrar que o RPPS é sustentável, cumprindo, portanto, o quarto e último objetivo específico da tese.

Considerando que não há um repositório nacional sistematizado do número de servidores públicos vinculados ao Regime Geral de Previdência Social e referente a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social, além de não haver uma discussão jurídica profícua acerca do tema, a tese se mostrará inovadora e trará contribuições significativas a academia ao sistematizar e discutir essa temática tão instigante..

Ao final da tese, reforça-se que a vinculação dos servidores públicos, titulares de cargo efetivo, a Regime Jurídico Único Estatutário, no caso, ao RPPS, não é uma

faculdade e sim uma imposição constitucional que garante segurança jurídica aos servidores e a sociedade, além de ser um direito social fundamental que deve ser garantido e preservado.

Os principais resultados da tese, no entanto, devem ser esperados a médio e longo prazos. Almeja-se a compreensão dos Entes Federativos, gestores e sociedade quanto a necessária implementação do Regime Próprio de Previdência Social em todas as esferas e a consequente vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao regime jurídico que lhe compete por determinação constitucional, visando a garantia da segurança jurídica e o respeito ao RPPS como direito social fundamental.

1 CONSTITUCIONALISMO, EFICÁCIA, APLICABILIDADE E FUNDAMENTALIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

A teoria de José Afonso da Silva acerca da aplicabilidade das normas constitucionais, tem por base a doutrina norte-americana, que tem em Thomas McIntyre Cooley seu principal expoente. A doutrina de Thomas Cooley foi a primeira a engendrar, de forma sistematizada, uma teoria que classificou as normas constitucionais em autoexecutáveis e não autoexecutáveis.^{10 11} Nas lições de Cooley, algumas “disposições são completamente autoexecutáveis, e manifestamente não contemplam nenhuma legislação para dar-lhes força total e operação.”^{12 13}

Conforme se verifica, Cooley¹⁴ entende que existem normas constitucionais com estrutura apta a sua incidência imediata no plano fático, enquanto outras, sua

¹⁰ Obra datada de 1968, “A Treatise on the Constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of the American Union”, “Tratado sobre as limitações constitucionais que recaem sobre o Poder Legislativo dos Estados Unidos da união americana”. Tradução nossa.

¹¹ LEITE, George Salomão. *Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

¹² COOLEY, Thomas. *A Treatise on the Constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of the American Union*. Second Edition. Boston: Little, Brown and Company, 1871, pp. 119-120 *apud* LEITE, 2020.

¹³ “(...) provisions are completely self-executing, and manifestly contemplate no legislation whatever to give them full force and operation.” Tradução por LEITE, 2020.

¹⁴ Segue o que diz Cooley sobre as normas constitucionais: “Self-executing provisions. But although none of the provisions or a constitution are to be locked upon as immaterial or merely advisory, there are some which, from the nature of the case, are as incapable of compulsory enforcement as are directory provisions in general. The reason is that, while the purpose may be to establish rights or to impose duties, they do not in and of themselves constitute a sufficient rule by means of which such right may be protected or such duty enforced. In such cases, before the constitutional provisions can be made effectual, supplemental legislation must be had; and the provision may be in its nature mandatory to the legislature to enact the needful legislation, though back of it there lies no authority to enforce the command. Sometimes the constitution in terms requires the legislature to enact laws on a particular subject; and here it is obvious the requirement has only a moral force: the legislature thought to obey it; but the right intended to be given is only assured when the legislation is voluntary enacted. Other provisions are completely self-executing, and manifestly contemplate no legislation whatever to give them full force and operation.” COOLEY, 1871. Segue tradução: “Disposições auto-executáveis. Mas, embora nenhuma das disposições ou uma constituição devam ser consideradas irrelevantes ou meramente consultivas, há algumas que, pela natureza do caso, são tão incapazes de serem obrigatoriamente aplicadas, a exemplo das disposições diretivas em geral. A razão é que, embora o propósito possa ser estabelecer direitos ou impor obrigações, eles não constituem, em si mesmas, uma regra suficiente por meio da qual tal direito pode ser protegido ou tal dever cumprido. Em tais casos, antes que as provisões constitucionais possam se tornar efetivas, deve-se adotar legislação suplementar; e a provisão pode ser, em sua natureza, obrigatória para a legislatura para promulgar a legislação necessária, embora nela não exista autoridade para impor o comando. Às vezes, a constituição, em termos, exige que o legislativo promulgue leis sobre um assunto específico; e aqui é óbvio que a exigência tem apenas uma força moral: a legislatura pensou em obedecê-la; mas o direito que se pretende dar só é assegurado quando a legislação é voluntariamente

estrutura não permite incidência imediata, sem que outra norma lhes complete de modo a torná-la exequível. Ou seja, em termos regulatórios, há normas que possuem força normativa suficiente para prover a matéria a qual foram constituídas. São as chamadas normas autoexecutáveis. Isto é, aquelas que não precisam de outra norma para que possa produzir plenamente seus efeitos jurídicos. Todavia, há uma outra categoria de normas constitucionais que, também por sua estrutura, não possuem capacidade para disciplinar a hipótese fática que deu razão à sua existência, em sua integralidade. São as chamadas normas não autoexecutáveis, caracterizadas pela ausência de elementos suficientes para disciplinar a matéria de *per si*, necessitando de uma segunda norma jurídica para lhe tornar exequível.¹⁵

Referida doutrina norte-americana relativa à eficácia e a aplicabilidade das normas constitucionais foi trazida ao Brasil por Rui Barbosa¹⁶ que, sob a influência do direito norte-americano, classificou as normas constitucionais em autoexecutáveis e não autoexecutáveis.¹⁷

Todavia, além do direito norte-americano, o pensamento jurídico brasileiro quanto a aplicabilidade das normas constitucionais também recebeu influências da doutrina italiana, a partir das obras de Gaetano Azzariti,¹⁸ publicada em 1951, de Vezio Crisafulli,¹⁹ publicada em 1952.²⁰

Gaetano Azzariti classifica as normas constitucionais em duas espécies: normas preceptivas – que são impositivas e dotadas de obrigatoriedade –, e normas diretivas – que não eram de observância obrigatória por parte dos seus destinatários. As normas preceptivas teriam duas subespécies: 1) normas preceptivas de aplicação direta e imediata; e 2) normas preceptivas de aplicação direta e mediata. Estas subespécies de normas constitucionais destinavam-se ao cidadão e ao juiz, de maneira imediata. As normas diretivas, por sua vez, como

promulgada. Outras disposições são completamente autoexecutáveis, e manifestamente não contemplam nenhuma legislação para dar-lhes força total e operação”. LEITE, 2020.

¹⁵ COOLEY, 1871, *apud* LEITE, 2020.

¹⁶ BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. v. 2. Forense: Rio de Janeiro, 1933.

¹⁷ Segue tradução de Rui Barbosa sobre a classificação nas normas constitucionais em autoexecutáveis e não autoexecutáveis: “Pode-se dizer que uma disposição constitucional é auto-executável quando fornece uma regra, mediante a qual se possa fruir e resguardar o direito outorgado, ou executar o dever imposto; e que não é auto-executável quando meramente indica princípios, sem estabelecer regras, por cujo meio se logre dar a esses princípios vigor de lei.” COOLEY, Thomas. *Treatise on the Constitutional Limitations*. 6. ed. Boston, 1890, p. 93 *apud* BARBOSA, 1933, p. 495.

¹⁸ AZZARITI, Gaetano. *Problemi attuali di diritto costituzionale*. Milão: Giuffrè Editore, 1951.

¹⁹ CRISAFULLI, Vezio. *La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio*. Milão: Giuffrè Editore, 1952.

²⁰ LEITE, 2020.

mentionado, não eram de observância obrigatória por parte dos seus destinatários, inclusive, podendo ser violadas por lei infraconstitucional sem que isso acarretasse em declaração de inconstitucionalidade.²¹

Veio Crisafulli, entretanto, trouxe uma outra classificação. Ele definiu que as normas constitucionais podem ser de eficácia plena e aplicabilidade imediata, bem como, de eficácia limitada, esta última com duas subespécies: normas de legislação e normas programáticas.

As normas de legislação, são insuscetíveis de aplicação imediata, por razões técnicas, pois aludem a uma normativa futura que regulamente seus limites. E as normas programáticas, seriam verdadeiras normas jurídicas preceptivas, dirigindo-se diretamente aos órgãos estatais e paralisando os efeitos de toda e qualquer norma jurídica que contrarie seus princípios.²²

Passando ao Direito Constitucional positivo brasileiro, José Afonso da Silva critica a teoria de Azzariti, ao afirmar que todas as normas têm eficácia e valor jurídico.²³ José Afonso da Silva registra²⁴ que se deve a José Horácio Meirelles Teixeira a introdução da tipologia de Crisafulli no debate acadêmico brasileiro.²⁵ Ou seja, a partir das lições de Crisafulli²⁶, José Horácio Meirelles Teixeira propõe a seguinte classificação:

a) normas de eficácia plena, as quais produzem, desde o momento de sua promulgação, todos os seus efeitos essenciais; e b) normas de eficácia limitada ou reduzida, as quais não produzem, de imediato, todos os seus efeitos essenciais porque não possuem uma normatividade suficiente.²⁷ Estas últimas, Teixeira ainda subclassifica em normas programáticas e normas de legislação²⁸, seguindo as lições de Crisafulli.

Todavia, com fundamento na eficácia e na aplicabilidade das normas constitucionais, José Afonso da Silva elabora sua própria classificação, a qual ganha destaque no ordenamento jurídico brasileiro, sendo o jurista brasileiro mais citado

²¹ AZZARITI, *op. cit.*, *apud* LEITE, 2020.

²² DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

²³ *Ibid.*

²⁴ O registro está na obra “Aplicabilidade das normas constitucionais”, já mencionada.

²⁵ SILVA, 2012, p. 13-14 *apud* AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. A eficácia das normas constitucionais: tipologia ontológica das normas constitucionais. *Revista Jurídica da Presidência Brasília*, v. 24, n. 133, maio/ago., p. 522-570, 2022.

²⁶ CRISAFULLI, 1952, p. 317 *apud* AMARAL JÚNIOR, 2020, p. 548-549.

²⁷ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 317.

²⁸ TEIXEIRA, 1991, p. 323.

pelo Supremo Tribunal Federal²⁹ e dado o seu pioneirismo no Brasil sobre a temática, sua classificação foi adotada pela presente tese.

Para José Afonso da Silva, quando o legislador constituinte regulamenta normativamente a matéria, estabelecendo quais os comportamentos ou interesses vinculados, é que se pode saber, com precisão, qual a conduta positiva ou negativa da norma que, por ser completa, é juridicamente dotada de plena eficácia, embora esta possa não ser socialmente eficaz. Aqui, está se falando das normas constitucionais de eficácia plena que, na expressão clássica, são chamadas de autoaplicáveis³⁰.

A força normativa da Constituição advém do fato de que “o conceito histórico-universal de Constituição apresenta-se no plano empírico, para apontar que em toda sociedade ou Estado há relações estruturais básicas de poder, determinantes também das formas jurídicas,”³¹ força normativa esta que a Constituição ganhou, conforme teoria de Konrad Hesse que, opondo-se a teoria de Ferdinand Lassalle, que identificou as questões constitucionais como questões de poder, procurou demonstrar que as questões constitucionais são questões jurídicas e não políticas; “Como toda ciência jurídica, o Direito Constitucional é ciência normativa”.³² Ou seja, em que pese os fatores políticos e sociais tenham relevância, a Constituição possui sua própria força. Ainda para Hesse, “(...) o Direito Constitucional deve explicitar as condições sob as quais as normas constitucionais podem adquirir a maior eficácia possível, propiciando, assim, o desenvolvimento da dogmática e da interpretação constitucional.”³³ Nesse sentido, Hesse conclui que incumbe ao Direito Constitucional preservar a vontade da Constituição.³⁴

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a ideia de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos e da lei como um estrutura meramente formal, já não tinha mais aceitação, correspondendo ao fracasso político do positivismo e o

²⁹ LORENZETTO, Bruno Meneses; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. José Afonso da Silva é o doutrinador mais citado pelo STF. *Conjur*, 2013.

³⁰ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 2, n. 1, p. 6-21, 1993.

³¹ NEVES, Marcelo. (Não) solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões. *Lua Nova*, São Paulo, n. 93, p. 201-232, 2014, p. 204.

³² HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 11.

³³ *Ibid.*, p. 25.

³⁴ *Ibid.*, p. 25.

surgimento do pós-positivismo.³⁵ Assim, “a Constituição, que no passado era um simples catálogo de competências e de fórmulas exortativas, que não vinculavam o legislador (...) assume, agora, a função de norma suprema e de fundamento de validade”³⁶, a chamada força normativa da Constituição.³⁷

Reconhecendo a força normativa da Constituição, é que se propõe uma investigação sobre a eficácia do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil.

1.1 Força normativa da Constituição e interpretação construtiva

Segundo Canotilho, o princípio da unidade da constituição trata-se de princípio interpretativo quando a partir dele se verifica que a Constituição deve ser interpretada de modo a evitar contradições entre seus dispositivos.³⁸ Assim, esse “princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar [...]”.³⁹ Ou seja, ao intérprete incumbe sempre considerar as normas constitucionais dentro de um sistema interno unitário de normas e princípios.⁴⁰

Segundo Bulos, mutação constitucional trata-se do processo informal de mudança da Constituição, em que lhe são atribuídos novos sentidos, seja por meio da interpretação, seja por intermédio da construção, usos e costumes constitucionais.⁴¹

Na doutrina brasileira, as lições de Anna Cândida da Cunha Ferraz, ganham destaque ao não negarem a existência de mutação constitucional, todavia, essa

³⁵ BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003.

³⁶ COELHO, Inocêncio Mártires. A Dimensão Normativa da Interpretação Constitucional. *Direito Público*, Porto Alegre, v. 5, n. 22, p. 105-118, jul./ago., 2008, p. 115.

³⁷ *Ibid.*, p. 115.

³⁸ CANOTILHO, J. J Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2017, p. 1096.

³⁹ CANOTILHO, 2017, p. 1096.

⁴⁰ CANOTILHO, 2017, p. 1096.

⁴¹ BULOS, Uadi Lammego. *Mutação Constitucional*. Editora Saraiva. São Paulo, 1997.

análise da mutação constitucional deve ser realizada como um meio de interpretação da Constituição.⁴²

Para Ferraz, mutação constitucional “consiste na alteração, não da letra ou do texto expreso, mas do significado, do sentido e do alcance das disposições constitucionais, através ora da interpretação judicial, ora dos costumes, ora das leis”.⁴³ Seria uma nova interpretação ao texto constitucional, o que deve ser realizado com diligência, para não ferir o disposto no comando constitucional.

Segundo Ferraz, é frequente no Brasil, o descumprimento da Constituição da República Federativa de 1988 pelos poderes constituídos, o que vem ocasionando uma insegurança jurídica, dada a descrença na força normativa da Constituição. Isso, conforme lições da autora, traz inevitáveis tensões e conflitos entre os poderes constituídos, especialmente no que tange à jurisdição constitucional.⁴⁴

Ainda nas lições de Ferraz,

A Constituição de 1988, vigente no País, contempla um poderoso instrumental para defesa de sua normatividade, inserido no âmbito da jurisdição constitucional. O principal destinatário para proceder a essa defesa é o Supremo Tribunal Federal nomeado pela Constituição como seu guardião. Não obstante, têm sido frequentes as inconstitucionalidades praticadas pelos poderes estatais, nem sempre passíveis de um controle eficaz, o que gera desrespeito e descrença na força normativa da Constituição.⁴⁵

Citada Constituição instituiu um renovado Estado de Direito e restabeleceu a ordem democrática nacional com autenticidade, com força normativa em torno de seus dispositivos e princípios irradiantes. Nesse sentido, a Constituição vigente consagrou valores fundamentais, tais como o Estado democrático de direito, a limitação dos poderes constituídos, a supremacia constitucional – princípio que norteia a ordem jurídico-constitucional, a dignidade da pessoa humana, a positivação e proteção dos direitos fundamentais e humanos, entre tantos outros

⁴² CARDOSO, Guilherme Moraes. A mutação constitucional e sua utilização como forma de interpretação: análise crítica frente aos tradicionais mecanismos de adequação do texto com a realidade constitucional. *Revista Científica Eletrônica do Curso de Direito*, 9. ed. jan. 2016.

⁴³ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 09.

⁴⁴ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. O descumprimento da Constituição pelos poderes constituídos e seus reflexos institucionais no Brasil. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 19, Madrid, 2015, p. 96.

⁴⁵ FERRAZ, 2015, p. 95-96.

valores que lhe concederam magnitude⁴⁶ e a fizeram conhecida pelo título de Constituição Cidadã.

Em que pese a Constituição Cidadã atenda aos anseios do povo brasileiro, o que se verifica, na hodiernidade, é um frequente desrespeito ao texto constitucional, tendo este sido modificado por diversas Emendas,⁴⁷ além de frequentemente descumprido. O descumprimento às normas constitucionais, é chamado por Ferraz de inconstitucionalidades que, segundo a autora, “violam a Constituição e enfraquecem seu cumprimento — têm como um dos principais reflexos criar tensões entre os poderes, particularmente no exercício da jurisdição constitucional (...). Tais consequências, se não bem equacionadas, abalam as instituições”.⁴⁸ Esse abalo representa perigo as instituições nacionais e acabam por gerar descrença na Lei Maior do País.⁴⁹

Nesse sentido, Hesse afirma que ao realizar interpretações ao texto constitucional, é preciso que essas sejam feitas dentro dos limites impostos por uma interpretação construtiva, sob pena de ruptura da situação jurídica vigente.⁵⁰ Em suas palavras, “A dinâmica existente na interpretação construtiva constitui condição fundamental da força normativa da Constituição e, por conseguinte, de sua estabilidade. Caso ela venha a faltar, tornar-se-á inevitável, cedo ou tarde, a ruptura da situação jurídica vigente.”⁵¹ Por esta razão, Ferraz afirma que “Argumentos de ordem histórica e cronológica não podem conduzir à mutação de norma constitucional expressa, por outra, de diferente significado.”⁵² É preciso responsabilidade e cautela na interpretação constitucional.

Para Barroso, dada a força da supremacia constitucional, nenhum ato jurídico e tampouco nenhuma manifestação de vontade tem o condão de subsistir validamente se for incompatível com a Lei Maior do ordenamento jurídico.⁵³ E mais adiante complementa: “E as normas editadas posteriormente à sua vigência, se contravierem os seus termos, devem ser declaradas nulas.”⁵⁴ É necessário, portanto,

⁴⁶ FERRAZ, 2015, p. 97.

⁴⁷ FERRAZ, 2015, p. 97.

⁴⁸ FERRAZ, 2015, p. 98.

⁴⁹ FERRAZ, 2015, p. 98.

⁵⁰ HESSE, 1991, p. 23.

⁵¹ HESSE, 1991, p. 23.

⁵² FERRAZ, 2015, p. 120.

⁵³ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 2 ed. São Paulo : Saraiva, 1998, p. 150.

⁵⁴ BARROSO, 1998, p. 150.

estabelecer uma unidade na interpretação de modo a não violar o alcance e o sentido do texto constitucional.

Inclusive, Ferraz leciona que “na interpretação constitucional pelo método gramatical, o espírito ou o sentido da Constituição devem ser extraídos primacialmente da letra constitucional.”⁵⁵ Sendo, portanto, o método gramatical de interpretação da Constituição, o modelo inicial do processo interpretativo, havendo vários outros, ao que, nas lições de Bonavides, “Nenhuma forma ou instituto de direito constitucional poderá ser compreendido em si, fora da conexidade que guarda com o sentido de conjunto e universalidade expresso pela Constituição”.⁵⁶

Nessa linha de pensamento, Ferraz aponta alguns questionamentos, quais sejam: “Como fica a força normativa da Constituição e a vontade da Constituição, cujos pressupostos são seu efetivo cumprimento pelos destinatários do Poder estatal? Como fica a supremacia constitucional?”⁵⁷ Tais questionamentos são necessários, inclusive e especialmente, nesta tese, que enfrenta a questão do respeito ao texto constitucional quanto ao regime jurídico escolhido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a categoria dos servidores públicos.

⁵⁵ FERRAZ, 1986, p. 36

⁵⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 439.

⁵⁷ FERRAZ, 2015, p. 120.

2 REFORMA GERENCIAL DO ESTADO: DO ESTADO BUROCRÁTICO AO ESTADO GERENCIAL

Segundo Costaldello, reformas administrativas têm sido frequentes nos governos de diversos países, ocorrendo de forma mais evidenciada a partir dos anos 1980, como consequência do movimento neoliberal que impôs seu modelo à Administração Pública, tendência que, do mesmo modo, alcançou o Estado brasileiro.⁵⁸

Nesse sentido, um dos grandes desafios intelectivos aos estudiosos do Direito Constitucional, de acordo com Maia, é a fórmula política intitulada Estado Democrático de Direito que inaugura o texto da Constituição Cidadã, paradigma este que vai ganhando novos contornos à medida em que se avança na compreensão das estruturas e fundamentações jurídico-políticas desta.”⁵⁹ Naturalmente, “o conceito histórico-universal de Constituição apresenta-se no plano empírico, para apontar que em toda sociedade ou Estado há relações estruturais básicas de poder, determinantes também das formas jurídicas.”⁶⁰ Nesse sentido, é inevitável iniciar as reflexões sobre a (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social com um ponto de partida de cunho teórico para as discussões. Esse ponto de partida é a reforma do Estado.

A partir de 1930, a alta burocracia pública profissional passou a fazer parte das classes dirigentes brasileiras e, durante cerca de 50 (cinquenta) anos, ela esteve associada à burguesia industrial na busca do desenvolvimento econômico a partir do processo de industrialização.⁶¹ A referida classe administrativa, realizou, ainda na citada década, a chamada reforma do Estado, a partir da reforma burocrática do aparelhamento estatal.⁶²

⁵⁸ COSTALDELLO, Ângela Cassia Costaldello. Reforma administrativa e seus retrocessos: reflexões sobre a PEC N. 32/2020. pp. 80-103. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coord). *O direito administrativo do pós-crise*. Curitiba: Íthala, 2021.

⁵⁹ MAIA, Gretha Leite. Revisitando quatro categorias fundamentais: estado de direito, estado liberal, estado social e democracia. *NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, pp. 29-41, jul. 2011.

⁶⁰ NEVES, Marcelo. (Não) solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões. *Lua Nova*, São Paulo, n. 93, p. 201-232, 2014, p. 204.

⁶¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, pp. 29-48, 2020.

⁶² *Ibid.*

Essa mesma classe dominante, posteriormente, a partir da década de 1990, engajou-se na reforma gerencial do Estado.⁶³ “Gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas.”⁶⁴ De acordo com Bresser-Pereira, a reforma do Estado, se tornou tema central de discussões a partir da citada década de 90, sendo uma resposta ao processo de globalização que permeou todo o mundo, reduzindo a autonomia dos Estados quanto à formulação e implementação de políticas, e desenvolvendo-se em meio à crise estatal, que delineou-se em quase todo o mundo nos anos 70, definindo-se de forma sólida nos anos 80.⁶⁵

No Brasil, não foi diferente, a reforma do Estado também se deu em meio a uma grave crise econômica, que atingiu seu apogeu em 1990 com a hiperinflação, tornando a reforma estatal imperiosa.⁶⁶ Para Rocha, essa crise do Estado fez emergir o aumento das entidades do terceiro setor, uma vez que o Estado não prestava os serviços públicos de maneira eficiente⁶⁷. Embora o ajuste estrutural estivesse entre os principais objetivos para a reestruturação econômica na mencionada década, a ênfase transmudou-se para a reforma do Estado, especialmente para a reforma administrativa, deixando até hoje uma pergunta central: Como reconstruir o Estado?⁶⁸ Pergunta de difícil resolução e que até os dias atuais circunda os atos da Administração Pública que constantemente refletem a necessidade de reformas.

Na busca de reconhecer e/ou atribuir personalidade jurídica ao Estado, o Estado Liberal, segundo Maia, pode ser considerado como o primeiro Estado de Direito, em que o princípio liberal afiança ao ser humano os seus direitos fundamentais perante o Estado, mirando na dimensão do controle das condutas humanas para fins de garantir a harmonia social.⁶⁹ Nessa linha, Bonavides desenvolveu em 1950 a tese da trajetória do Estado Liberal ao Estado Social,⁷⁰

⁶³ BRESSER-PEREIRA, 2020.

⁶⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma social-democrática. *Folha de S. Paulo*, 17 out. 1997a, p. 1-2. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/7542-809>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

⁶⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 1, Jan.-Mar. 1998a.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor*. Temas de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 174p.

⁶⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 3, pp. 343-357, jul.-set./1997b.

⁶⁹ MAIA, 2011.

⁷⁰ *Ibid.*

lançando o primeiro livro no Brasil com essa temática, em que para o autor, o Estado Social do constitucionalismo democrático da segunda metade do século XX afigura-se como sendo “o mais adequado a concretizar a universalidade dos valores abstratos das Declarações dos Direitos fundamentais”.⁷¹ Maia, revisitando as categorias Estado de Direito, Estado Liberal, Estado Social e Democracia, afirma que o

Estado Liberal, por sua vez, caracteriza-se como um modelo de Estado que adote garantias individuais (direitos de liberdade), e um sistema de controle de poder estatal, tradicionalmente identificado no mecanismo da separação de poderes para estruturar o Estado. Possui sim um amplo conjunto de prescrições legais, que têm por objeto a normatização das condutas intersubjetivas. Mas é estranho aos problemas sociais e, conseqüentemente, a qualquer intervenção na ordem econômica. A questão social é uma questão para a polícia e não para políticas.

Nas lições de Bresser-Pereira, “O liberalismo econômico significa o Estado intervir o mínimo na economia, garantir apenas a propriedade e os contratos e manter equilibrada sua conta fiscal; do resto o mercado cuidaria... É uma forma intrinsecamente ineficiente de se organizar o capitalismo.”⁷² Para ele, o liberalismo econômico seria incompatível com o desenvolvimento do país.⁷³

Avançando do Estado Liberal para o Estado Social, Bonavides pontua que “O Estado Social de hoje é, portanto, a chave das democracias do futuro”.⁷⁴ Na época dessa afirmação, supõe-se que Bonavides acreditava que o Estado Social teria sustentabilidade ainda por muitos anos, uma vez que o Estado democrático social trazia uma linha econômica desenvolvimentista importante para o país. Segundo Bresser-Pereira,

O estado social nasce no pós-guerra, a partir do otimismo gerado pela vitória contra o nazismo, o relativo êxito da União Soviética no quadro de um regime que naquela época era ainda considerado como socialista, e do aumento do poder dos sindicatos de trabalhadores e dos partidos sociais-democratas. Dadas essas demandas, a solução encontrada pelas democracias liberais foi montar os grandes serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social, que são substancialmente mais eficientes em aumentar o padrão de vida da população do que o simples aumento dos salários reais. Assistimos, então, à transição de um Estado democrático liberal, que correspondia a uma democracia de elites, para um

⁷¹ BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 32.

⁷² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O desafio brasileiro. *A terra é redonda*, 23 jun. 2020. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/o-desafio-brasileiro/>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ BONAVIDES, 2007, p. 38.

Estado democrático social. E também para um Estado desenvolvimentista, porque o Estado volta a ter um papel importante na promoção do desenvolvimento econômico.⁷⁵

Estado Social, nas lições de Bonavides, “significa intervencionismo, patronagem, paternalismo.”⁷⁶ É a partir do Estado Social que o conceito seguridade social, o qual foi instituído pelas leis francesas logo em seguida a Segunda Guerra Mundial, passa a ser compreendido como uma dimensão do “Etat Providence”, conceito francês que se assemelha ao conceito inglês “welfare state”.⁷⁷ Enquanto o “Etat Providence” agrega uma conotação positiva de bem-estar, o “welfare state” está atrelado à ideia de ligação entre Estado e Providência, englobando a responsabilidade do Estado na regulação do mercado e atendendo a situações que envolvam riscos pessoais e sociais.⁷⁸

A seguridade social é, segundo Boschetti, parte integrante da “welfare state” e da “Etat Providence”, possuindo o mesmo elemento constituinte de sua natureza de intervenção social do Estado.⁷⁹ Ainda de acordo com Boschetti, a institucionalização da seguridade social em 1988 no Brasil, possui o mesmo significado de “sécurité sociale” para os franceses ou de “social security” para os ingleses no período de 1940, qual seja, “um movimento de reorganização de políticas já existentes sob novas bases e princípios, com ampliação, mas também introdução de novos direitos.”⁸⁰

Segundo Mises, uma das objeções mais comuns que se suscita em face do sistema liberal e democrático do capitalismo é o fato de que este enfatiza os “direitos do indivíduo, negligenciando seus deveres. As pessoas se concentram em seus direitos e esquecem suas obrigações. No entanto, do ponto de vista social, os deveres dos cidadãos são mais importantes que seus direitos.”⁸¹ Surgem, portanto, conceitos essenciais a esse novo modelo de Estado: universalidade da cobertura,

⁷⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, pp. 147-156, jan.-fev. 2017, p. 149.

⁷⁶ BONAVIDES, *op. cit.*, p. 203.

⁷⁷ BOSCHETTI, Ivanete. Implicações da reforma da previdência na seguridade social brasileira. *Psicologia & Sociedade*, Recife, v. 15, n. 1, pp. 57-96, jan./jun. 2003.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 71-72.

⁸¹ MISES: *Revista Interdisciplinar de Filosofia, Direito e Economia*, v. II, n. 2, 4. ed., jul.-dez. 2014, pp. 481-489. MISES, Ludwig von. The Social and Political Implications of Bureaucratization. In: *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 1944, p. 74-92. Traduzido do original em inglês para o português por Heloisa Gonçalves Barbosa, p. 489.

uniformidade e da equivalência dos benefícios, seletividade e a distributividade na prestação de benefícios e serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, diversidade das bases de financiamento e ainda o caráter democrático e descentralizado da administração.⁸²

Nas lições de Serau Júnior, retomando a ideia de universalização da seguridade social como um direito fundamental no modelo do “welfare state”, essa tendência “chega a seu ápice, no Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, caracterizada pela retomada dos ideais democráticos e o respeito à dignidade da pessoa humana”.⁸³ A reforma previdenciária implementada em 1998 no Brasil, por meio da Emenda Constitucional nº 20, demarcou ainda mais os benefícios com natureza assistencial, implementando programas e serviços em face do risco social.⁸⁴ Sobre o Estado Social, tem-se que este retrata

(...) uma feliz expressão que designa uma realidade identificada na incorporação dos direitos sociais às Constituições européias. Trata-se do louvável intento de converter em direito positivo várias aspirações sociais, elevadas à categoria de princípios constitucionais protegidos pela garantia do Estado de Direito. São postulados inseridos em Constituições rígidas, que condicionam, enquanto direito imediatamente vigente, a legislação, a Administração e a prestação jurisdicional (art. 3º da Lei Fundamental de Bonn), e que estão salvaguardados pelos Tribunais Constitucionais. Os direitos sociais vêm reforçado o seu valor mediante garantias jurídicas claras e seguras. A segurança social se harmoniza com a segurança jurídica. (...) Os direitos sociais também devem ser examinados do ponto de vista de sua eficácia. Não basta que esteja em vigor. É insuficiente, outrossim, a simples garantia de sua proclamação, que fixa uma linha de conduta vinculante para o legislador, impedindo que ele se afaste dos princípios consagrados por tais direitos. Desse modo, é preciso comprovar se as estruturas jurídica, econômica e social tornam viáveis os direitos Sociais.⁸⁵

Para Maia, do mesmo modo em que a burguesia inicialmente teria se servido “do direito natural para por abaixo o absolutismo e depois se valeu do direito positivo para manter de pé sua hegemonia, o Estado Social lograria fazer a revolução do proletariado pela via institucional, mais precisamente jurídico-constitucional.”⁸⁶ Ou seja, o Estado Social, como mencionado, se caracteriza pela adoção de políticas estatais intervencionistas.⁸⁷

⁸² BOSCHETTI, 2003, p. 72-73.

⁸³ SERAU JÚNIOR, Marco Aurelio. *Seguridade social e direitos fundamentais*. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2022, p. 140.

⁸⁴ BOSCHETTI, *op. cit.*

⁸⁵ VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 21; 24.

⁸⁶ MAIA, 2011, p. 39.

⁸⁷ *Ibid.*

Ocorre que, na suposta democracia brasileira do futuro pensada por Bonavides,⁸⁸ o Estado Social foi perdendo espaço para uma nova reforma, a do Estado Neoliberal. Esperançoso, Bonavides afirma que o neoliberalismo intentou “fazer do começo deste século o túmulo da história; mas, em verdade, a história, o progresso, o direito e a civilização, na extensão de sua universalidade, unicamente agora estão a principiar.”⁸⁹ Ele afirma a ascensão de um Estado Neo-social que supere esse Estado Neoliberal.⁹⁰

Mas ainda sobre o Estado Neoliberal, Bresser-Pereira diz que “no mundo contemporâneo, o Estado como regime político assumiu a forma de estado social e, como aparelho ou organização, a de estado gerencial.”⁹¹ Em verdade, como afirma Serau Junior, o aumento do tamanho do Estado Social teria provocado reações conservadoras que fizeram emergir a “debilitação da estatalidade”⁹², emergindo um novo modelo de Estado. Nas lições de Bresser-Pereira,

Governar é fazer os compromissos para alcançar a maioria, é definir as leis e políticas públicas, é tomar decisões estratégicas voltadas para o interesse público e nacional — é aperfeiçoar e garantir o Estado enquanto regime político. Mas governar é administrar a organização do Estado: é escolher os principais responsáveis por sua implementação, é detalhar e implementar as leis e políticas, é aperfeiçoar constantemente o aparelho do Estado de forma a operar os serviços públicos com qualidade e eficiência — é tornar o Estado, estado gerencial.⁹³

Nessa linha, a reforma gerencial da Administração Pública no Brasil, iniciada em 1995, é considerada um projeto bem-sucedido em termos de definição institucional, ao apresentar mudanças estruturais transformadas em leis, tais como, a reforma constitucional, também chamada de reforma administrativa, flexibilizando o regime de estabilidade do servidor público e trazendo novos contornos ao regime jurídico único, dentre outras medidas tais como o estabelecimento do regime de emprego público como alternativa ao cargo público quando este não versar sobre o

⁸⁸ BONAVIDES, 2007.

⁸⁹ BONAVIDES, Paulo. Do Estado neoliberal ao Estado neo-social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 nov. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0611200809.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 149.

⁹² SERAU JUNIOR, 2022, p. 141.

⁹³ BRESSER-PEREIRA, *op. cit.*, p. 149.

exercício de atividade exclusiva de Estado, além de inúmeras alterações substanciais regulatórias ao regime de trabalho dos servidores públicos.⁹⁴

A reforma administrativa, após ter sido amplamente debatida, foi submetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995.⁹⁵ Trata-se da Reforma Gerencial de 1995 em substituição a administração pública burocrática, esta arraigada à práticas clientelistas e/ou patrimonialistas.⁹⁶

Para Bresser-Pereira, Ministro da Fazenda (29 de abril de 1987 – 18 de dezembro de 1987) e autor do Plano Bresser durante o governo Sarney (15 de março de 1985 – 15 de março de 1990), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1º de janeiro de 1995 - 1998) e Ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (1º de janeiro de 1999 - 19 de julho de 1999) no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1º de janeiro de 1995 – 1º de janeiro de 2003), “apenas a Reforma Gerencial da Administração Pública pode ser considerada como um verdadeiro êxito.”⁹⁷ É o neoliberalismo sendo implementado no Brasil.

Nas palavras de Bresser-Pereira, houve uma retomada do poder por parte dos economistas liberais e pela direita neoliberal, tendo acontecido entre 1979 e 1980 a “virada neoliberal” com a eleição de Ronald Reagan nos Estados Unidos da América e pela ascensão de Margareth Thatcher no Reino Unido, vindo alcançar o Brasil 10 (dez) anos depois.⁹⁸ Nesse período, o Brasil atravessava uma crise marcada pela dívida externa e alta inflação, “virada neoliberal brasileira” em 1990, com a eleição de Fernando Collor.⁹⁹

Em janeiro de 1995, Bresser-Pereira fala da necessária reforma do Estado:

O Brasil, neste últimos quinze anos, viveu uma grande crise econômica e política, cuja causa fundamental é clara: a grande crise do Estado: crise fiscal do Estado, crise do modo de intervenção do Estado na economia, crise do próprio aparelho estatal, definida pela desorganização e a desmoralização da burocracia estatal, que a onda conservadora, neoliberal, transformou na culpada por todos os males do país. Foram quinze anos de crise, mas, também, quinze anos de conscientização da existência da crise e de suas causas; quinze anos de reformas econômicas orientadas para o mercado - de ajuste fiscal, de liberalização comercial, de desregulação da

⁹⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, pp. 7-26, jul./ago. 2000.

⁹⁵ BRESSER-PEREIRA, 2017.

⁹⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 4, out.-dez. 1999a.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁸ BRESSER-PEREIRA, 2020.

⁹⁹ *Ibid.*

economia, de privatização; e, principalmente, quinze anos de busca de uma síntese social-democrática e pragmática, entre o velo nacional-desenvolvimentismo e o novo neoliberalismo.¹⁰⁰

Essa reforma do Estado seria subdividida em três: a reforma fiscal do Estado, a reforma da própria estratégia do desenvolvimento econômico e social do Estado e a reforma do aparelho do Estado e da sua burocracia.¹⁰¹

São três as reformas do Estado: (1) a reforma fiscal do Estado, o ajuste fiscal profundo que, além de assegurar a estabilização, viabilizando a substituição da âncora cambial pela âncora monetária, restabeleça a poupança pública e assim devolva ao Estado a capacidade de promover o desenvolvimento econômico e social; (2) a reforma da própria estratégia de desenvolvimento econômico e social do Estado, privilegiando, no desenvolvimento econômico, o papel do mercado, e no desenvolvimento social, o papel do próprio Estado em parceria com a sociedade civil; (3) e, finalmente, a reforma do aparelho do Estado e da sua burocracia.¹⁰²

Referida reforma, também chamada de reforma gerencial, foi elaborada em consonância com a teoria moderna da administração, tanto pública quanto privada, que tinha como afã limitar a burocratização estatal.¹⁰³ Para Bresser-Pereira, substituir a administração pública burocrática, considerada lenta e ineficaz, pela administração gerencial era uma tendência natural do pós-segunda guerra mundial e o Brasil já caminhava nesse sentido desde a década de 1960 quando concedeu autonomia administrativa e financeira às autarquias e fundações públicas e quando permitiu a contratação de servidores pelo regime celetista.¹⁰⁴ Bresser-Pereira defendia que a Constituição da República Federativa do Brasil, no que diz respeito à Administração Pública, teria representado um retrocesso, ao engessar o aparelho do Estado, razão pela qual a reforma do Estado brasileiro teria de perpassar, necessariamente, pela reforma da Constituição no tema administração pública.¹⁰⁵

Reforçando o suposto engessamento trazido pela Constituição da República Federativa do Brasil, Bresser-Pereira relembra que, até a sua proposição de reforma administrativa do Estado, houveram duas outras, uma em 1936, que tornou a

¹⁰⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado. *Correio Braziliense e O Globo*, 11 jan. 1995a, p. 1.

¹⁰¹ BRESSER-PEREIRA, 1995a.

¹⁰² *Ibid.*, p. 1.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Emenda da Administração Pública. *O Globo*, 24 jun. 1995b. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/7486-741>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

¹⁰⁵ *Ibid.*

administração pública burocrática, e outra em 1967, por meio do Decreto-Lei nº 200 que, entendendo a burocracia como superada, buscou implementar o desenvolvimentismo para administração pública, avanço que teria se dissipado com a promulgação da Constituição Cidadã que teria impingido privilégios e um aumento de custos do aparelhamento estatal.¹⁰⁶

Mesmo reconhecendo a existência de duas anteriores reformas do Estado, Bresser-Pereira compreendia a proposta de reforma gerencial, como a segunda grande reforma da administração pública no Brasil, desconsiderando a reforma de 1967.¹⁰⁷ Isso porque a reforma gerencial do governo Fernando Henrique Cardoso se contrapunha diretamente a reforma burocrática da década de 1930, proposta por Getúlio Vargas.¹⁰⁸

Foi nessa linha de pensamento, que foi apresentada ao Congresso Nacional, no governo de FHC, a chamada reforma administrativa constitucional, dividida por emendas, seguem três: A primeira versava sobre as disposições gerais, tais como a permissão restrita de concursos internos, além de diretrizes sobre carreiras e normas sobre a participação do povo na administração pública. A segunda, diretamente alinhada a temática da tese, abordava a questão do fim da exigência de um regime jurídico único, permitindo o retorno da contratação de empregados nas autarquias e fundações pelo regime celetista e possibilitando maior autonomia gerencial aos entes prestadores de serviço do Estado. A terceira tratava da flexibilização da estabilidade para as funções não exclusivas de Estado, podendo o servidor ser dispensado por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros.¹⁰⁹

Para Bresser-Pereira, o grande entrave no que diz respeito a reforma do Estado no tema previdência social/administração pública era justamente os funcionários públicos segurados pelo Estado que, ao seu ver, se aposentavam com proventos elevados desproporcionais a contribuição, além do caso dos professores

¹⁰⁶ BRESSER-PEREIRA, 1997a, p. 1-2.

¹⁰⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma para ficar na história (entrevista). *Revista Reforma Gerencial*, pp. 21-24, mar. 1998b, p. 21. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/8252-2240>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ BRESSER-PEREIRA, 1995b.

universitários que se aposentavam precocemente.¹¹⁰¹¹¹ Em suas palavras, tal fato “chega às raias do absurdo”.¹¹² E complementa: “Diante dessa situação, torna-se urgente reformar a Constituição, terminando com o direito à aposentadoria integral dos servidores sem qualquer relação com a sua contribuição, e terminando com aposentadorias especiais”,¹¹³ o que para ele, eram medidas fundamentais para a moralizar o serviço público, valorizando-o e reconstruindo o Estado brasileiro.¹¹⁴

A reforma gerencial do Estado apresentada na forma de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) e na forma de Projeto de Emenda Constitucional nº 173/1995, se transformaria mais tarde na Emenda Constitucional de nº 19/1998. Citada emenda, adicionou o princípio da eficiência, restringiu os cargos de confiança a determinados tipos de atividades, exigiu transparência quanto a remuneração dos agentes públicos, dentre outras medidas¹¹⁵, para garantir a autonomia gerencial da Administração Pública.¹¹⁶

¹¹⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Previdência e privilégios. *O Estado de S.Paulo e O Globo*, 6 fev. 1996. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/7547-814>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

¹¹¹ Na mesma linha de Bresser-Pereira, o então Presidente da República à época, FHC: “O governo exigia maior eficiência no desempenho dos funcionários. Propusemos, em emenda constitucional, a dispensa de quem não fosse capaz de se haver a contento na função pública. Proposição tão clara e democrática como essa (até porque se definiam as condições para a dispensa e porque é inimaginável não incluir a competência profissional como requisito para exercer alguma função em qualquer organização) se transformou, na boca e nas ações dos que se opunham às reformas, num modo soez de quebrar o sacrossanto princípio da estabilidade, assegurado pela Constituição. Propúnhamos também definir a idade mínima para a aposentadoria dos funcionários, dadas a crise fiscal e a desigualdade entre os setores público e privado, que as regras vigentes permitiam. No setor privado as pessoas trabalhavam pelo menos até os sessenta anos; em contraposição, em certas categorias de funcionários, como a dos professores universitários, aposentavam-se, em média, aos cinquenta anos. Os proventos de aposentadoria dos funcionários eram integralmente garantidos, enquanto o setor privado obedecia a tetos, muito baixos na esmagadora maioria dos casos. A reforma do Estado, entretanto, não se limitava às questões do funcionalismo. Em seu significado mais amplo incluía a criação de novos órgãos e instituições, capazes de dar maior racionalidade, agilidade e transparência à máquina pública, bem como maior controle sobre ela. Além de abranger as privatizações, que escapavam do âmbito específico do Ministério.” CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que eu vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, cap. 09.

¹¹² BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 1.

¹¹³ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A batalha da reforma. *O Estado de S.Paulo*, 17 mai. 1997, *Jornal do Brasil*, 14 mai. 1997 e *Correio Braziliense*, 14 mai. 1997c. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/7504-769>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

¹¹⁵ Segundo FHC: “Os objetivos da administração seriam os de servir eficientemente o público (gestão empresarial), com impessoalidade (sem clientelismo patrimonialista) e transparência. Para alcançá-los, haveria que descentralizar a gestão pública e articular seus três níveis (municipal, estadual e federal), como também criar formas novas de enlace entre os cidadãos e o Estado, valorizando a sociedade civil (...). Na prática, porém, não conseguimos realizar muito do pretendido. Não conseguimos instituir regimes de emprego diferenciados conforme a tipicidade da carreira. O Congresso desfigurou o projeto que fixava quais seriam as carreiras típicas de Estado a tal ponto que

As alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 ao texto constitucional quanto aos servidores públicos, especialmente nos artigos 37, 38, 39 e 41, dispositivos que giram em torno do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil – que cuida da previdência social dos servidores públicos titulares de cargo efetivo – posteriormente com redação alterada por mais quatro vezes (EC nº 20/1998, EC nº 41/2003, EC nº 88/2015 e EC nº 103/2019),¹¹⁷ fortalecem a reforma gerencial como ponto de partida para as discussões sobre os reflexos constitucionais da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social, assunto que merece intensas reflexões.

É de se observar ainda por oportuno que, segundo Bresser-Pereira, uma parcela da sociedade que até os dias atuais é opositora a reforma gerencial de 1995, supõe que esta seria resultado de uma das reformas neoliberais impostas pelo receituário do consenso de Washington aos países em desenvolvimento. Todavia, ele garante que essa reforma gerencial não era neoliberal,¹¹⁸ pois não enfraquecia o Estado, mas o tornaria mais eficiente, fortalecendo a coletividade e legitimando o Estado Social.¹¹⁹¹²⁰

Mas é importante mencionar que esse período ficou marcado pela privatização: “Pois bem, se existe área em que praticamos a inovação na busca do interesse público, com o sentido de servir aos cidadãos, foi a da privatização.”¹²¹ Sobre essa privatização, Serau Junior afirma seu processo de instalação, inclusive no âmbito previdenciário.¹²² Todavia, segundo Cardoso, esse processo de privatização foi realizado com o cuidado de evitar a simples transferência do monopólio estatal para mãos privadas, mas trazendo avanços no que diz respeito a

o governo preferiu deixá-lo no acostamento. Algumas outras propostas nossas tombaram depois na Justiça. CARDOSO, 2006.

¹¹⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out.-dez. 2008.

¹¹⁷ BRASIL, 1988.

¹¹⁸ No mesmo sentido, FHC: “Como poderia o conjunto de propostas que pretendemos aplicar à administração pública ser considerado neoliberal, ou determinado pelo Consenso de Washington? Só na retórica pseudodemocrática, na verdade clientelista e conservadora (tudo que é moderno ou novo é suspeito) (...)”. CARDOSO, 2006.

¹¹⁹ BRESSER-PEREIRA, 2008.

¹²⁰ Nas palavras de Bresser-Pereira: “Ora, a garantia dos direitos sociais e, mais amplamente, dos direitos republicanos, entre os quais avulta o direito ao ambiente natural protegido, não é própria da Administração Pública burocrática e do Estado Liberal, mas da gerencial, de um Estado Social e de uma democracia cada vez mais participativa.” *Ibid.*, p. 177.

¹²¹ CARDOSO, 2006.

¹²² SERAU JUNIOR, 2022, p. 142.

competição entre as empresas e sua capacidade de investir e incorporar tecnologias ao serviço público.¹²³ Entretanto, esse movimento das privatizações que, segundo Rosanvallon, traz um prenúncio quanto ao fim do Estado proprietário, não é capaz de caracterizar o fim do Estado enquanto regulador da economia, pois o problema de fundo não estaria centralizado no Estado em termos de economia, mas no Estado enquanto forma política.¹²⁴

Ocorre que, essa reforma gerencial repercute até os dias atuais, razão pela qual é o ponto de partida para a discussão sobre as transformações do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente no que toca ao regime previdenciário dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Nesse sentido de uma reforma continuada, Bresser-Pereira pontua que:

(...) a Reforma Gerencial fez importantes avanços, mas naturalmente não transformou do dia para a noite a organização do Estado brasileiro; uma reforma desse tipo demora 30 a 40 anos para poder ser julgada relativamente completa. Já não é mais apenas uma reforma de uma pessoa ou de um governo, mas uma reforma adotada e conduzida pela alta Administração Pública brasileira – uma reforma que começou no governo Fernando Henrique está sendo continuada e atualizada pelo governo Lula e os atuais governadores, e, certamente, terá prosseguimento independentemente de quem sejam seus sucessores.¹²⁵

Nitidamente é possível observar que o Estado-Providência está em crise, como bem observado por Rosanvallon, que ressaltou esse declínio como visível do ponto de vista econômico, a partir dos problemas da administração pública quanto as despesas de saúde, pelo equilíbrio dos regimes previdenciários, pela gestão dos benefícios sociais, entre outros fatores.¹²⁶ A matriz filosófica da solidariedade está, segundo Rosanvallon, em pane.¹²⁷

No mesmo sentido, Serau Junior afirma que as regras e valores do Estado social sofrem desconstrução metódica.¹²⁸ Ainda nas lições de Serau Júnior, desta vez juntamente com Pancotti, o que se verifica é que o Estado brasileiro cada vez mais se afasta “de garantir os direitos e garantias fundamentais sociais previstos

¹²³ CARDOSO, 2006.

¹²⁴ ROSANVALLON, Pierre. O Estado em movimento. Sociedade e Estado, Brasília, v. 6, n. 2, p. 9-18, jul.-dez. 1991. Tradução de Fernanda A. de Fonseca Sobral, professora do Departamento de Sociologia da UnB.

¹²⁵ BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 148.

¹²⁶ ROSANVALLON, *op. cit.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ SERAU JUNIOR, 2022, p. 142.

constitucionalmente. É urgente repensar e conciliar o direito previdenciário com uma nova moral, mais compromissada com a performatividade das normas sociais (...)",¹²⁹ evitando que o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência Social, caminhem de modo a convergir para um único ponto central.

Desde a Constituição de 1.988 observa-se o comprometimento do Estado Democrático de Direito com a Consolidação das normas universalistas de Direitos Humanos, seja pelos textos constitucionais, seja pela recepção no sistema jurídico- normativo de legislações transnacionais, naquilo que se conformassem com os preceitos nativos.

Na seara previdenciária muitas decisões judiciais, especialmente aquelas que versam sobre igualdade de acesso a benefícios previdenciários e assistenciais, buscaram se alinhar com os princípios humanitários, assentados numa moral moderna, pluralista, multicultural, mais inclusiva.

Inobstante, progressivamente o Estado tem buscado abandonar sua função protetiva, num movimento que parece apontar para a transferência desta função para a iniciativa privada e o mercado, ao produzir novas legislações que tem retirado direitos e retrocedido socialmente.¹³⁰

Em verdade, essa reforma administrativa promoveu uma série de alterações que tiveram como consequência a implantação de um novo modelo de administração pública brasileiro, no caso, o modelo gerencial com abordagem pós-positivista em um contexto de debate democrático. Esse debate é fundado em princípios econômicos voltados para a administração pública e para a promoção de inovações estatais, servindo de ponto de partida para a compreensão das alterações constitucionais em matéria de serviço e servidores públicos, englobando a seara constitucional, administrativa e previdenciária.

¹²⁹ SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; PANCOTTI, Heloísa Helena Silva. A previdência social entre a moral e o direito. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, ano 6, n. 3, pp. 1433-1452, 2020, p. 1433.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 1434.

3 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIA DO SERVIDOR PÚBLICO E VINCULAÇÃO AOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Considerando que o primeiro objetivo específico da presente tese é pesquisar na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação infraconstitucional e na doutrina a forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, aos regimes previdenciários nos âmbitos federal, estadual e municipal, este capítulo parte da proteção constitucional do servidor público. Também aborda a origem da proteção social do servidor público, com as fases de evolução da previdência social no Brasil, perpassando pela previsão constitucional de direitos sociais ao servidor público, proteção previdenciária do servidor público, regimes previdenciários demonstrando os tipos de regimes existentes na previdência pública brasileira e finaliza com a discussão do regime de previdência a que se vincula o servidor público. Antes, contudo, apresenta a classificação dos servidores públicos, de modo a identificar a categoria a qual a presente tese se refere ao longo do texto.

Com a discussão proposta, objetiva-se instigar a reflexão sobre o surgimento da proteção constitucional e previdenciária do servidor público, demonstrando que essa categoria de trabalhadores, por força da particularidade de seu trabalho em favor da sociedade, galgou o “status” de adquirir um regime de previdência próprio, o qual deve ser implementado em todas as esferas públicas, federal, estadual e municipal.

2.1 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO SERVIDOR PÚBLICO

Ao abordar sobre a proteção constitucional do servidor público, instintivamente direciona-se o assunto aos direitos da seguridade social, sejam os baseados no modelo alemão bismarckiano, sejam os influenciados pelo modelo beveridgiano inglês, todos eles com a função de garantir benefícios oriundos do exercício do trabalho aos trabalhadores que perderam, de forma momentânea ou permanente, sua capacidade laboral.¹³¹

¹³¹ BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

Conforme lições de Boschetti, a seguridade social no Brasil, foi instituída a partir da Constituição Cidadã, a qual incorporou princípios de ambos os modelos, “ao restringir a previdência aos trabalhadores contribuintes, universalizar a saúde e limitar a assistência social a quem dela necessitar”¹³². O acesso ao trabalho, desde os primórdios¹³³ até os dias atuais, sempre foi condição necessária para garantia do acesso à seguridade social,¹³⁴ havendo um tratamento de proteção social diferenciado aos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

3.1.1 Classificação dos servidores públicos

A expressão “servidores públicos” possui mais de um sentido. Segundo Campos,¹³⁵ ela pode ser utilizada em sentido amplo, como sinônimo de agentes públicos, o que, conseqüentemente, vai abarcar um maior número de pessoas que prestam os mais diversos tipos de serviços públicos; bem como pode ser utilizada em sentido estrito, como sendo aqueles agentes públicos que exercem serviços públicos na Administração direta e na Administração indireta – esta restrita às autarquias e às fundações públicas. Este segundo sentido, engloba os servidores públicos que possuem cargos públicos, sendo remunerados por meio dos cofres públicos e organizados na estrutura hierárquica de uma unidade da federação.¹³⁶

A norma que rege o regime jurídico dos servidores públicos trata-se de uma norma de Direito Público, no caso um estatuto que trace o regime jurídico administrativo único a reger a atividade funcional, nos termos do art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal, na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI/MC) nº 2.135 DF entendeu que não pode haver regime celetista típico do empregado público na Administração direta, autárquica ou fundacional, e sim apenas o Regime Jurídico Único que, no caso, é aquele conhecido como estatutário.¹³⁷

¹³² BOSCHETTI, 2009, p. 1.

¹³³ No mundo, a seguridade social tem origem nos modelos Bismarckiano (1883) e Beveridgiano (1942) e no Brasil, o marco normativo da Seguridade Social foi a Lei Eloy Chaves (1923).

¹³⁴ BOSCHETTI, 2009, p. 1.

¹³⁵ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Manual dos servidores públicos: administrativo e previdenciário*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: LuJur Editora, 2022.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

A forma de acesso e natureza do cargo público, confere a seguinte classificação aos servidores públicos: servidor público titular de cargo efetivo; servidor público ocupante de cargo em comissão; e servidor público ocupante de cargo temporário.¹³⁸ Servidor público titular de cargo efetivo é “aquele que acessa uma estrutura permanente da Administração Pública mediante concurso público de provas ou de provas e títulos para o exercício de uma função de Estado duradoura”.¹³⁹ Já servidor público ocupante de cargo em comissão é “aquele que acessa uma estrutura permanente da Administração Pública mediante indicação do administrador público para o exercício de uma função de confiança, chefia ou assessoramento”.¹⁴⁰ Por sua vez, servidor público ocupante de cargo temporário é “aquele contratado para exercer temporariamente e por prazo determinado as funções de um cargo público para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público”.¹⁴¹

A presente tese tem interesse apenas pelo servidor público titular de cargo efetivo, por ser esta a única categoria a que se aplica o Regime Próprio de Previdência Social, conforme determinação do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil.¹⁴²

Desse modo, tem-se que quanto ao servidor público titular de cargo efetivo, sua investidura “depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”,¹⁴³ sendo, portanto, aquele que exerce uma função de Estado duradoura; inclusive, havendo súmula vinculante no sentido de que sua investidura necessariamente precede de aprovação em concurso público:¹⁴⁴ “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”¹⁴⁵

¹³⁸ CAMPOS, 2022.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 31-32

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 32-33

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 33-35

¹⁴² BRASIL, 1988.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ CAMPOS, 2022.

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 43*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

Como se verifica, a forma de acesso do servidor público titular de cargo efetivo é por meio da titularização de um cargo efetivo, conforme art. 37, inciso I da Constituição da República Federativa do Brasil.¹⁴⁶ É em vista disso, que a expressão mais adequada para essa categoria de servidor público é servidor público titular de cargo efetivo, em vez de servidor público estatutário. Isso porque o estatutário refere-se ao estatuto regulamento, norma jurídica que, no presente caso, é de Direito Público (Regime Jurídico Único Estatutário) e pode abranger também as demais classificações de servidores públicos. Sobre o assunto, Campos explica:

Essa expressão [servidor estatutário] é muito utilizada na doutrina e na jurisprudência, normalmente para se referir ao servidor titular de cargo efetivo, mas pode levar à confusão, tendo em vista que, dependendo do ente da federação, pode abranger também o servidor comissionado ou até mesmo o contratado, porque são regidos pelo mesmo estatuto.¹⁴⁷

Portanto, a classificação adotada a presente tese é servidor público titular de cargo efetivo.

3.1.2 Origem da proteção social do servidor público

De acordo com a maior parte da doutrina especializada, o modelo de proteção social como sendo dever e responsabilidade Estatal surge inicialmente na Alemanha, no ano de 1883, oriundo do projeto legislativo de autoria do Chanceler alemão Otto Von Bismarck, principal estadista europeu do século XIX e um dos principais personagens da Unificação Alemã. Referido projeto revelava a sua sensibilidade social e política de proteção coletiva aos trabalhadores. O modelo de proteção social desenvolvido por Bismarck foi denominado de seguro social e tinha como principais características: a proteção exclusiva dos trabalhadores urbanos; o modelo contributivo, adotando a fórmula tripartite de custeio, ou seja, financiamento compartilhado entre trabalhadores, empregadores e Estado; e a gestão estatal.¹⁴⁸

Citado modelo de proteção social passou a ser fonte de inspiração aos demais países Europeus e também de outros continentes, permeando até a Segunda Guerra Mundial, pois em meados do fim desta, a Inglaterra encomenda um

¹⁴⁶ CAMPOS, 2022.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 37.

¹⁴⁸ HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. Barueri: Manole, 2011, p. 1-2.

relatório ao economista britânico William Henry Beveridge para expor a situação da Inglaterra naquele momento e apresentar um modelo capaz de restaurar a sociedade em pequeno espaço de tempo. Sendo um notável reformista social progressista, Beveridge propôs um modelo fundado no princípio da universalidade, denominado de seguridade social. Esse modelo foi apresentado aos demais países na Convenção da OIT (Organização Internacional do Trabalho) na Filadélfia no ano de 1944 e em 1948 a proteção social erige-se como componente dos direitos humanos, estando prevista nos artigos 20 e 21 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948. Em 28 de junho de 1952, por sua vez, foi aprovada a Convenção nº 102 da OIT, que trata da norma mínima de seguridade social, prevendo uma proteção generalista. Citada Convenção foi ratificada pelo Brasil em 19 de dezembro de 2008, pelo Decreto Legislativo nº 269.¹⁴⁹

No Brasil, os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social, enquanto que os do modelo beveridgiano orientam em parte o atual sistema público de saúde e de assistência social.¹⁵⁰ Para Silva e Costa, a expansão das políticas ligadas ao seguro social no Brasil e a instauração da previdência social ocorreram em um contexto de intensas mudanças sociais, advindas com a modernização, industrialização, urbanização e as demandas impostas pelo aumento dos riscos e situações de emergência, fizeram emergir a exigência por direitos sociais, além da necessidade de regulação dos movimentos reivindicatórios, do enfraquecimento de instituições tradicionais de assistência e da insuficiência do mercado em garantir o bem-estar social, aumentando a necessidade de proteção social por parte do Estado.¹⁵¹

Sobre a previdência social no Brasil, seguem as fases de sua evolução, transcritas resumidamente em ordem cronológica:

1923 - A Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923) é considerada o marco inicial da proteção previdenciária no Brasil. Essa lei autorizava as empresas ferroviárias a criarem suas caixas de aposentadoria e pensão. Nesse modelo embrionário, a proteção se efetivava em relação aos riscos de doença, invalidez, idade e morte. A

¹⁴⁹ HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 2.

¹⁵⁰ BOCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social*. Brasília: Letras Livres/Editora da UnB, 2006.

¹⁵¹ SILVA, Lara Lúcia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 8, n. 3, pp. 159-173, jul.-set., 2016, p. 159-160.

administração da proteção previdenciária era privada, sendo realizada pela própria empresa que criara sua Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP).

1931 - Novo modelo previdenciário brasileiro veio a lume com a edição do Decreto n. 20.465, de 1º de outubro de 1931, o qual previa um amplo leque de proteção cobrindo os riscos de invalidez, velhice e morte, bem como concedendo as seguintes prestações: auxílio funeral, assistência médica hospitalar e aposentadoria ordinária (condicionada a tempo de serviço e à idade). Nesse modelo a gestão passa a ser estatal (por meio de autarquias previdenciárias) e a proteção por segmentos profissionais (por categorias profissionais).

1933 - A partir de 1933, esse modelo passou a ser implementado com a criação dos institutos de aposentadoria e pensões.

1934 - A Constituição de 1934 foi a primeira a prever regras sistematizadas a respeito da aposentadoria dos funcionários públicos.

1946 - A Constituição de 1946 disciplinou a aposentadoria por invalidez, compulsória e voluntária dos funcionários públicos em seus arts. 191 a 193 e inovou ao prever a contagem recíproca de tempo de serviço, bem como a paridade entre ativos e inativos.

1952 - A Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 – que permaneceu vigente até 1990 – dispôs sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e regulamentou o direito à aposentadoria dos servidores federais e à pensão por morte dos seus beneficiários.

1960 - O processo de unificação da previdência social brasileira é iniciado com a edição da LOPS (Lei Orgânica da Previdência Social), Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960. Essa lei representa a unificação legislativa do sistema previdenciário brasileiro.

1966 - Com a edição do Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro, ocorreu a unificação administrativa do sistema previdenciário. Da fusão dos principais institutos previdenciários surge o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social).

1977 - Criação do SINPAS (Sistema Integrado Nacional de Previdência e Assistência Social) com as seguintes atribuições: concessão e manutenção das prestações previdenciárias, custeio de atividades e programas, e gestão administrativa, financeira e patrimonial.

1988 - A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inseriu o conceito de seguridade social no Brasil ao determinar um sistema de proteção social mais amplo que alcançasse todos os integrantes da sociedade brasileira, e não mais apenas os trabalhadores. A Constituição manteve as regras diferenciadas para a aposentadoria dos servidores públicos, em seu art. 40, estruturando um regime próprio de previdência dos Servidores Públicos.

1993 - Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.

1998 Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro. Foi a primeira reforma de índole constitucional do sistema previdenciário brasileiro após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa emenda reformou o regime geral de previdência social e estabeleceu diretrizes para os demais regimes de proteção previdenciária.

2003 - Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. Foi a segunda reforma de índole constitucional do sistema previdenciário brasileiro. Essa emenda tratou da reforma dos regimes próprios de previdência social, atingindo colateralmente o regime geral de previdência social.

2005 - Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005. Foi a terceira reforma de índole constitucional. Essa emenda regulamentou aspectos pendentes da Emenda Constitucional n. 41/2003. Foi a aprovação daquilo que ficou conhecido como Projeto de emenda constitucional paralela.

2007 - A Lei n. 11.457, de 16 de março, criou a Receita Federal do Brasil unificando a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria da Receita Previdenciária.

2008 - Foi ratificada a Convenção n. 102 da OIT que trata da norma mínima de seguridade social.

2009 - O Decreto n. 6.727, de 12 de janeiro de 2009, incluiu o aviso prévio indenizado no rol de verbas integrantes do salário de contribuição e revogou a alínea f do inciso v do § 9º do art. 214, o art. 291 e o inciso v do art. 292 do Decreto n. 3.048/99.

2012 - Lei nº 12.618 em 2012, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais efetivos, fixando o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões por parte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), por meio da criação de três entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Poder Executivo (Funpresp-Exe), do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Poder Judiciário (Funpresp-Jud). Este fundo terá a função de capitalizar os recursos responsáveis pelo pagamento das aposentadorias acima do teto. O objetivo principal da Funpresp é garantir os direitos dos servidores já na ativa e definir meios para que os novos funcionários públicos mantenham os seus ganhos na ocasião da aposentadoria, evitando, assim, um estrangulamento da Previdência Social no futuro, mantendo a austeridade com as contas públicas (MPS, 2012).

2015 - Emenda Constitucional nº 88, de 7 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.

2019 - Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.¹⁵²

Como se verifica do histórico acima, o marco legal do surgimento da previdência social no Brasil data, conforme doutrina majoritária, do ano de 1923,¹⁵³

¹⁵² Dados da pesquisa, 2023, com base em dados extraídos de HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 3-5, SILVA; COSTA, 2016, p. 171; LOPES, 2012, p. 256-262.

¹⁵³ Para Lopes, citando a doutrina minoritária, as primeiras manifestações no Brasil relativas à proteção social não teriam surgido com a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo n. 4.682/1923), mas sim a partir do século XVI por meio de montepios e sociedades beneficentes, de cunho mutualista e

ao que as medidas adotadas no contexto previdenciário antes deste ano tiveram pouca importância em termos quantitativos, posto que abrangiam parcela pouco significativa dos trabalhadores assalariados, além da ausência do Estado nestas instituições, que somente passou a ter papel ativo com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs)¹⁵⁴. No entanto, foi a partir da Lei Eloy Chaves que houve a primeira sistematização das CAPs no Brasil, seguida da criação de outros órgãos, como o Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP).¹⁵⁵ Por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1934 elevou à proteção social, sendo a primeira a prever a forma tripartite de custeio, que contava com a contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e do Poder Público.¹⁵⁶

Faz-se importante salientar que nem sempre os sistemas de proteção social foram administrados pelo Estado. Em verdade, durante um longo período do capitalismo, no século XIX, predominou a proteção pelo formato da solidariedade primária, tanto a direta, de pessoa a pessoa, quanto pela comunidade, com a filantropia, a assistência religiosa e outros tipos de manifestações da sociedade civil, incumbindo ao Estado apenas uma intervenção esporádica e emergencial referente aos casos de pobreza extrema e ações coercitivas em face da chamada vadiagem e vagabundagem. Os sistemas de proteção social públicos surgem, posteriormente, nos países capitalistas ocidentais, em resposta à questão social diante das lutas sociais pela resolução dos problemas que passaram de individuais para coletivos.¹⁵⁷

Najberg e Ikeda pontuam que em relação ao Regime Jurídico Único, até 1993 os servidores públicos não contribuía para suas aposentadorias. Estas eram subsidiadas pela sociedade, ou seja, os servidores públicos tinham direito à aposentadoria na modalidade de extensão pelo fato de trabalharem para o serviço público e não porque contribuía, sendo uma obrigação Estatal e não uma

particular. Ela destaca, também, a previsão contida no art. 79, do Código Comercial de 1850, relativa a continuidade do recebimento do salário em caso de acidentes de trabalho que impossibilitassem a continuidade do labor e que não excedesse a 3 (três) meses contínuos; além de destacar que no âmbito constitucional, a Constituição do Império de 1824, em seu art. 179, XXXI, já previa a garantia aos “socorros públicos” – proteção a infortúnios, e a Constituição da República Velha de 1891 que assegurava a aposentadoria por invalidez aos funcionários públicos, desde que a serviço da nação (art. 75). LOPES, Marina de Lima. Do regime próprio de previdência social. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 75, p. 243-286, jan./jun. 2012.

¹⁵⁴ SILVA; COSTA, 2016, p. 160.

¹⁵⁵ LOPES, 2012.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ TEIXEIRA, Solange Maria. Políticas Sociais no Brasil: A histórica (e atual) relação entre o “público” e o “privado” no sistema brasileiro de proteção social. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 45-64, jul./dez./2007, p. 45-46.

contrapartida. A partir de 1993, com a Emenda Constituição nº 3, de 17 de março de 1993 é que os servidores passaram a contribuir, entretanto, não havia relação entre as contribuições e o valor da aposentadoria, visto que em regra era assegurada a aposentadoria integral.^{158 159}

Fica clara a pouca preocupação, até a reforma constitucional, de se ter um modelo de previdência equilibrado em bases atuariais. A previdência não era entendida como um seguro que visava garantir renda para o indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa. Os benefícios não estavam estritamente vinculados às contribuições, assim, explica-se o princípio de equidade individual não ser atendido. Ela se assemelhava mais a um “programa de redistribuição de renda”, muitas vezes, nem atendendo ao princípio de bem-estar coletivo, uma vez que os benefícios não eram concedidos com base na necessidade individual. Desde que fosse superavitária, a previdência não precisava ter fundamentação atuarial.¹⁶⁰

De acordo com Castro e Lazzari, o estudo do Direito Previdenciário em relação aos servidores públicos não era frequente até as Emendas Constitucionais nº 20, de 15 de dezembro de 1998, nº 41, de 19 de dezembro de 2003 e nº 47, de 5 de julho de 2005, que alteraram a matéria de forma significativa.¹⁶¹ A reforma de 2003 ganha destaque quanto ao sistema previdenciário para servidores públicos (*vide* quadro 2). Isto porque, ela repercutiu mais no regime próprio de previdência dos servidores que no regime geral.

Por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003, os aspectos relativos aos regimes da previdência foram modificados, pois criou-se um regime único para o setor privado e público, definiu-se um teto único, criou-se a aposentadoria complementar por meio de fundos de pensões e modificação das contribuições das empresas, incidindo sobre o faturamento e não mais sobre a folha de pagamento. A EC nº 47/2005, por sua vez, complementou a EC nº 41/2003, no intuito de aprofundar as mudanças nos regimes próprios de previdência dos servidores

¹⁵⁸ NAJBERG; Sheila; IKEDA, Marcelo. *Previdência no Brasil: Desafios e Limites. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social*, Rio de Janeiro, p. 261-290, out., 1999, p. 269. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

¹⁵⁹ A Emenda Constituição nº 3, de 17 de março de 1993 inseriu o § 6.º no art. 40 da CRFB com a seguinte redação: “As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.”

¹⁶⁰ NAJBERG; IKEDA, *op. cit.*, p. 269.

¹⁶¹ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 99.

públicos e instituir novos requisitos para a aposentadoria de servidores que ingressaram no serviço público até o ano de 1998.¹⁶² De forma mais recente, a Emenda Constitucional nº 103/2019, trouxe novas alterações direcionadas aos servidores públicos federais.¹⁶³

3.1.3 Previsão constitucional de direitos sociais ao servidor público

Em que pese o destaque para os direitos sociais previsto na Constituição da República Federativa do Brasil para o servidor público seja com a vigência da Constituição Federal de 1988, é importante destacar que a Constituição da República Velha de 1891 já assegurava direitos a esta categoria. No caso, ela previa a aposentadoria por invalidez aos funcionários públicos, desde que estivessem a serviço da nação.¹⁶⁴ “Art. 75. A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.”¹⁶⁵

Na sequência, tem-se que a Constituição de 1934, no artigo 170, foi a primeira a prever regras sistematizadas relacionadas a aposentadoria dos funcionários públicos, incluindo todos aqueles que exerciam cargos públicos, até mesmo os militares; além de prever, de forma diferenciada, a aposentadoria dos parlamentares (art. 33, §3º) e dos magistrados (art. 64, “a”, c/c art. 104, §5º), o que foi praticamente mantido pela Constituição de 1937 (art. 156).¹⁶⁶

A Constituição de 1946, por sua vez, disciplinou a aposentadoria por invalidez, compulsória e voluntária dos funcionários públicos (arts. 191 a 193) e inovou ao prever a contagem recíproca de tempo de serviço, além da paridade entre servidores ativos e inativos; o que foi praticamente mantido pela Constituição de 1967 (arts. 101 a 103) e conservado pela Emenda Constitucional nº 01/1969 (arts. 93, 101, 102 e 103).¹⁶⁷

Entretanto, foi com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que consagrou-se, o modelo participativo de função pública, por meio da adoção do paradigma do Estado Social e Democrático de Direito; além da consagração de

¹⁶² SILVA; COSTA, 2016, p. 170.

¹⁶³ CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 99.

¹⁶⁴ LOPES, 2012.

¹⁶⁵ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Rio de Janeiro, Diário Oficial da União, 24 fev. 1891.

¹⁶⁶ LOPES, *op. cit.*

¹⁶⁷ *Ibid.*

direitos sociais mínimos aos servidores públicos, dispostos no artigo 39, §3º, os quais foram concedidos tendo por referência os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, institucionalizando certa proximidade entre os empregados do setor privado e os agentes públicos.¹⁶⁸

Isto porque, até o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988, vigia simultaneamente nos Estados e Municípios brasileiros, o Regime Jurídico Estatutário, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos e o Regime Jurídico regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), modelo compatível com o texto constitucional vigente a época.

O artigo 39, § 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mudou a presente sistemática e instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estendendo aos servidores públicos parte dos direitos dos trabalhadores em geral, previsto no artigo sétimo.

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (Vide ADI nº 2.135)

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADI nº 2.135)

(...)
§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)¹⁶⁹

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

(...)

¹⁶⁸ CARVALHO, Juliana Brina Corrêa Lima de. Os direitos sociais dos servidores públicos à luz da redefinição da supremacia do interesse público no estado democrático de direito. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 11, n. 11, p. 244-275, jan./jun. 2012, p. 246.

¹⁶⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; (Vide Decreto-Lei nº 5.452, de 1943)

(...)

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; (Vide Del 5.452, art. 59 § 1º)

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei;

XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;

(...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

(...)

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

(...)¹⁷⁰

A Previdência Social dos servidores públicos, como direito fundamental social na Constituição da República Federativa do Brasil, se verifica do artigo 40, atualmente com redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que diz em seu “caput”:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (...) ¹⁷¹

Como se verifica, a Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu em seu artigo 40 o direito aos proventos e pensões integrais aos servidores públicos e aos seus dependentes (cônjuge, filhos, pais); bem como paridade remuneratória em relação aos servidores em atividade; além de aposentadoria,¹⁷² que, atualmente, pode ser por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação; e

¹⁷⁰ BRASIL, 1988.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público – Os princípios da segurança jurídica e proteção da confiança e os direitos em formação. *A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 137-156, jan./mar. 2007, p. 144.

compulsória, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar.¹⁷³

Para Ramos, a inclusão da previdência social no Título I, Capítulo II – Dos Direitos Sociais, artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, atribuiu à previdência social a posição de autêntico direito fundamental, direito objetivo e direito subjetivo, sindicável e exigível dos Poderes Públicos. A Constituição da República Federativa do Brasil previu ainda a possibilidade da instituição de contribuição a ser cobrada dos servidores, para fins de custeio do sistema, conforme artigo 149.¹⁷⁴

No caso, a Constituição da República Federativa do Brasil manteve as regras diferenciadas para a aposentadoria dos servidores públicos, em seu art. 40, estruturando regimes próprios de previdência dos servidores públicos, os quais devem seguir critérios que preservem os equilíbrios financeiro e atuarial, objetivando assegurar a sustentabilidade do sistema a curto, médio e longo prazo.¹⁷⁵

3.2 PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO SERVIDOR PÚBLICO

O estudo das questões com caráter previdenciário aos servidores públicos durante muito tempo foi tratado pelo Direito Administrativo, o que levou a uma concepção diversa de direitos em relação aos segurados com cargo público de provimento efetivo. Em verdade, durante décadas a aposentadoria do servidor público era vista como um “prêmio”¹⁷⁶ concedido a este pelos serviços prestados à sociedade, em uma espécie de continuação de seu vínculo com a Administração Pública.¹⁷⁷

Conforme Castro e Lazzari, é em vista desse raciocínio, que até os dias atuais existem distorções conceituais em matéria de direitos previdenciários no

¹⁷³ BRASIL, 1988.

¹⁷⁴ RAMOS, *op. cit.*, p. 145.

¹⁷⁵ LOPES, 2012.

¹⁷⁶ Sobre o assunto, Pinheiro: “A característica básica deste modelo, baseado na relação de trabalho “pro labore facto” é de que os servidores públicos têm direito à aposentadoria devido ao fato de terem trabalhado para o Estado e não porque contribuíram para isso.” PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. *Conjuntura Social*, Brasília, MPAS/ACS, v. 10, n.1, p. 7-26, jan/fev/mar., 1999.

¹⁷⁷ CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 99.

serviço público,¹⁷⁸ a exemplo da figura da “cassação de aposentadoria” prevista na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores da União, das autarquias e das fundações públicas federais, “pena disciplinar” aplicada ao servidor público já aposentado que tenha sido considerado culpado em processo disciplinar cuja sanção prevista para o caso seria a demissão do serviço público. Ocorre, portanto, a cassação de um direito adquirido, cuja concessão e manutenção, na Constituição da República Federativa do Brasil, não prevê exceção por ser um direito fundamental.¹⁷⁹

No entanto, o princípio da adequada proteção previdenciária, previsto na Constituição da República Federativa do Brasil, é a base para se falar em proteção do servidor público em termos de previdência. Sobre o assunto, Savaris traça o seguinte paralelo: Uma adequada proteção previdenciária se observa, de um lado, “da previsão constitucional de eventos que reclamam cobertura previdenciária diferenciada, na determinação dos requisitos para obtenção das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição e na ressalva à adoção de critérios diferenciados”,¹⁸⁰ para a concessão de aposentadoria especial a servidor. De outro lado, por sua vez, o autor destaca um conjunto de disposições constitucionais que assegurem a adequação por suficiência de cobertura e, nesse ponto, ele cita os casos da garantia do salário mínimo para os benefícios previdenciários que substituem o rendimento do trabalhador ou o salário-de-contribuição; e cita ainda a correção monetária de todos os salários-de-contribuição que são considerados no cálculo do benefício, além da incidência de contribuições previdenciárias.¹⁸¹

Entretanto, apenas com a introdução do caráter contributivo, pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993 e da noção de Regime Próprio de Previdência, trazida pela Emenda nº 20/1998, a aposentadoria dos servidores ocupantes de cargos efetivos passou a ter maior destaque na literatura previdenciária.¹⁸² Nesse sentido, Castro e Lazzari:

¹⁷⁸ No caso, essa relação entre o servidor e o Estado seria, conforme as lições de Campos, uma espécie de continuidade da relação primitiva existente entre servo e soberano feudal, em que aquele exercia seu labor em troca de proteção. CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011, p. 45-46.

¹⁷⁹ CASTRO, LAZZARI, *op. cit.*, p. 99.

¹⁸⁰ SAVARIS, José Antonio. O princípio constitucional da adequada proteção previdenciária: um novo horizonte de segurança social ao segurado aposentado. *Revista da AJUFERGS*, Rio Grande do Sul, n. 6, p. 201-227, 28 abr. 2009, p. 214.

¹⁸¹ SAVARIS, 2009, p. 214.

¹⁸² CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 99.

Num breve esboço histórico, é curial dizer que as regras de aposentadoria dos servidores públicos sempre foram diferenciadas dos trabalhadores da iniciativa privada, sendo traços marcantes, até as Reformas Constitucionais da Previdência, (1) a fixação da base de cálculo dos proventos como sendo a última remuneração, e não uma média das remunerações auferidas; e (2) a chamada “regra da paridade”, em que se estabelecia o reajuste dos proventos de aposentadorias e pensões no mesmo índice e na mesma data em que fossem reajustados os servidores públicos em atividade.

A Constituição Federal de 1988, quando promulgada, concedia o mesmo tratamento diferenciado aos agentes públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os das autarquias e fundações públicas.

Foi a Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, que inovou na matéria ao prever a instituição de um regime previdenciário próprio, que também se aplica aos agentes públicos ocupantes de cargos vitalícios (magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas).¹⁸³

Assim sendo, é possível afirmar que no Brasil existem dois grandes sistemas de previdência previstos na Constituição da República Federativa do Brasil vigente: o público e o privado.¹⁸⁴ Quanto aos regimes de previdência, existem quatro. O primeiro é o Regime Geral de Previdência Social, que alcança os empregados do setor privado, os empregados domésticos, os trabalhadores autônomos e temporários e os empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho.¹⁸⁵ O segundo é o Regime Especial de Previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, também chamado de Regime Próprio de Previdência Social, que alcança os servidores públicos, no caso, aqueles que adquirem estabilidade ou vitaliciedade em seus cargos públicos e em suas relações com o Estado são disciplinados por um estatuto próprio.¹⁸⁶ O terceiro é o Regime de Previdência Complementar (RPC) e o quarto é o Regime de inatividade dos Militares das Forças Armadas (conforme art. 142 da Constituição Federal).¹⁸⁷

3.2.1 Panorama dos regimes previdenciários e sua aplicabilidade aos servidores públicos

Da leitura da Lei Eloy Chaves (Decreto legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 – Lei Orgânica da Previdência

¹⁸³ *Ibid.*, p. 99.

¹⁸⁴ CAMPOS, Giuliano Menezes. As diversas regras de aposentadoria dos servidores públicos estatutários. *Pensar*, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 46-52, fev. 2005.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ BRASIL, 1988.

Social (LOPS), ¹⁸⁸ Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, depreende-se que a previdência pública brasileira está e sempre esteve vinculada ao sistema de repartição. Em sentido diverso, a previdência privada, aberta e fechada, sempre esteve vinculada ao sistema de capitalização. No mesmo sentido da previdência privada, a previdência complementar pública nasce vinculada ao sistema de capitalização, por opção constitucional. O Regime Geral de Previdência Social, por sua vez, maior regime previdenciário do país, e que engloba todos os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos não efetivos, permanecem vinculados ao sistema de repartição. Enquanto isso, o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis e militares está em processo de transição do sistema de repartição para o sistema de capitalização, no que estrapola o teto previdenciário, possuindo como marco a acumulação de capital individual para fins de custeio da própria aposentadoria.¹⁸⁹

O Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprova o regulamento da previdência social e dá outras providências, estabelece no artigo 6º que previdência social compreende o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e dos militares. No caso, a previdência social básica corresponde ao Regime Geral de Previdência Social e aos Regimes Próprios de Previdência Social. Por sua vez, a previdência complementar se divide em pública e privada. Desse modo, os regimes previdenciários são classificados em quatro tipos, quais sejam: o “Regime Geral de Previdência Social”, os “Regimes Próprios de Previdência Social”, o “Regime de Previdência Complementar Público” e o “Regime de Previdência Complementar Privado”. Todos os regimes previdenciários devem observância a Constituição da República Federativa do Brasil, bem como aos princípios gerais e específicos (princípios da previdência social). Os princípios específicos são vistos como verdadeiras características do direito previdenciário e, dentre eles, é possível destacar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, uma vez que é

¹⁸⁸ O art. 3º, inciso I, da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) já trazia a previsão que os servidores públicos sujeitos a regimes próprios de previdência estariam excluídos do regime geral. NOGUEIRA, Naron Gutierre. Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs): conceito, evolução e estrutura constitucional. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). *Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018.

¹⁸⁹ MORAIS, Lindocastro Nogueira de. Regulação Indutiva da Sustentabilidade do Sistema Previdenciário dos Servidores Públicos. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 255-276, out., 2016, p. 256.

necessário proporcionalidade entre as contribuições e os benefícios concedidos pelo sistema previdenciário.¹⁹⁰

De acordo com Castro e Lazzari, regime previdenciário é aquele que por meio de normas que disciplinam a relação jurídica previdenciária, abrange uma coletividade de indivíduos com vinculação entre si por força da relação de trabalho ou categoria profissional, garantindo a esse agrupamento, no mínimo, os benefícios fundamentalmente observados em todo sistema de seguro social.¹⁹¹ Por sua vez, a previdência social é uma das subáreas que integram o grande sistema de seguridade social composto por saúde, assistência social e previdência social.¹⁹²

A Previdência Social no Brasil, como mencionado, é composta por regimes públicos, no caso, o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social, ambos em sistema de repartição, compulsórios, administrados pelo Poder Público, e que cobrem a perda da capacidade de gerar fontes de subsistência até um valor-teto; e outro, complementar, que é privado e facultativo, dirigido por entidades de previdência fiscalizadas pelo Poder Público. A exploração da previdência pela iniciativa privada é admitida pela ordem jurídica, entretanto apenas em caráter supletivo.¹⁹³

Passa a demonstrar, sucintamente, os tipos de regimes previdenciários para, em seguida, especificar o regime de previdência dos servidores públicos.

3.2.1.1 Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é administrado pela autarquia federal Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo de caráter obrigatório para os que exercem atividade remunerada e facultativo, por força do princípio da universalidade de atendimento, para pessoas que não exercem atividade remunerada ou que não estejam abrangidas por Regime Próprio de Previdência Social.¹⁹⁴

No caso, o RGPS é o principal regime previdenciário na ordem interna, pois abrange de forma obrigatória todos os trabalhadores da iniciativa privada, a saber:

¹⁹⁰ MORAIS, 2016, p. 258.

¹⁹¹ CASTRO, LAZZARI, 2021, p. 97.

¹⁹² HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 14.

¹⁹³ CASTRO; LAZZARI, *op. cit.*, p. 100.

¹⁹⁴ HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 14.

os trabalhadores que possuem relação de emprego regida pela CLT, no caso os empregados urbanos – mesmo os que prestam serviço a entidades paraestatais –, os aprendizes, os trabalhadores intermitentes, inclusive os regidos pela Lei nº 6.019/1974 que versa sobre os trabalhadores temporários, pela Lei Complementar nº 150/2015 que trata dos empregados domésticos e pela Lei nº 5.889/1973 que discorre sobre os empregados rurais, os trabalhadores autônomos, eventuais ou não; os empresários, titulares de empresas individuais, membros de cooperativas de trabalho, sócios gestores e demais prestadores de serviços sem vínculo empregatício; trabalhadores avulsos; pequenos produtores rurais e pescadores artesanais trabalhando em regime de economia familiar e outras categorias de trabalhadores, como garimpeiros, empregados de organismos internacionais, sacerdotes entre outras.¹⁹⁵

Esse regime abrange, também, pessoas com vínculo junto a entes da Administração Pública, para exercício de cargos em comissão, ou ainda, quando o Ente Federativo não possui Regime Próprio de Previdência Social, realidade de muitos Municípios brasileiros.¹⁹⁶

O Regime Geral de Previdência Social está previsto no artigo 201 da Constituição da República Federativa do Brasil que, por alteração dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, estabelece:¹⁹⁷

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (...) ¹⁹⁸

¹⁹⁵ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 97.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 97.

¹⁹⁷ LIMA, Jhêssica Luara Alves de; LIMA, Carmem Tassiany Alves de; MORAIS, Lindocastro Nogueira de. Breve análise dos regimes previdenciários, agências reguladoras e intervenção do estado na economia: obediência aos princípios da Administração Pública Federal. *Revista Âmbito Jurídico*, São Paulo, 01 dez. 2012.

Esse regime é regido pela Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências, bem como pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.¹⁹⁹ Possui filiação compulsória e automática para os segurados obrigatórios, permitindo ainda que aqueles que não estejam enquadrados como obrigatórios e não tenham regime próprio de previdência se inscrevam na condição de segurados facultativos, ou seja, tornando-se filiados ao RGPS. Essa adesão de segurados facultativos, se dá em obediência ao princípio da universalidade do atendimento previsto no art. 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil,²⁰⁰ ao que o RGPS é o único regime previdenciário compulsório brasileiro que permite essa aderência.²⁰¹

3.2.1.2 Regimes Próprios de Previdência Social

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) visam dar cobertura previdenciária aos servidores e servidoras públicos²⁰², titulares de cargo efetivo, de cada um dos Entes da Federação, inclusive, dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas das atinentes pessoas políticas²⁰³, estando previstos no texto constitucional nos seguintes dispositivos: artigos 40, 42 e 142:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (...)²⁰⁴

¹⁹⁸ BRASIL, 1988.

¹⁹⁹ HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 14.

²⁰⁰ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; (...)

²⁰¹ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 97.

²⁰² HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 15.

²⁰³ LOPES, 2012.

²⁰⁴ BRASIL, 1988.

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) (...) ²⁰⁵

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (...) ²⁰⁶

Esses regimes, como se verifica dos dispositivos citados, incluem os servidores civis e os militares, sejam da União ou dos demais Entes da Federação.²⁰⁷ Isto porque, a União possui dois regimes próprios de previdência, um dos militares e outro dos servidores civis. O regime próprio é de filiação obrigatória, adotando o caráter contributivo e estando fundado no princípio da solidariedade entre os membros integrantes do mesmo grupo.²⁰⁸

No caso, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece no art. 40 a previsão de regimes previdenciários próprios, cujas regras são impostas aos agentes públicos ocupantes de cargos efetivos – os aprovados em concurso público para os cargos não comissionados – e vitalícios, tais como membros da magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Esses agentes públicos não se inserem no RGPS, sendo-lhes assegurado estatuto próprio a disciplinar seus direitos previdenciários e sua participação no custeio do regime diferenciado.²⁰⁹

Importante destacar que a União, o Distrito Federal e todos os Estados brasileiros já possuem regimes próprios para atender seu quadro de servidores; no entanto, nem todos os Municípios possuem regime próprio previdenciário, “visto que não possuem adequada estrutura administrativa para constituir e gerir um regime desses”, ²¹⁰ razão pela qual os servidores desses Municípios permanecem vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.²¹¹

²⁰⁵ BRASIL, 1988.

²⁰⁶ *Ibid.*

²⁰⁷ MORAIS, 2016, p. 259.

²⁰⁸ HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 15.

²⁰⁹ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 99.

²¹⁰ LOPES, 2012, p. 279.

²¹¹ HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 15.

A obrigatoriedade de implementação dos Regimes Próprios de Previdência Social não é tema pacífico. Castro e Lazzari²¹², no entanto, entendem que o Regime Próprio de Previdência Social é direito subjetivo dos servidores, tendo em vista a fixação de regras constitucionais para a aposentadoria e exercitável em face do Ente Federativo responsável por tal concessão, conforme previsto no art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil e reforçada sua imperatividade pelo art. 149, § 1º:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Vigência) (...)²¹³

Segundo Castro e Lazzari, a criação de Regime Próprio de Previdência Social para os servidores públicos, portanto, não seria uma faculdade diante da autonomia político-administrativa de cada Ente da Federação. Cabe a estes estabelecer, normatizar e fazer cumprir a regra constitucional do art. 40 em relação aos seus servidores, o que tem como consequência a existência de inúmeros RPPS, dado o expressivo número de Municípios no Brasil.²¹⁴ Há doutrinadores²¹⁵ que, em sentido diverso, entendem que apesar de o Regime Próprio de Previdência Social ser um direito subjetivo do servidor de cargo efetivo, não poderia ser imposta sua criação e manutenção pelas unidades federativas.²¹⁶

Além da previsão constitucional, os Regimes Próprios de Previdência Social também possuem previsão infraconstitucional na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que 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, além de outras providências. Referida Lei é

²¹² CASTRO; LAZZARI, 2021.

²¹³ BRASIL, 1988.

²¹⁴ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 99.

²¹⁵ CAMPOS, 2011, p. 88.

²¹⁶ LOPES, 2012.

aplicável aos demais entes federativos, ao que vários são os benefícios previdenciários dos Regimes Próprios de Previdência Social, previstos no artigo 40 da Constituição do Brasil.²¹⁷

Citados Regimes Próprios de Previdência Social são denominados, na forma plural, pelo fato de que cada Ente da Federação pode ter o seu Regime Próprio de Previdência Social, destinado as seus servidores e porque são Regimes Próprios de Previdência Social o previsto no artigo 40, o previsto no artigo 42, § 1º, e o previsto no artigo 142, § 3º, inciso X, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.²¹⁸

Segundo Ramos, a temática Regimes Próprios de Previdência Social do servidor público é uma pauta que permanece como sendo alvo constante de reformas na agenda político-jurídica nacional, desde o advento da Constituição Cidadã.²¹⁹

Por fim, é possível que um servidor público ocupante de cargo efetivo possua filiação em mais de um regime de previdência social, uma vez que se ele exercer atividade de forma concomitante na iniciativa privada, há filiação obrigatória em relação a cada uma das atividades desempenhadas. O mesmo acontece se houver acúmulo lícito de dois cargos públicos de provimento efetivo, no quadro funcional de Entes da Federação diversos²²⁰, exemplo: um cargo de professor no Estado e outro cargo de professor no Município.

3.2.1.3 Regimes de Previdência Complementar

Segundo lições de Castro e Lazzari, a Constituição da República Federativa do Brasil vigente prevê, desde a sua redação original²²¹, a existência de um regime

²¹⁷ MORAIS, 2016, p. 259.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 259.

²¹⁹ RAMOS, 2007, p. 137-138.

²²⁰ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 99.

²²¹ Inclusive antes mesmo da vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 já existia o regime complementar privado, no caso, a Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, regulamentada por dois Decretos: Decreto nº 81.240/1978, que tratava das entidades fechadas de previdência privada; Decreto nº 81.402/1978, que tratava das entidades abertas de mesmo gênero. Textos recepcionados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e que somente foi revogada mais tarde pela Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001. CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 100.

complementar de previdência, administrado pela própria Previdência Social, matéria que foi remetida para lei específica,²²² nunca editada.²²³

Com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, a matéria relativa à previdência complementar na Constituição que se limitava a estabelecer a criação de um “seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais” (art. 201, § 7º, do texto original), passou a ser disciplinada nos artigos 40 e 202, determinando a autonomia do regime previdenciário complementar diante dos regimes públicos de previdência.²²⁴ Antes desta Emenda, os benefícios previdenciários eram considerados mera assistência, uma benesse concedida aos trabalhadores em retribuição aos serviços prestados, sem qualquer espécie de planejamento quanto ao custeio e acumulação de reservas financeiras para a manutenção dos benefícios prestados.²²⁵

No caso, o Regime de Previdência Complementar Público passou a ser disciplinado pelo artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil e o Regime de Previdência Complementar Privado passou a estar previsto no artigo 202 da Constituição da República Federativa do Brasil.²²⁶ Ou seja, com a EC nº 20, o art. 40, nos §§ 14 a 16, passou a prever a possibilidade de fundos de previdência complementar para os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios,²²⁷ posto que antes somente existia o regime complementar privado.

Como se verifica, o regime de previdência complementar se subdivide em regime de previdência complementar público e regime de previdência complementar privado.

3.2.1.3.1 Regime de Previdência Complementar Público

²²² § 7º do art. 201 da Constituição da República Federativa do Brasil; art. 28, § 6º, da Lei nº 8.212/1991.

²²³ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 100.

²²⁴ *Ibid.*, p. 100.

²²⁵ ADRIANO, Denilson de Oliveira. Equilíbrio financeiro dos regimes próprios de previdência social no Brasil. 2014. 36 f. Dissertação (Economia), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014, p. 9.

²²⁶ LIMA; LIMA; MORAIS, 2012.

²²⁷ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 100.

O Regime de Previdência Complementar Público está previsto no artigo 40, nos §§ 14 a 16 da Constituição da República Federativa do Brasil.²²⁸ Como se verifica do texto constitucional, o Regime de Previdência Complementar Público é destinado a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo por finalidade complementar a renda dos servidores públicos, viabilizando o recebimento, antes da aposentadoria, do investimento realizado de forma complementar.²²⁹

A redação anterior à EC nº 103/2019 do §14 do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil facultava a criação do regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo por meio da expressão “[...] desde que instituem [...]”. Como se verifica da atual redação do mencionado §14 do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, com redação dada pela EC nº 103/2019 a instituição de regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo é obrigatória, o que se verifica pela expressão “[...] instituirão [...]”.

Portanto, pela nova redação do §14 do art. 40 da CF/1988, é obrigatória a implantação do Regime de Previdência Complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

3.2.1.3.2 Regime de Previdência Complementar Privado

O Regime de Previdência Complementar Privado está previsto no artigo 202 da Constituição da República Federativa do Brasil, que diz em seu “caput”, o seguinte: “O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será

²²⁸ Art. 40. (...) § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos § § 14 e 15 poderá 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98). BRASIL, 1988.

²²⁹ LIMA; LIMA; MORAIS, 2012.

facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar”.

Após a promulgação da EC nº 20/1998, houve a publicação da Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre a Lei Básica da Previdência Complementar; para atender ao disposto no art. 202 da Constituição da República Federativa do Brasil.²³⁰

A inserção da previdência complementar privada no art. 202 do texto constitucional representou um forte impulso ao desenvolvimento do setor, o qual era anteriormente regulado apenas pela Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, atualmente revogada e que dispunha sobre as entidades de previdência privada.²³¹

²³⁰ Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios previdenciários, e as entidades de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 5º A lei complementar de que trata o § 4º aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de planos de benefícios em entidades de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 6º Lei complementar estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência complementar instituídas pelos patrocinadores de que trata o § 4º e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). BRASIL, 1988.

²³¹ MARTINS, 2012, p. 52.

De acordo com Lima, Lima e Moraes, o Regime de Previdência Complementar Privado foi regulamentado pela Lei Complementar nº 109/2001 e se divide em entidades abertas (destinadas a qualquer cidadão ou cidadã que possua interesse em investir seu dinheiro em um banco que vai gerenciar o seu investimento) e fechadas (destinadas a grupos de funcionários de empresas).²³² Castro e Lazzari diferenciam com propriedade a entidade fechada de previdência privada da entidade aberta de previdência privada.²³³

Entidade fechada de previdência privada é a que se constitui sob a forma de fundação ou de sociedade civil, sem fins lucrativos, sendo acessível de forma exclusiva a empregados de uma empresa ou de grupo de empresas, bem como aos servidores dos entes públicos da Administração; neste caso, o tomador dos serviços será denominado patrocinador da entidade fechada, além dos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial que neste caso, serão denominadas “instituidores”, conforme art. 31 da Lei Complementar nº 109/2001.²³⁴

Já a entidade aberta de previdência privada é a instituição financeira que explora economicamente os reveses do trabalho, tendo objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário no modelo de renda continuada ou de pagamento único, as quais são constituídas sob a forma de sociedades anônimas, em que as seguradoras atuam seja exclusivamente no ramo de seguro de vida ou podem ser autorizadas a operar também planos de previdência complementar, conforme art. 36 da Lei Complementar nº 109/2001.²³⁵

Como se verifica, a previdência complementar privada pode ser aberta, ou seja, acessível a qualquer pessoa e operada por instituições financeiras por meio de títulos de capitalização, fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda por intermédio da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), ou fechada, no caso, acessível apenas para funcionários de uma empresa ou grupo de empresas e fiscalizada pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), criada pela Lei nº 12.154/2009.²³⁶

²³² LIMA; LIMA; MORAIS, 2012.

²³³ CASTRO; LAZZARI, 2021.

²³⁴ *Ibid.*, p. 101.

²³⁵ *Ibid.*, p. 101.

²³⁶ HORVATH JÚNIOR, 2011, p. 15.

Para Martins, o fato da previdência privada possuir caráter complementar em relação à previdência social não tem o condão de descaracterizar a importância da índole social desse instrumento, o qual está inserido no rol de direitos sociais e, portanto, merece igual proteção estatal.²³⁷

[...] o caráter complementar da previdência privada (art. 202, CF/1988) não pode afastar a conclusão de que temos aí um importante instrumento de proteção aos direitos sociais dos trabalhadores. É o que se extrai do disposto nos arts. 6º e 7º, inciso XXIV, da Constituição Federal, bem como pela inserção da previdência privada no capítulo que trata do sistema de Seguridade Social.

É isso que justifica o forte caráter interventivo da Lei Complementar 109/2001 e o que determina a crescente preocupação do Estado com o fomento da previdência complementar. Dessa forma, exsurge a importância do desenvolvimento dos mecanismos voltados para uma maior inclusão no sistema previdenciário complementar.²³⁸

Assim, uma vez reconhecido o caráter de direito fundamental da previdência privada, o direito à previdência complementar deve ser pauta prioritária governamental.²³⁹

Por fim, nesse regime complementar, utiliza-se para a pessoa do segurado, associado ou beneficiário o termo “participante” ou “assistido”.²⁴⁰

3.2.1.4 Regime de inatividade dos Militares das Forças Armadas

Uma vez que os militares não são mais considerados, pelo texto constitucional, servidores públicos, haja vista as alterações realizadas pela Emenda Constitucional nº 18, de 05 de fevereiro de 1998, criando tratamento diferenciado para os membros das Forças Armadas e pondo fim ao tratamento isonômico exigido pelo texto original da Constituição entre servidores civis e militares²⁴¹, esta tese optou por não discorrer sobre o regime, mas apenas mencionar sua existência.²⁴²

²³⁷ MARTINS, 2012, p. 53.

²³⁸ *Ibid.*, p. 68.

²³⁹ *Ibid.*, p. 54.

²⁴⁰ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 101.

²⁴¹ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 103.

²⁴² A quem interessar o assunto do Regime dos Militares das Forças Armadas, realizar a leitura da Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares e da Lei nº 13.954, de 16.12.2019, que altera o Estatuto dos Militares, a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; além de revogar dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784,

3.2.2 Regime de previdência a que se vincula o servidor público

Os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios possuem direito a Regime Próprio de Previdência Social, conforme previsão do art. 40 da Constituição Federal.²⁴³ Entretanto, de acordo com o citado 40, de acordo com a redação dada pela EC nº 20/1998, o regime próprio vai abranger, exclusivamente, o servidor público que seja titular de cargo efetivo, o inativo e seus dependentes. No caso do servidor estável abrangido pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o admitido até 05 de outubro de 1988, que não tenha cumprido, na mencionada data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público, pode ser filiado ao regime próprio,²⁴⁴ desde que expressamente regido pelo estatuto dos servidores do respectivo ente federativo.²⁴⁵

Por sua vez, nos termos do artigo 1º da Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993 que dispõe sobre a vinculação do servidor público civil, titular de cargo em comissão, este deve ser associado ao Regime Geral de Previdência Social.²⁴⁶

A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, como mencionado, 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.

de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências. Também a inatividade dos militares é tratada no art. 142, inciso X, da Constituição Federal.

²⁴³ BRASIL. Previdência no Serviço Público. Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

²⁴⁴ Importante mencionar que, o Supremo Tribunal Federal vai decidir (Repercussão geral reconhecida, Tema 1157) se é possível o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR), de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e em período não abrangido pela estabilidade anômala ou excepcional conferida pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A questão será debatida no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1306505.

²⁴⁵ Vide PARECER/MPS/CJ/Nº 3333/2004.

²⁴⁶ “O servidor público civil ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais, vincula-se obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.” BRASIL. Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993. Dispõe sobre a vinculação do servidor público civil, ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, ao Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 13 de abril de 1993. *Diário Oficial da União*, de 14 abr. 1993.

Por seu turno, quanto aos servidores públicos estaduais, cada Estado deve criar sua lei vinculando seus servidores ao RPPS. Lista com as leis de vinculação dos servidores públicos estaduais ao RPPS de cada Estado da Federação Brasileira, em forma de quadro, consta do apêndice I da tese.

Por fim, os servidores públicos dos municípios brasileiros, ao que tudo indica, estiveram vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, hoje administrado pelo INSS e regulamentado pelo artigo 201 da Constituição da República Federativa do Brasil, Lei federal nº 8.212/1991 e Lei Federal nº 8.213/1991. Mesmo após passarem a serem titulares de cargos públicos efetivos, os servidores públicos municipais de muitos Municípios brasileiros continuaram vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. Entretanto, como já mencionado, os servidores públicos titulares de cargo efetivo devem, necessariamente, serem vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (art. 40, CF/1988).²⁴⁷

Nas lições de Rodrigues, a Constituição da República Federativa do Brasil, ao discriminar a previdência social dispensada aos trabalhadores no Brasil, contemplou os seguintes regimes: “o regime geral de previdência social (art. 201), o regime de previdência complementar (art. 202) e o regime voltado para os servidores públicos (art. 40), todos a merecer semelhante destaque.”²⁴⁸, destacando que aos servidores públicos titulares de cargo efetivo é lhes conferido um regime próprio, o RPPS.

No caso, em que pese os servidores públicos federais, distritais, estaduais e municipais, titulares de cargo efetivo, devam estar vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, essa ainda não é a realidade que se verifica em muitos Municípios brasileiros. É o que ratifica Lopes:

Atualmente a União, os Estados e o Distrito Federal já instituíram os Regimes Próprios de Previdência Social de seus servidores. Contudo, na maioria dos municípios brasileiros a realidade é diferente, visto que não possuem adequada estrutura administrativa para constituir e gerir um regime desses. Nos casos dos Municípios que não o instituíram seus servidores devem se vincular obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social, na condição de segurados empregados, conforme disposto no art. 12, da Lei nº 8.213/1991, sendo a entidade política enquadrada como empresa para fins previdenciários.²⁴⁹

²⁴⁷ BRASIL, 1988.

²⁴⁸ RODRIGUES, Flávio Martins. *Fundos de Pensão: Temas Jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 37.

²⁴⁹ LOPES, 2012, p. 285.

Não obstante as inúmeras controvérsias acerca da obrigatoriedade de instituição dos Regimes Próprios de Previdência Social nos Estados e Municípios brasileiros, tem predominado o entendimento no sentido de que a instituição destes seria uma faculdade dos Entes Federados²⁵⁰ e não um dever, tese que não se coaduna com o texto constitucional. Como se verifica do apêndice I, o Distrito Federal e todos os Estados da Federação brasileira possuem Regime Próprio. O mesmo não acontece com os Municípios, posto que muitos não implementaram o citado regime²⁵¹, o que não os isenta de proporcionar ao seu quadro de servidores a filiação previdenciária, conforme disciplina o princípio da universalidade de cobertura, vinculando-os ao Regime Geral de Previdência Social até a implementação do Regime Próprio no âmbito da municipalidade.²⁵²

O argumento defendido nesta tese, no entanto, é pela inconstitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social, dada a previsão constitucional de vinculação destes ao Regime Próprio de Previdência Social.

3.2.3 Regime de Previdência para servidor público antes da Constituição de 1988

Antes da vigente Constituição da República Federativa do Brasil, não havia a obrigatoriedade de realização e aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos para ingresso no serviço público, na qualidade de servidor regido pelo Regime Jurídico Celetista. Tal obrigatoriedade somente ocorreu com a vigente Constituição da República Federativa do Brasil, que em seu artigo 37, inciso II, estabeleceu a regra da aprovação em concurso público de provas ou de provas e

²⁵⁰ MARTINS, Bruno Sá Freire. A aposentadoria pelo INSS e o vínculo estatutário. *Jornal Jurid*, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor/a-aposentadoria-pelo-inss-e-o-vinculo-estatutario>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

²⁵¹ Aos Municípios que já instituíram o Regime Próprio, a Emenda Constitucional nº 103/2019 estabeleceu que estes deveriam instituir previdência complementar até 12 de novembro de 2021, todavia, por motivos alheios à vontade dos Municípios, especialmente diante do necessário enfrentamento à pandemia da Covid-19, o período para enviar a proposta do plano de previdência complementar às Câmaras de Vereadores foi estendido até 31 de março de 2022, prazo que foi prorrogado pelo Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social (CNRPPS) por meio da Portaria MTP Nº 1055 DE 31/12/2021. BRASIL. Portaria MTP Nº 1055 DE 31/12/2021. Prorroga, até 31 de março de 2022, o prazo previsto no inciso IV do § 6º do art. 5º da Portaria MPS nº 204, de 10 de julho de 2008, para encaminhamento, pelos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN relativo ao exercício de 2022 à Secretaria de Previdência - SPREV do Ministério do Trabalho e Previdência. Diário Oficial da União, 3 jan. 2022.

²⁵² LOPES, 2012.

títulos, ressalvados os cargos de comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, como forma de investidura em cargos ou empregos públicos. Ou seja, não há nenhuma irregularidade na admissão de servidores públicos antes da Constituição da República Federativa do Brasil vigente sem a prévia aprovação em concurso público. Isto porque, a relação de emprego com a Administração Pública iniciada antes da citada Constituição, ainda que sem concurso público, é totalmente válida por coexistirem, ao tempo, dois regimes jurídicos, o Regime Jurídico Estatutário e o Regime Jurídico Celetista.

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal possuía o seguinte entendimento: “Não se mostra razoável a pretensão de subordinar, ao preceito do art. 37, II, da Constituição, o vínculo empregatício estabelecido antes de sua promulgação.”²⁵³

Ainda atualmente, há um incontável número de servidores públicos (federais, estaduais e municipais) que ingressaram no serviço público no período que antecede a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil vigente.

Considerando que a Constituição da República Federativa do Brasil atual foi promulgada em 05 de outubro de 1988, aqueles servidores que ingressaram no serviço público até 05 de outubro de 1983, sem concurso público, mas que continuaram no exercício de suas funções até 05 de outubro de 1988, são considerados estáveis no serviço público. Esses servidores foram contemplados com a denominada estabilidade anômala, extraordinária ou excepcional, que encontra previsão no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).²⁵⁴

Portanto, quanto aos servidores que ingressaram no serviço público, sem concurso, no período compreendido entre 06 de outubro de 1983 e 05 de outubro de 1988, a norma constitucional simplesmente silenciou a respeito do cenário funcional que envolve significativo número de pessoas que foram admitidas no serviço público no período supracitado, sem ter prestado concurso público.

Ocorre que muitos servidores admitidos no aludido período, que não foram abarcados pela estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT, ocuparam e ainda

²⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI nº 254.417-AgR, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 28/3/2000, DJ 16/6/2000. No mesmo sentido: STF, RE nº 222.058-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 20/4/99, DJ 4/6/99; STF, AI nº 262.063-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15/2/2005, DJ 11/3/2005.

²⁵⁴ Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público. BRASIL, 1988.

ocupam cargos previstos nas estruturas dos órgãos públicos, exerceram ou continuam exercendo suas atribuições como servidores de carreira, recebendo o tratamento correspondente, dando suporte técnico e permanente aos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta.

Pode-se cogitar que houve um desrespeito do legislador constituinte em relação àqueles servidores que ingressaram no serviço público no período compreendido entre 06 de outubro de 1983 e 05 de outubro de 1988, pois o estabelecimento de um lapso quinquenal para se aferir uma forma de estabilidade “sui generis” acabou por ferir um importantíssimo princípio constitucional: o da isonomia.²⁵⁵

O art. 5.º, “caput”, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, consagra serem todos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, devendo-se, contudo, buscar não somente essa aparente igualdade formal (na lei), mas, principalmente, a igualdade material (perante a lei).²⁵⁶

No julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 1306505, com repercussão geral (Tema 1157), na sessão virtual encerrada em 25 de março de 2022, o voto do relator, ministro Alexandre de Moraes, foi acolhido de forma unânime. Neste julgamento, o STF decidiu que servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição da República de 1988 não pode ser reenquadrado em novo plano de cargos, carreiras e remuneração, entendimento que vale, também, para os servidores beneficiados pela estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT. Isso porque, a jurisprudência do STF diferencia a estabilidade excepcional do ADCT da efetividade. No caso, a estabilidade excepcional art. 19 do ADCT não implica em efetividade no cargo, pois esta depende de concurso público.^{257 258}

²⁵⁵ BRASIL, 1988.

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 187.955, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 15-10-1999, 1ª T, DJ de 5-11-1999.

²⁵⁸ Tema 1157 - Reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e em período não abrangido pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT. Relator(a): MIN. ALEXANDRE DE MORAES. Leading Case: ARE 1306505. Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, LV, e 37, II, da Constituição Federal, a possibilidade de reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, do servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e em período não abrangido pela estabilidade excepcional do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com fundamento na segurança jurídica e na proteção à confiança. Tese: É vedado o reenquadramento, em novo Plano de

Com a tese do Tema 1157, restou assentado pelo STF que os estabilizados com fundamento no art. 19 do ADCT não podem ser filiados ao Regime Próprio de Previdência Social, pois este é exclusivo para servidores públicos titulares de cargo efetivo.

No caso, a permanência do servidor que ingressou no serviço público, sem prévia aprovação em concurso público e estava em exercício há pelo menos cinco anos antes da promulgação da Constituição de 1988, trata-se de uma concessão constitucional, previsto no art. 19 do ADCT,²⁵⁹ que lhes confere estabilidade excepcional, mas não lhes confere efetividade.²⁶⁰

Não sendo efetivos, teoricamente não deveriam estar vinculados e contribuir para o RPPS. Ocorre que, na prática, muitos dos servidores com a estabilidade excepcional permaneceram contribuindo para o RPPS e ao preencherem os requisitos para a aposentadoria, passaram a solicitar a concessão deste benefício, o qual, por vezes, foi negado pelo Instituto Próprio de Previdência sob o argumento de que eles deveriam se aposentar pelo RGPS, ou seja, pelo INSS, dada a sua não efetividade. Este entendimento estava em consonância com o preceituado pelo STF,²⁶¹ como acima apresentado.

Entretanto, visando minimizar os prejuízos aos servidores beneficiados com a estabilidade excepcional, o STF modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da ADI nº 5111/RR e da ADPF nº 573, ressaltando os servidores que até o dia das publicações das decisões já estavam aposentados ou já haviam preenchido os requisitos para sua aposentadoria. No caso, mesmo estes servidores não sendo efetivos, eles podem se aposentar pelo RPPS.²⁶²

Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja vista que esta regra transitória não prevê o di-reito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1157. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6083656&numeroProcesso=1306505&classeProcesso=ARE&numeroTema=1157>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

²⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 167.635, rel. min. Maurício Corrêa, j. 17-9-1996, 2ª T, DJ de 7-2-1997; e ADI 114, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-11-2009, P, DJE de 3-10-2011.

²⁶⁰ Sobre o assunto, sugerimos consultar os Anais da Constituinte da época.

²⁶¹ SERVIDOR não efetivo pode ser aposentar pelo Regime Próprio de Previdência do Município? *Revista Gestão Pública Municipal*. 2023. Disponível em: <<https://www.consultordoprefeito.org/single-post/servidor-n%C3%A3o-efetivo-pode-ser-aposentar-pelo-regime-pr%C3%B3prio-de-previd%C3%A2ncia-do-munic%C3%ADpio>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

²⁶² *Ibid.*

Essa questão da ADPF nº 573 é atual, tendo sido julgada em 12 de abril de 2023:

Decisão: (ED) O Tribunal, por unanimidade: (i) não conheceu dos embargos de declaração opostos pelo Sindicato dos Servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí – ASALPI e pelo Sindicato dos Servidores Fazendários do Estado do Piauí - SINDIFAZ; (ii) conheceu e rejeitou os embargos de declaração opostos pelo Governador do Estado do Piauí; e (iii) conheceu e acolheu parcialmente os embargos de declaração opostos pela Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, para conferir efeitos prospectivos ao acórdão embargado, a fim de que ele produza efeitos após 12 (doze) meses, contados da data da publicação da ata de julgamento dos presentes embargos, sendo alcançados pela modulação os servidores que já estejam aposentados e aqueles que, até o final do prazo ora concedido, tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria, tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 31.3.2023 a 12.4.2023.²⁶³

Como se verifica, houve resolução para os servidores que ingressaram no serviço público, sem prévia aprovação em concurso público, e estavam em exercício no quinquênio anterior a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil atual. Todavia, quanto aos servidores que ingressaram no serviço público, sem prévia aprovação em concurso público, no período compreendido entre 06 de outubro de 1983 e 05 de outubro de 1988, o texto constitucional nada disciplinou. Ou seja, não previu expressamente se os servidores não amparados pela estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT deveriam ser exonerados quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil atual, o que acarretou na continuidade da prestação de serviços e do vínculo com a Administração Pública.

Nada tendo disciplinado quanto aos servidores não amparados pela estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT, não resta exposto se a estes servidores lhes compete o Regime Próprio de Previdência Social ou o Regime Geral de Previdência Social, embora para nós, embasado no que defendemos a partir do texto constitucional, implícita a resposta.

²⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 573, Número Único: 0019581-48.2019.1.00.0000, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Origem: PI – PIAUÍ, Relator: Min. Roberto Barroso, REQTE.(S): Governador do Estado do Piauí, ADV.(A/S): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ, INTDO.(A/S): Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, ADV.(A/S): Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Piauí.

4 AUTONOMIA DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Considerando que o segundo objetivo específico da presente tese é investigar a eficácia das normas constitucionais e os reflexos da Emenda Constitucional nº 103/2019 na forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, aos regimes de previdência social, este capítulo versa sobre a eficácia plena da norma constitucional que vincula os servidores públicos ao Regime Próprio de Previdência Social, abordando sobre a classificação das normas constitucionais proposta por José Afonso da Silva, a importância do RPPS e eficácia plena do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, e os reflexos da Emenda Constitucional nº 103/2019 na forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Com a discussão proposta acerca da eficácia plena da norma constitucional que vincula os servidores públicos ao Regime Próprio de Previdência Social, dá-se ênfase na importância da instituição e manutenção do RPPS e na eficácia plena do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil e os reflexos da Emenda Constitucional nº 103/2019 na forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Tais debates pretendem reforçar a ideia de (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, ao Regime Geral de Previdência Social. O debate se realiza a partir da classificação da norma constitucional proposta por José Afonso da Silva.

4.1 EFICÁCIA PLENA DA NORMA CONSTITUCIONAL

A eficácia plena da norma constitucional que vincula os servidores públicos ao Regime Próprio de Previdência Social deve ser tratada em discussão direta com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, também conhecida como Constituição-dirigente pois, conforme Silva, “se dirige a fins e programas de ação futura no sentido de uma orientação social democrática”.²⁶⁴ Por esta razão, dado o seu compromisso com as conquistas liberais e com o desenvolvimento de uma política de conteúdo social, teria a redação constitucional ocasionado grande

²⁶⁴ SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 2, n. 1, 1993.

imprecisão quanto ao enunciado de suas normas, vindo a comprometer sua eficácia e aplicabilidade imediata por solicitar providências ulteriores para sua incidência.²⁶⁵

É graças a compreensão equivocada que se tem sobre as normas que solicitam providências ulteriores para incidir que, muitas vezes, o jurista não visualiza a eficácia plena de determinadas normas constitucionais, a exemplo do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, objeto de estudo da tese.

José Afonso da Silva, entretanto, parte da premissa de que não existem normas constitucionais destituídas de eficácia, ou seja, com mero valor moral ou de conselho, aviso ou lição. Para ele, toda norma irradia efeitos jurídicos.^{266 267}

²⁶⁵ SILVA, 1993.

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ Vale a leitura: “Toda Constituição nasce para ser aplicada, mas só é aplicável na medida em que corresponde às aspirações socioculturais da comunidade a que se destina. Nenhuma, porém, pode sair completa da autoridade constituinte de uma vez e toda armada.¹⁸ Muitas de suas normas precisam ser regulamentadas por uma legislação integrativa ulterior que lhes dê execução e aplicabilidade plena. Mas isso não significa que haja, em seu texto, regras não jurídicas, como certa corrente doutrinária sustenta, especialmente em relação às ditas programáticas, nas quais vê simples indicação ao legislador futuro, que pode segui-las ou não, ou pode até dispor de modo divergente, negando-lhes, assim, a mínima eficácia jurídica.¹¹ Nossa tese contesta essa posição negativista, não só reafirmando a eficácia jurídica, maior ou menor, de todas as disposições constitucionais e, especialmente, destacando o importante papel que as chamadas normas programáticas exercem na ordem jurídica e no regime político do país. Essa é uma doutrina ultrapassada. Seria mesmo de estranhar houvesse normas não jurídicas – meramente indicativas – numa ordenação constitucional. Se uma constituição é um documento jurídico, um sistema normativo, e fundamentalmente jurídico, não forma sentido admitir que, nesse conjunto normativo, existam disposições não jurídicas, meramente diretivas e indicativas, como se sustenta para as normas programáticas.¹⁹²⁶⁷ 8. *Normas constitucionais* são todas as regras que integram uma Constituição rígida.¹⁶ Isso não exclui o reconhecimento de disposições de conteúdo constitucional *fora* desse documento solene estabelecido pelo poder constituinte, mas estas são constitucionais apenas em sentido material, como as que se contêm, por exemplo, nos códigos eleitorais, as quais, no entanto, perdem seu significado constitucional, precisamente porque não se distinguem por sua hierarquia das demais prescrições do ordenamento jurídico. Importa, pois, apenas o conceito de normas constitucionais formais, assim consideradas, como visto, todas as que integram uma constituição rígida, nada interessando seu conteúdo efetivo, porque só elas constituem fundamento de validade do ordenamento jurídico. Mas é preciso notar que as normas constitucionais, por natureza (normas constitucionais materiais), que aderem a tal documento também são constitucionais, evidentemente, até porque se tornaram formais na medida em que nele foram inscritas, coincidindo aqui o material e o formal. 9. A característica marcante das normas constitucionais consiste na sua *supremacia*, que é corolário da rigidez da Constituição. Pode-se mesmo dizer que é o princípio da supremacia formal que consubstancia o conceito de normas constitucionais, uma vez que, sem ele, tais normas não teriam diferença alguma das normas da legislação ordinária. É a supremacia, pois, que define a distinção formal entre normas constitucionais e as demais normas do ordenamento jurídico. Significa que as normas constitucionais estão no vértice do ordenamento jurídico, como *têtes de chapitre* dos demais ramos do direito, conforme anotava Pellegrino Rossi. E é desse princípio da supremacia que decorre a posição de superioridade hierárquica das normas constitucionais, que, por isso mesmo, constituem fundamento de validade das demais normas jurídicas, do qual resulta também o princípio da *compatibilidade vertical* das normas do ordenamento jurídico, no sentido de que as normas de grau inferior somente valerão se forem compatíveis com a de grau superior”. SILVA, 1993.

Corroborando com José Afonso da Silva²⁶⁸, Dobrowolski diz que “não há norma constitucional completamente destituída de eficácia, podendo, é certo, haver uma diferente graduação na carga de eficácia das distintas normas constitucionais, dependendo das funções que estas cumprem no sistema constitucional”,²⁶⁹ bem como a depender do modo pela qual foi positivada.

Conforme lições de Leite, por sua vez, o conceito de eficácia jurídica varia de um autor para outro, uma vez que essa conceituação faz parte das preocupações da Teoria Geral do Direito.²⁷⁰ A eficácia está restrita ao plano da produção de efeitos normativos, sendo necessário realizar uma distinção entre eficácia jurídica e eficácia social da norma jurídica para sua compreensão. Enquanto a eficácia jurídica consiste na aptidão da norma de produzir efeitos jurídicos quando convidada sua aplicação perante a autoridade competente, a eficácia social diz respeito à espontaneidade dos indivíduos em agir em conformidade com o disposto na norma. Desse modo, pode-se afirmar que toda norma jurídica é juridicamente eficaz, embora no plano social possa não ser eficaz. É a partir da eficácia que há uma classificação em relação as normas constitucionais, elegendo o critério da eficácia jurídica como classificatório.²⁷¹

Pioneiro na temática da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, José Afonso da Silva apresentou uma classificação por ele proposta, que se tornou referência e foi absorvida pela jurisprudência brasileira e, em particular, pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição.²⁷²

Em sua classificação, José Afonso da Silva aponta para três espécies de normas constitucionais: a) normas constitucionais de eficácia plena; b) normas constitucionais de eficácia contida; e c) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida.²⁷³

²⁶⁸ SILVA, 1993.

²⁶⁹ DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. Aspectos gerais da eficácia e da aplicabilidade das normas constitucionais. Revista *Seqüência*, Santa Catarina, n. 41, p. 33-66, dez., 2000.

²⁷⁰ LEITE, George Salomão. *Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 22-23.

²⁷² LEITE, 2020.

²⁷³ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 86.

Na primeira categoria das normas constitucionais estão incluídas todas as normas que, desde a vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, produzem todos os seus efeitos essenciais, ou têm a possibilidade de produzi-los, possuindo em seu escopo todos os objetivos previstos pelo legislador constituinte; possuindo uma normatividade que é suficiente para incidir de modo direto e imediato sobre a matéria objeto.²⁷⁴ Normas constitucionais de eficácia plena são aquelas cujo suporte fático abrange todos os elementos indispensáveis para uma incidência direta e aplicabilidade imediata, sendo consideradas normas completas. Uma norma será completa na medida em que reúne todos os elementos e requisitos necessários para uma incidência imediata, não havendo necessidade de uma integração normativa para produzir plenamente seus efeitos jurídicos, pois elas, de “per si”, já se encontram estruturalmente aptas a disciplinar a matéria para a qual foram constituídas. São, portanto, normas autoaplicáveis, autoexecutáveis e preceptivas,²⁷⁵ ou seja, normas com eficácia plena.

São normas constitucionais de eficácia plena aquelas: que contenham vedações ou proibições; que confirmem isenções, imunidades e prerrogativas; que não designem órgãos ou autoridades especiais, a que incumbam especificamente sua execução; que não indiquem processos especiais de sua execução; e que não exijam a elaboração de novas normas que lhes completem o alcance e o sentido, ou que lhes fixem o conteúdo, porque já se apresentam suficientemente explícitas na definição dos interesses por elas regulados.²⁷⁶

Na segunda categoria das normas constitucionais estão incluídas todas as normas que incidem imediatamente e produzem, ou podem produzir, todos os efeitos desejados, mas preveem meios ou conceitos que permitem a manutenção de sua eficácia contida em certos limites, devido a determinadas circunstâncias.²⁷⁷ Como se verifica, em princípio, as normas de eficácia contida não diferem das normas de eficácia plena, pois ambas são dotadas de aplicabilidade imediata. A diferença reside, conforme a própria terminologia adotada pelo doutrinador, na possibilidade de contenção dos efeitos da norma constitucional em virtude da superveniente existência de uma norma integradora. Melhor dizendo, a norma

²⁷⁴ SILVA, 2004.

²⁷⁵ LEITE, 2020.

²⁷⁶ SILVA, 1993.

²⁷⁷ SILVA, 2004.

constitucional pode ter os seus efeitos contidos por uma legislação que venha a surgir para disciplinar o que ela inicialmente já dispõe. Mesmo diante da possibilidade de ter os seus efeitos contidos por ato legislativo futuro, essas normas podem ser imediatamente aplicadas, assemelhando-se às normas de eficácia plena por serem, também, de aplicabilidade imediata; entretanto, destas se distanciam pelo fato de poderem ter os seus efeitos contidos por legislação ulterior.²⁷⁸

Como características das normas constitucionais de eficácia contida, José Afonso da Silva aponta que não é lhe parece possível estabelecer um critério único e seguro para distinguir essas normas das demais, mas assegura trata-se de norma completa, com todos os elementos e requisitos para sua incidência direta e lista no seguinte sentido:²⁷⁹

As normas constitucionais de eficácia contida são normas que, via de regra, demandam integração normativa mediante intervenção do legislador ordinário, fazendo remissão expressa a uma legislação superveniente. Esse apelo ao legislador objetiva restringir a plenitude da eficácia, disciplinando os direitos subjetivos delas decorrentes para os cidadãos, indivíduos ou grupos.²⁸⁰ Também diz que as normas constitucionais de eficácia contida são normas que, enquanto o legislador ordinário não tenha produzido a legislação integradora, continuarão produzindo efeitos plenos. Nesse ponto reside a diferença em relação às normas constitucionais de eficácia limitada, pois estas requerem integração normativa para a produção plena de seus efeitos jurídicos, conferindo uma aplicação concreta e positiva.²⁸¹

Silva diz ainda que as normas constitucionais de eficácia contida são normas que possuem aplicabilidade direta e imediata, pois o constituinte originário lhes atribuiu juridicidade suficiente para disciplinar os interesses vinculados à matéria de que cogitam.²⁸² Além disso, as normas constitucionais de eficácia contida são normas nas quais algumas delas veiculam conteúdos de natureza ético-jurídica, como valores sociais ou políticos a serem preservados, implicando, pois, a limitação da sua eficácia.²⁸³ Por fim, afirma que as normas constitucionais de eficácia contida

²⁷⁸ LEITE, 2020.

²⁷⁹ SILVA, 2004.

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² *Ibid.*

²⁸³ *Ibid.*

são normas nas quais sua eficácia pode ser afastada pela incidência de outros dispositivos constitucionais, quando da ocorrência de determinados pressupostos fáticos.²⁸⁴

Normas de eficácia contida, para José Afonso da Silva, são aquelas em que o legislador constituinte regulou de forma suficiente os interesses relativos a determinada matéria, deixando margem à atuação restritiva por parte da discricionariedade do poder público. São normas com aplicabilidade imediata e direta, com eficácia que independente da interferência do legislador ordinário, pois sua aplicabilidade não está condicionada a uma normação ulterior, mas que depende dos limites que ulteriormente se lhe estabeleçam mediante lei, ou de que as circunstâncias limitadoras, constitucionalmente admitidas, ocorram.²⁸⁵

Na terceira categoria das normas constitucionais, por sua vez, estão incluídas todas as normas que não produzem, com a mera entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por motivos alheios, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso suficiente, deixando essa tarefa ao encargo do legislador ordinário ou a outro órgão estatal.²⁸⁶ Leite ratifica dizendo que “Tais normas, diferentemente das duas espécies já analisadas, necessitam de uma integração normativa por parte do legislador ordinário para que possam produzir os efeitos essenciais almejados pelo constituinte originário”.²⁸⁷ Para José Afonso da Silva, trata-se de um campo com larga controvérsia.²⁸⁸

Como características das normas constitucionais de eficácia limitada, José Afonso da Silva enuncia que sua caracterização fundamental está no fato de indicar uma legislação superveniente que lhes complete a eficiência e lhes confira efetiva aplicação.²⁸⁹

Em que pese tradicionalmente reconhecida a classificação de José Afonso da Silva, há quem defenda outros tipos de classificações. Para Virgílio Afonso da Silva, essa forma de classificar as normas constitucionais é incompatível com o modelo e os pressupostos que ele defende. Isso ocorre porque a classificação tradicional é baseada em duas dicotomias: A primeira é a que acontece entre as normas que não

²⁸⁴ SILVA, 2004.

²⁸⁵ SILVA, 1993.

²⁸⁶ SILVA, *op. cit.*

²⁸⁷ LEITE, 2020, p. 69.

²⁸⁸ SILVA, 1993.

²⁸⁹ SILVA, 2004.

podem (normas de eficácia plena) e as que podem ser restringidas (normas de eficácia contida); e a segunda é a distinção entre as normas que não necessitam (normas de eficácia plena) e as que necessitam de regulamentação ou desenvolvimento infraconstitucional (normas de eficácia limitada).²⁹⁰ Para Virgílio, “Todo direito fundamental é, portanto, restringível.” E complementa:

[...] se tudo é restringível, perde sentido qualquer distinção que dependa da aceitação ou rejeição de restrições a direitos - logo, não se pode distinguir entre normas de eficácia plena e normas de eficácia contida ou restringível; além disso, se tudo é regulamentável e, mais do que isso, depende de regulamentação para produzir todos os seus efeitos,⁷⁵ perde sentido qualquer distinção que dependa da aceitação ou rejeição de regulamentações a direitos - logo, não se pode distinguir entre normas de eficácia plena e normas de eficácia limitada.²⁹¹

Segundo esse autor, “A partir da consolidação da ideia de que todo direito fundamental é restringível, colocou-se em xeque a tradicional distinção das normas constitucionais, quanto a sua eficácia, em normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada.”²⁹² Ainda para Virgílio, a distinção entre normas de eficácia plena e normas de eficácia contida por se basear na possibilidade ou impossibilidade de restrições, seria discutível, pois, segundo ele, todos os direitos fundamentais seriam restringíveis.²⁹³

Virgílio traça que,

Seria possível imaginar, contudo, que permaneceria a distinção entre as normas de eficácia plena e as normas de eficácia limitada.⁷⁸ De eficácia plena seriam as normas que, desde a promulgação da constituição, já reúnem todos os elementos necessários para a produção de todos os efeitos desejados. De eficácia limitada, ao contrário, seriam aquelas normas que dependem de alguma regulamentação posterior que lhes complemente a eficácia. Contudo, como se tentou demonstrar na tese, essa é uma distinção que se baseia em dois pontos de vista no mínimo questionáveis: (1) a crença de que alguma norma pode produzir todos os seus efeitos sem as necessárias condições fáticas, jurídicas e institucionais para tanto e, pressuposto desse primeiro ponto (2) a crença na possibilidade de distinção estrita entre eficácia e efetividade. A partir da análise levada a cabo na tese, tentou-se demonstrar que toda norma que garante um direito fundamental tem alguma limitação na sua eficácia. Ou seja: todas as normas são de eficácia limitada.²⁹⁴

²⁹⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. *Revista de Direito do Estado*, Bahia, v. 4, p. 23-51, 2006, p. 43.

²⁹¹ *Ibid.*, p. 42.

²⁹² SILVA, 2006, p. 49.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 49-50.

Todavia, ao defender que todas as normas constitucionais seriam de eficácia limitada, Virgílio defende que esse fato não implica na menor proteção aos direitos fundamentais, mas sim ele afirma que quanto mais a crença da eficácia plena for mitigada, como é o caso das suas conclusões, tanto maior será o ganho em eficácia e efetividade.²⁹⁵

Embora seja interessante o posicionamento de Virgílio Afonso da Silva, que tenta trazer uma discussão que vá além da classificação proposta por José Afonso da Silva, esta tese segue a classificação clássica das normas constitucionais, justamente por defender a eficácia plena do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, defendendo que esta trata-se de uma norma constitucional de eficácia plena.

Isso porque, o direito social e a legislação previdenciária, ao longo dos anos, têm tido uma significativa evolução. Especialmente devido a grave crise econômica e movimento para a retomada do Estado democrático na década de 1980, que culminou com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, um marco histórico em matéria de direitos sociais. No final da década de 1990, por sua vez, os efeitos mundiais sobre a previdência refletiram no Brasil e houve a necessidade de regulamentação das regras gerais para organização e funcionamento de um regime próprio para os servidores públicos. Em vista disso, foi promulgada a mencionada Lei nº 9.717/1998.²⁹⁶

Essa lei regulamentou o Regime Próprio de Previdência Social. No mês seguinte, em 15 de dezembro de 1998, a Emenda Constitucional nº 20 modifica o sistema de previdência social, estabelecendo normas de transição e dando outras providências, alterando o texto constitucional. O principal objetivo citado nas alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 20/1998 na legislação do RPPS passou a ser o controle do déficit financeiro e atuarial dos regimes de previdência de todos os nossos entes federativos. Posteriormente, veio a Emenda Constitucional nº 41/2003 que trouxe significativas alterações, culminando posteriormente com a publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019.²⁹⁷

²⁹⁵ SILVA, 2006.

²⁹⁶ BRAGA, Célia; SANTOS, Greyciane Passos dos; ARAÚJO, Laura Rochelle Pinheiro de; CASTRO, Maria Ivanilza Fernandes de Castro. Regime Próprio de Previdência Social: evolução normativa no Brasil e no Ceará. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, Ceará, v. 10, n. 25, p. 112-142, ago. 2020.

²⁹⁷ BRAGA *et al.*, 2020.

Nessa linha evolutiva do direito, é importante, pois, considerar a ponderação de Otto Bachof sobre o descumprimento das normas constitucionais e a possível vulneralização do sistema constitucional:

Põe-se, além disso, a questão de saber se também uma norma originariamente contida no documento constitucional (e emitida eficazmente, sob o ponto de vista formal), uma norma criada, portanto, não por força da limitada faculdade de revisão do poder constituído, mas da ampla competência do poder constituinte, pode ser materialmente inconstitucional. Esta questão pode parecer, à primeira vista, paradoxal, pois, na verdade, uma lei constitucional não pode, manifestamente, violar-se a si mesmo. Contudo, poderia suceder que uma norma constitucional de significado secundário, nomeadamente uma norma só formalmente constitucional, fosse de encontro a um preceito material fundamental da Constituição: o facto é que por constitucionalistas tão ilustres como Kruger e Giese foi defendida a opinião de que, no caso de semelhante contradição, a norma constitucional de grau inferior seria inconstitucional e inválida.²⁹⁸

Essa discussão sobre normas constitucionais inconstitucionais surge em razão da frequente indagação acerca do conteúdo e do alcance de determinados dispositivos constitucionais, pairando dúvidas sobre a intenção do legislador constituinte.²⁹⁹ Para Bachof, “uma norma só pode ser medida por normas, não por uma situação ou um processo evolutivo”.³⁰⁰ Nessa linha, o autor reconhece o fenômeno da “inconstitucionalidade de normas constitucionais”, o que se constata a partir da seguinte lição: “autonomia ilimitada do legislador constituinte, quando, na verdade, essa autonomia só subsiste no quadro das vinculações supraleais.”³⁰¹ Isso porque, segundo Hesse, “A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade.”³⁰²

No caso em discussão, as reflexões constitucionais não versam sobre a (in)constitucionalidade da norma de criação do regime previdenciário diverso aos servidores públicos, titulares de cargo efetivo; mas sim, indagações sobre a (in)constitucionalidade da vinculação dessa categoria ao Regime Geral de Previdência

²⁹⁸ BACHOF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Tradução por José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

²⁹⁹ PASSOS, Thaís Bandeira Oliveira; PESSANHA, Vanessa Vieira. Normas constitucionais inconstitucionais? A teoria de Otto Bachof. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI, São Luís, MA. <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/thais_bandeira_oliveira_passos.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2023.

³⁰⁰ BACHOF, 1994.

³⁰¹ BACHOF, 1994, p. 46.

³⁰² HESSE, 1991, p. 4.

Social, quando há determinação constitucional pelo Regime Próprio de Previdência Social para estes servidores. Por esta razão, discute-se a importância do RPPS e a eficácia plena do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

4.2 IMPORTÂNCIA DO RPPS E EFICÁCIA PLENA DO ARTIGO 40 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Muitas são as diferenças do Regime Próprio de Previdência Social em relação ao Regime Geral de Previdência Social. Dentre essas diferenças, têm-se ao RPPS além da melhoria da gestão do sistema de previdência: gestão administrativa, patrimonial e financeira própria; bem como maior agilidade e qualidade no atendimento aos servidores públicos, dentre outras.³⁰³

São diferenças do RPPS, originariamente: O fato de que o RPPS representava uma economia, tendo em vista que a contribuição patronal para o regime poderia ser reduzida para 11% (onze por cento) sobre o valor base do servidor, e não sobre o total da folha de pagamento.³⁰⁴ Também no RPPS a contribuição estabelecida na avaliação atuarial, realizada anualmente, era suficiente para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários do exercício, bem como para cobrir as despesas administrativas.³⁰⁵

Além disso, para os servidores públicos, há a previsão legal que lhes confere o direito à participar diretamente na gestão do regime próprio, permitindo a proximidade com o sistema de previdência e o acompanhamento da garantia do direito às suas aposentadorias e pensões de seus dependentes. Por sua vez, o RPPS garantia o pagamento dos mesmos benefícios previdenciários que são concedidos pelo RGPS, além de que não havia carência para a concessão de benefícios.³⁰⁶

Além do mais, os segurados vinculados ao regime próprio não estavam sujeitos ao fator previdenciário previsto na Lei nº 8.213/1991. Também no cálculo

³⁰³ ASSIMPASC, Associação dos Institutos Municipais de Previdência e Assistência de Santa Catarina. *A importância da instituição do Regime Próprio de Previdência Social - Rpps nos Municípios*, Santa Catarina, 2011.

³⁰⁴ Observe que os dados trazem as vantagens na origem. Esses dados não se aplicam aos dias atuais.

³⁰⁵ É preciso verificar o caso concreto de cada RPPS.

³⁰⁶ Na atualidade, o RPPS não garante mais o pagamento dos mesmos benefícios previdenciários que são concedidos pelo RGPS.

dos proventos de aposentadoria no RPPS eram consideradas somente as remunerações utilizadas como base de contribuições do servidor,³⁰⁷ sem contar na garantia de atualização monetária dos benefícios concedidos pelo RPPS.³⁰⁸ No RPPS, tinha-se, ainda, que caso o servidor que optasse por permanecer em atividade tendo completado as exigências para determinadas regras de aposentadoria voluntária, faria *jus* a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária. Esse abono de permanência não existe no RGPS.^{309 310}

Por sua vez, os recursos financeiros provenientes do repasse da compensação previdenciária fortaleciam e aumentavam significativamente a capitalização para o RPPS.³¹¹ Também tinha-se que a Compensação Previdenciária amortizava o déficit atuarial, contribuindo para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.³¹² Como se não bastasse, a gestão dos recursos era feita pelo próprio RPPS.³¹³ Esse RPPS podia e devia conter representantes dos servidores nos conselhos de administração e fiscal, ao que a participação dos servidores na gestão de seu próprio regime previdenciário garantia maior transparência e responsabilidade das ações dos gestores previdenciários, podendo sugerir melhorias e participar da gestão previdenciária.^{314 315}

Importa ressaltar que as diferenças do RPPS face ao RGPS, para os servidores, eram patentes antes do advento das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003, todavia, com a promulgação destas foram retiradas inúmeras vantagens dos servidores públicos, tornando o regime próprio oneroso ao impor, por exemplo, idade mínima para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, ao modificar a forma de cálculo dos benefícios previdenciários, ao extinguir a integralidade e a paridade, na regra permanente, entre outras modificações.³¹⁶

³⁰⁷ Esse dado não mais se aplica pois temos ainda a integralidade pós EC nº 103/2022.

³⁰⁸ ASSIMPASC, 2011.

³⁰⁹ ASSIMPASC, 2011.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ *Ibid.*

³¹² *Ibid.*

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Observe que são dados extraídos do RPPS na origem.

³¹⁶ RUOSO, Maglyane. Os regimes de previdência dos servidores públicos municipais - vantagens e desvantagens da adoção do regime próprio de previdência para os municípios. 2016. 29f. *Monografia*

Por sua vez, o fundo de previdência municipal era ainda mais vantajoso, dada sua abrangência ser local e, conseqüentemente, possuir uma demanda mais reduzida a depender do tamanho do Município, com uma fila de espera para concessão dos benefícios mais célere, além de maior proximidade do servidor com a unidade gestora, garantindo um maior acesso à informações.³¹⁷

Resumidamente, as principais diferenças do RPPS para o servidor, seriam: Ausência de teto; ausência de carência; inexistência de fator previdenciário; abono de permanência; gestão pelos servidores; aposentadoria compulsória; maior agilidade na concessão de benefícios; maior qualidade de atendimento; e fiscalização mediante o Tribunal de Contas do Estado, Ministério da Previdência Social e servidor.³¹⁸

Explicando cada diferença acima elencada, Fonseca³¹⁹ diz que sobre a ausência de teto salarial que, no RPPS, os proventos não se submetiam a nenhum teto que não ao da última remuneração do cargo efetivo, enquanto no RGPS o teto, para o ano de 2022, era de R\$ 7.087,22 (sete mil e oitenta e sete reais e vinte e dois centavos).^{320 321} Sobre a ausência de carência para a concessão de benefícios, diferentemente do que ocorre no âmbito do RGPS, no RPPS não havia essa carência, ou seja, o servidor possuía direito aos benefícios a partir do momento da posse, desde que preenchidos os requisitos.³²²

Quanto a inexistência de fator previdenciário, ele explica que no RGPS, depois de realizado o cálculo dos proventos pela média aritmética, ainda é aplicado o Fator Previdenciário (FP), o que implica na redução no valor dos proventos. No que diz respeito ao abono de permanência, no RGPS não há essa previsão,

(Especialização em Gestão Pública Municipal), Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2016.

³¹⁷ SOUZA, Felício de Oliveira. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS): vantagens e desvantagens da gestão pelos fundos de previdência municipais. 2020. 20f. *Monografia* (Especialização em Gestão Pública), Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2020.

³¹⁸ ASSIMPASC, 2011.

³¹⁹ FONSECA, Ricardo da. *O que é RPPS: O guia completo sobre o Regime Próprio de Previdência Social*. CR2 Transparência Pública, 13 set. 2021.

³²⁰ É importante mencionar que quando da entrada em vigor do Regime de Previdência Complementar (RPC) estabelecendo o teto do INSS como valor máximo dos benefícios do RPPS do servidor que tenha ingressado desde então, essa vantagem passou a ser questionada. Isto porque, o ente federativo sem o seu RPC, terá de criá-lo, em virtude do disposto na Emenda Constitucional nº 103/2019 (EC 103), assemelhando o RPPS ao RGPS.

³²¹ Referida informação, extraída de sítio eletrônico com o título “O que é RPPS: O guia completo sobre o Regime Próprio de Previdência Social”, muito acessado pelos usuários da internet, é preciso ser lido com ressalvas, pois existem tetos, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal.

³²² FONSECA, 2021.

enquanto no RPPS os servidores públicos que preencherem os requisitos para a aposentadoria e que optarem por permanecer em atividade possuem direito ao abono de permanência, que é o ressarcimento de sua contribuição pelo Ente da Federação.³²³

Sobre o acompanhamento da gestão do RPPS pelos servidores, este realiza-se por meio de colegiados ou instâncias de decisão, em que são legalmente garantidas a participação dos segurados. Por sua vez, quanto a aposentadoria compulsória, o servidor público no RPPS, ao completar 70 (setenta) anos de idade, será compulsoriamente aposentado, previsão que não existe no RGPS.^{324 325}

Quanto a maior agilidade na concessão de benefícios em relação ao INSS, esta decorre do número reduzido de beneficiários em relação ao RGPS. Também o fato de o setor de Recursos Humanos já possuir praticamente todos os documentos necessários à concessão do benefício. Referente a maior qualidade de atendimento em relação ao INSS, esta se dá devido a relação de proximidade entre os servidores incumbidos da concessão do benefício. Por fim, há a fiscalização pela Câmara de Vereadores e Tribunal de Contas do Estado (TCE), bem como pelo Ministério da Previdência Social (MPS)/Receita Federal e pelo servidor, como já mencionado.³²⁶

Para os Municípios, por sua vez, as principais vantagens seriam a maior economia, a compensação previdenciária, a redução de ações judiciais, e a existência de plano de custeio para corresponder às obrigações decorrentes do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil.³²⁷ Sobre esta última, a existência de plano de custeio para corresponder às obrigações decorrentes do art. 40 da CF, tem-se que se o município não possui RPPS, conseqüentemente não possui plano de custeio para corresponder às suas obrigações previdenciárias decorrentes do referido art. 40, ou seja, não pode contar com os recursos provenientes das contribuições previdenciárias.³²⁸

Em contrapartida, é preciso mencionar que o RPPS apresenta algumas desvantagens frente ao RGPS, tais como, a segurança e a forma como os recursos

³²³ FONSECA, 2021.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ Observação: Lei Complementar nº 152, de 3 de dezembro de 2015 ampliou para 75 anos a idade para aposentadoria compulsória dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, extensível aos membros do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas e membros dos Tribunais e dos Conselhos de Contas.

³²⁶ FONSECA, 2021.

³²⁷ ASSIMPASC, 2011.

³²⁸ FONSECA, 2021.

são administrados, a necessidade de um número mínimo de servidores, ausência de padronização das normas jurídicas, déficit nas arrecadações, dentre outras.³²⁹

Com a reforma administrativa, a tendência é a equiparação do RPPS ao RGPS. Para que isto não aconteça, é preciso afastar dos RPPS as regras que são mais severas do que as do RGPS.³³⁰

Isso porque, o objetivo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi elencar um feixe de direitos aos servidores públicos que lhes garantisse, além de uma aposentação condizente com as funções exercidas na administração pública,³³¹ condições singulares que prestigiasse o fato de servirem a sociedade. Nesse sentido, foi que houve a inclusão da previdência social no Título I, Capítulo II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, dentre os Direitos Sociais, especificamente no artigo 6º. Com isso, atribuiu à previdência social, incluindo a do servidor público, autêntico direito fundamental, tanto objetivo, no caso, uma obrigação estatal, quanto subjetivo, sindicável e exigível dos Poderes Públicos, inclusive, na seara judicial.³³²

A Constituição da República Federativa do Brasil vigente previu ainda quanto ao custeio, a possibilidade da instituição de contribuição a ser cobrada dos servidores públicos, para constituírem, em seu favor, sistemas de previdência e de assistência social, obrigatoriedade da cobrança das contribuições previdenciárias dos servidores públicos da União por meio da Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993 para custear as aposentadorias e pensões.³³³ Porém, foi com a edição da Emenda Constitucional nº 20, em 15 de dezembro de 1998, que o paradigma da previdência dos servidores públicos brasileiros mudou, alcançando o “status” de regime próprio de previdência, inaugurando o regime de caráter contributivo, elevando o equilíbrio financeiro e econômico à condição de norma constitucional e, portanto, compulsória a todos os servidores dos 03 (três) planos federativos.³³⁴

³²⁹ SOUZA, 2020.

³³⁰ FAZIO, Luciano. Para o servidor público, a vinculação ao RPPS continua vantajosa?. *Conjur*, 16 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-16/fazio-servidor-vinculacao-rpps-continua-vantajosa>> Acesso em: 25 jun. 2022.

³³¹ *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 1-254, jan./mar. Fórum, 2007.

³³² *Ibid.*

³³³ *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 2007.

³³⁴ *Ibid.*

Na sequência, a Emenda Constitucional nº 41/2003, instituiu o teto de benefícios do INSS como parâmetro para o cálculo dos proventos de aposentadoria, reduziu as pensões ao teto do INSS, acrescido de um percentual da parcela excedente, se o servidor falecido estivesse na inatividade ou em atividade; aniquilou a paridade estipendial, assegurando apenas a preservação do valor real e revogou a integralidade dos proventos.³³⁵

Também retirou-se a exigência de lei complementar para a instituição de regime de previdência complementar, bastando uma lei ordinária para facilitar sua implementação e inseriu a incidência do teto único de benefícios, tendo por paradigma o regime do INSS; além de suprimir a regra de transição da EC nº 20/1998 aos servidores, que à época de sua promulgação já haviam ingressado no serviço público,³³⁶ dentre inúmeras outras mudanças, além das sucessivas que ocorreram com as emendas constitucionais seguintes, a exemplo das mais recentes em matéria previdenciária, quais sejam a Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Emenda Constitucional nº 113/2021.

Nas lições de Silva, as normas constitucionais, ainda que oriundas de Emendas à Constituição, podem ser manobradas como marionetes, conforme as necessidades dos detentores do Poder, inclusive em prejuízo dos direitos constituído.³³⁷ Nesse sentido, é que o objetivo das recentes emendas constitucionais é a equiparação do RPPS com o RGPS, dado que este é menos vantajoso aos servidores públicos.

Segundo Briguët, ao migrar do RPPS para o RGPS, o ente que assim o fizer continuará a cumprir com as responsabilidades do anterior regime por muitos anos, tendo o gerir, mesmo em extinção, e ao mesmo tempo contribuir para o RGPS visando os futuros benefícios dos seus servidores, razão pela qual uma análise é necessária em relação a viabilidade dessa mudança de regimes.³³⁸ E segue:

³³⁵ A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, 2007.

³³⁶ *Ibid.*

³³⁷ SILVA, José Afonso da. Dissertando acerca da revogação das regras de transição do art. 8º, da EC 20/98, pela PEC 40/03 *apud* A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, 2007.

³³⁸ BRIGUET, Magadar Rosália Costa. A extinção dos regimes próprios de previdência social e as implicações dela decorrentes. VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 13, São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019.

Logo, torna-se imperiosa a necessidade de avaliar qual será a melhor alternativa para o ente federado, de modo que não comprometa os recursos públicos, inviabilizando a administração de outros serviços públicos à população. O desafio dos entes federados é como adequar o sistema previdenciário à nova realidade, adotando o caminho que garanta a sustentabilidade do regime previdenciário de seus servidores, sem prejuízo das ações necessárias à prestação dos serviços à sociedade local.³³⁹

O objetivo é afastar a eficácia e aplicabilidade na norma constitucional que garante o Regime Próprio de Previdência Social aos servidores públicos, como se fosse tarefa simples e reduzindo o valor das normas constitucionais de eficácia plena.

Em relação às dúvidas sobre eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais, José Afonso da Silva foi questionado sobre sua teoria por Raul Machado Horta, ao perquirir a distinção entre eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais. Nas lições de Silva, uma norma só é considerada aplicável na medida em que for eficaz: “Por conseguinte, eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais constituem fenômenos conexos, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes: aquela como potencialidade; esta como realizabilidade, praticidade.”^{340 341}

³³⁹ BRIGUET, 2019, p. 435-436.

³⁴⁰ SILVA, 1993.

³⁴¹ “6 Ao responder à arguição, ponderei, em primeiro lugar, que, ao iniciar uma tese, é comum adiantar, desde logo, uma noção simples do tema, para que o leitor saiba do que se trata, para que no desenvolvimento do texto a noção se vá apurando num conceito mais acabado. Assim o fiz. A terceira linha da tese, ao delimitar o tema, dá a noção: aplicabilidade significa qualidade do que é aplicável. Em segundo lugar, chamei a atenção do ilustrado mestre para outras passagens da obra em que o autor sustentava seu ponto de vista. Sobretudo, mostrei que monografia reservou um capítulo para tratar do problema da eficácia constitucional, onde se procurou distingui-la de outros fenômenos como a positividade, a vigência, a facticidade, a observância e a efetividade, discutindo aí a posição do sociologismo e do normativismo. Observei, aí, que se toma a expressão eficácia do direito em dois sentidos. A eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; 7 refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada; 8 nesse sentido, a eficácia da norma diz respeito, como diz Kelsen, ao “fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida da circunstância de uma conduta humana, conforme a norma se verificar na ordem dos fatos”.9 É o que tecnicamente se chama efetividade da norma.10 A eficácia jurídica é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas. Em se tratando de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações relações e comportamentos de que cogita; 11 nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executóriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, em se tratando de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer. 6. Conclui, notando a distinção entre eficácia e aplicabilidade: “Uma norma só é aplicável na medida em que é eficaz. Por

Seguindo o entendimento de José Afonso da Silva, Cunha Júnior entende que as normas constitucionais, são criadas para terem aplicabilidade. Para Cunha Júnior “O Direito existe para realizar-se. ‘Dado o seu caráter instrumental, o direito (e dentro deste o da Constituição não faz exceção) é elaborado com vistas à produção de efeitos práticos’”³⁴² e, portanto, essas normas teriam aplicação, também conhecida como atuação concreta. Essa concretude, por sua vez, se dá quando a norma está em vigor; é válida ou legítima; e eficaz.³⁴³

Independente da classificação didática e científica de José Afonso da Silva adotada, vigora na doutrina majoritária o entendimento de que toda e qualquer norma ou preceito contido na Constituição, é dotado de certo grau de eficácia jurídica e de aplicabilidade.³⁴⁴ No caso da vinculação dos servidores públicos ao Regime Próprio de Previdência Social tem-se que esta é uma norma constitucional de eficácia plena, uma norma com eficácia plena.

Isso porque, pela redação do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil vigente, não se vislumbra hipótese de servidores titulares de cargos efetivos serem vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. Não existem duas classes de servidores titulares de cargos efetivos, uma vinculada ao Regime Geral de Previdência Social e a outra vinculada aos Regimes Próprios de Previdência Social e nem é possível, por força constitucional, vincular os servidores públicos titulares de cargo efetivo ao RGPS. Esse posicionamento é embasado na teoria de José Afonso da Silva, por esta tese ratificada.

consequente, eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais constituem fenômenos conexos, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes: aquela como potencialidade; esta como realizabilidade, praticidade.” “Se a norma não dispõe de todos os requisitos para sua aplicação aos casos concretos, falta-lhe eficácia, não dispõe de aplicabilidade. Esta se revela, assim, como possibilidade de aplicação. Para que haja essa possibilidade, a norma há que ser capaz de produzir efeitos jurídicos”. SILVA, 1993.

³⁴² CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 76.

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ DOBROWOLSKI, 2000.

4.3 REFLEXOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 NA VINCULAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TITULARES DE CARGO EFETIVO

A Emenda Constitucional nº 103/2019,³⁴⁵ objetivou alterar o sistema de previdência social e estabelecer regras de transição e disposições transitórias,³⁴⁶ de modo a alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

As novas regras constitucionais valem tanto para segurados do Regime Geral de Previdência Social quanto do Regime Próprio de Previdência Social e “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.”³⁴⁷ O regime dos servidores federais foi o mais atingido pela reforma.³⁴⁸

A Reforma da Previdência efetivada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, decorre da crise da Previdência, a qual é tema recorrente na agenda política brasileira, razão pela qual ao longo das décadas realizou tímidas modificações. A citada Emenda reduziu vários direitos previdenciários, demonstrando ser a reforma previdenciária mais ampla realizada pelo legislador.³⁴⁹

Algumas das principais mudanças no regime de Previdência dos servidores públicos advindas com a referida Emenda, tratam da obrigatoriedade de instituição do Regime de Previdência Complementar aos Entes Federativos que possuam o Regime Próprio de Previdência Social, estabelecendo o prazo máximo de 2 (dois) anos. Essa mudança visou equiparar RPPS a RGPS no que diz respeito ao teto dos benefícios previdenciários. No caso, todos os Entes Federativos, em seus RPPS, terão o valor máximo da proteção previdenciária oficial estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Também se menciona como importante alteração, dentre outras, a retirada da obrigatoriedade da natureza

³⁴⁵ Essa Emenda, conhecida como “Reforma da Previdência”, promulgada no dia 12 de novembro de 2019, entrou em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União, em 13 de novembro de 2019.

³⁴⁶ 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. *Diário Oficial da União*, 13 nov. 2019.

³⁴⁷ BRASIL. Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, de 22 de novembro de 2019.

³⁴⁸ CASTRO; LAZZARI, 2021.

³⁴⁹ DEMO, Roberto Luis Luchi. Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019) e jurisprudência de crise no Supremo Tribunal Federal: perspectivas em torno do princípio da vedação do retrocesso social. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, DF, ano 33, n. 1, 2021.

pública como requisito para a administração de planos de previdência patrocinados pelos Entes Federativos.³⁵⁰

Não há mais regra permanente de benefícios no texto constitucional, sendo de responsabilidade de cada ente instituidor de RPPS a adoção de regras próprias. Inclusive, o §22 do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil remete à edição de uma lei complementar para o estabelecimento de regras gerais voltadas à organização, funcionamento e responsabilização no âmbito dos RPPS.³⁵¹ É importante observar, antes disto, que o texto do “caput” do art. 40 foi modificado com essa reforma. No caso, antes da mencionada emenda, o “caput” possuía a seguinte redação:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 41, 19-12-2003)³⁵²

Com a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, passou-se a seguinte redação:

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.³⁵³

Para Briguet, “a nova redação do artigo 40, caput, da Constituição Federal, não mais assegura o regime próprio aos servidores titulares de cargos efetivos, como o fez a EC n.º 20, de 1998. Portanto, é possível a submissão ao RGPS dos servidores vinculados ao regime estatutário, enfim, titulares de cargos efetivos”.³⁵⁴

³⁵⁰ ROMERA, Marcia Paim; LEISTER, Mauricio Dias. *Previdência complementar do servidor público: reflexos da emenda constitucional nº 103/2019*. p. 193-249. VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 13, São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019.

³⁵¹ ORIENTAÇÕES aos municípios: Aplicabilidade da Emenda Constitucional 103/2019. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Rondônia: Secretaria-Geral de Controle Externo-SGCE, 2020, p. 5.

³⁵² BRASIL, 1988.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ BRIGUET, 2019, p. 427.

O “caput” do art. 40, como visto acima, recebeu nova redação para esclarecer que o referido dispositivo é, nas palavras de Martinez³⁵⁵, “a “casa constitucional” do chamado “regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos”, ao lado de outras “casas”, que cuidam dos ainda paralelos regimes previdenciários sociais “geral” (art. 201) e dos militares (arts. 42 e 142).” Para Martinez,³⁵⁶ o RPPS cuida dos regimes paralelos, mas se encontraria em um processo de extinção, por estabelecer no §22 do transcrito art. 40, que lei complementar disporá sobre os regimes próprios, estabelecendo que é proibida a criação de qualquer outro Regime Próprio de Previdência Social.³⁵⁷

Como se verifica do §22 do art. 40, é a lei complementar federal que vai estabelecer as “normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre os requisitos para a extinção dos regimes próprios (RPPS) e a consequente migração para o regime geral de previdência social (RGPS).”³⁵⁸ A lei complementar mencionada no transcrito §22 somente terá aplicabilidade após a sua edição e publicação. Ou seja, enquanto não editada, fica recepcionada a Lei nº 9.717/1998 com o “status” de lei complementar até que seja editada a referida LC.³⁵⁹ Isto porque, trata-se de norma não autoaplicável.

³⁵⁵ MARTINEZ, Luciano. *Reforma da previdência: Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019: entenda o que mudou*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 34

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 34.

³⁵⁷ Art. 40. (...) § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) III - fiscalização pela União e controle externo e social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) IX - condições para adesão a consórcio público; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). BRASIL, 1988.

³⁵⁸ BRIGUET, 2019, p. 427.

³⁵⁹ ORIENTAÇÕES aos municípios: Aplicabilidade da Emenda Constitucional 103/2019, 2020, p. 5.

Importante observar que, enquanto há autores, como Luciano Martinez, que entendem que o RPPS estaria em extinção, há autores que defendem a importância do RPPS, como Gomes “et al.”³⁶⁰, entendendo pela sua expansão. Seguem posicionamentos diversos, primeiro o de Martinez:

Logo, aqueles que fazem parte dos atuais regimes próprios de previdência social integram claramente um “quadro em extinção”², cabendo à lei complementar federal estabelecer, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão. Isso será motivo de comentários no referido § 22 do ora analisado art. 40. Nesse ponto é relevante salientar que a gestão normativa desse “quadro em extinção” não caberá a cada um dos entes federados que os criaram, mas à União, mediante a referida lei complementar federal. A assunção dessa matéria pela legislação complementar federal é concebida de forma positiva, porque unificará as soluções tomadas, evitando discrepâncias, privilégios ou tratamentos jurídicos diferenciados. A Emenda Constitucional ora comentada, portanto, prenuncia o sistema único de Previdência Social (absorção dos RPPS pelo RGPS) que, possivelmente, depois da confluência, chamar-se-á RPS (Regime de Previdência Social).³⁶¹

Na sequência, o posicionamento de Gomes “et al.”:³⁶²

Com base em informações apresentadas pelo Governo Federal por intermédio do Pró-Gestão RPPS (Brasil, 2020) atualmente existe cerca de 2.150 RPPS’s, que contam com quase 10 milhões de segurados, entre servidores ativos, aposentados e pensionistas, e são responsáveis pela gestão de recursos acumulados superiores a R\$ 270 bilhões de reais. Diante desse cenário que evidencia a amplitude e importância dos regimes próprios de previdência social, tanto do aspecto social quanto econômico, o desafio que se apresenta é verificar como realizar adequada e eficientemente a gestão dos mesmos, de forma a preservar o equilíbrio atuarial que garante a perenidade do sistema.³⁶³

Este Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Pró-Gestão RPPS) foi criado no ano de 2015, por meio da Portaria nº 185, do Ministério da Previdência Social (MPS), visando incentivar os RPPS a

³⁶⁰ GOMES, Gislene Pereira Silva. A governança pública e sua aplicação nos regimes próprios de previdência social. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v.7, n.4, p. 40136-40149, apr. 2021.

³⁶¹ MARTINEZ, 2020, p. 35.

³⁶² Em sua pesquisa, Gomes *et al.* mencionam o Manual do pró-gestão RPPS: Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017), publicado pelo Ministério da Economia no ano de 2021. BRASIL. Manual do pró-gestão RPPS: Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017). *Ministério da Economia*, 2021.

³⁶³ MARTINEZ, 2020.

adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade.³⁶⁴ Segundo Santos, para o alcance da “certificação institucional no âmbito do Pró-Gestão RPPS os Regimes Próprios de Previdência Social deverão cumprir ações nas dimensões de Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária em um dos quatro níveis de aderência”.³⁶⁵

A análise da eficiência do regime, como de extrema importância para a defesa de sua ampliação, será verificada “a posteriori.” No momento, é importante saber que antes da EC nº 103/2019, os regimes próprios de previdência social possuíam muitas semelhanças entre si, com diferenças apenas pontuais que residiam principalmente na alíquota de contribuição previdenciária e no rol de beneficiários de pensão por morte. Após a citada emenda, o cenário mudou. Hoje, há três grandes grupos de Regimes Próprios de Previdência Social, quais sejam: os totalmente reformados, os parcialmente reformados e os não reformados.³⁶⁶

Segundo a “Acontece na SRPPS”, informativo da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, edição de dezembro de 2021, dos 2.125 (dois mil cento e vinte e cinco) municípios com RPPS, 127 (cento e vinte e sete) fizeram reformas amplas nas redes de benefícios, enviando a Emenda à Lei Orgânica à Secretaria de Previdência (SPREV) juntamente com as leis complementares e ordinárias e 190 (cento e noventa) não enviaram, totalizando 317 (trezentos e dezessete) municípios. Enquanto 135 (cento e trinta e cinco) municípios fizeram somente alterações parciais, como as regras de pensão por morte. Por sua vez, dos 27 (vinte e sete) Estados e Distrito Federal, 20 (vinte) fizeram reformas amplas nas regras de benefícios, conforme quadro a seguir elaborado a partir do mencionado informativo³⁶⁷ e das lições de Moraes.³⁶⁸

³⁶⁴ SANTOS, Júlio Romeu Maciel dos. Portal de Transparência e Boletim de Informações dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. Monografia (Especialização em Gestão Pública), Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 2016.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 13.

³⁶⁶ MORAIS, Michel Martins de. *Reforma da previdência: o RPPS da União à luz da EC nº 103/19. Teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

³⁶⁷ SPREV, Secretaria de Previdência. *Acontece na SRPPS Informativo mensal* - Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Dez/2021, edição XVI. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/acontece-na-srpps/acontece-na-srpps>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

³⁶⁸ MORAIS, 2022.

Quadro 1 – Grupos de Regimes Próprios de Previdência Social pós EC nº 103/2019

Regimes totalmente reformados	Regimes parcialmente reformados	Regimes não reformados
União 27 Estados 317 Municípios	135 Municípios	6 Estados Distrito Federal 1.673 Municípios

Fonte: Dados da pesquisa, 2023 adaptado de MORAIS, 2022 e de Acontece na SRPPS, edição de dezembro de 2021.

Algumas das principais mudanças realizadas pela EC nº 103/2019 em relação ao regime de previdência dos servidores públicos, são:

A concessão de aposentadoria no RGPS passa a gerar a extinção da relação de trabalho com a Administração Pública, quer celetista ou mesmo estatutária, o que atinge servidores efetivos de municípios que não criaram RPPS; Vedou-se que o complemento de aposentadorias e pensões por morte do RPPS seja feito pelos entes políticos, salvo no caso de regime de previdência complementar e de lei de extinção de RPPS que poderão prever os complementos; Vedou-se 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; Não mais são citados no caput do artigo 40 da Constituição todos os entes políticos, de modo que não há mais imposição constitucional para que todos os entes políticos constituam RPPS, sendo o grande foco os municípios brasileiros; A aposentadoria por invalidez do servidor efetivo passa a se chamar de aposentadoria por incapacidade permanente, sendo necessário para a sua concessão um requisito adicional: não cabimento da readaptação; Caberá ao ente federativo aprovar lei ordinária para regular o valor dos proventos de aposentadoria do seu servidor efetivo, quebrando a uniformidade nacional, o que será uma lástima e com enorme insegurança jurídica; As aposentadorias especiais no RPPS eram uma determinação constitucional. Agora passaram a ser um ato discricionário do legislador, ao inserir expressamente no texto constitucional a expressão “poderão”, via lei complementar da entidade política; Passa a ser obrigatória a criação do regime de previdência complementar pelas entidades federativas que possuam RPPS (era facultativo); Abriu-se em favor das entidades abertas de previdência complementar (EAPC's) a possibilidade de gerir planos de previdência complementar dos servidores públicos; Exige que a União edite uma lei complementar estabelecendo normas gerais sobre os Regimes Próprios de Previdência Social.³⁶⁹

Quanto a obrigatoriedade de instituição do Regime de Previdência Complementar para os Entes Federativos que possuam o RPPS no prazo máximo de 2 (dois) anos, tem-se que todos os Entes Federativos terão o valor máximo da proteção previdenciária oficial estabelecido para os benefícios do RGPS, como o

³⁶⁹ AMADO, Frederico. *Reforma Previdenciária Comentada*. Emenda Constitucional 103/2019 e seus impactos infraconstitucionais. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 33-35.

limite dos benefícios a serem pagos pelos seus RPPS.³⁷⁰ O prazo estipulado pela citada emenda para que os 2.155 (dois mil cento e cinquenta e cinco) entes federativos que operam com RPPS instituíam a previdência complementar, encerrou em novembro de 2021 e, portanto, necessita de planejamento financeiro.

Isto porque, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)³⁷¹ do governo de cada Estado, demonstrou que a maioria dos Estados do Brasil encontravam-se com seus orçamentos previdenciários em déficits,³⁷² razão pela qual algumas das medidas instituídas pela EC nº 103/2019 se apresentavam necessárias.

Inclusive, se verificado o RREO referente ao ano de 2021, é possível constatar que mesmo após a EC nº 103/2019, continua havendo déficit no orçamento da previdência do servidor público. No caso, o total das receitas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social no ano de 2021 foi de R\$ 36.844,759 (trinta e seis mil oitocentos e quarenta e quatro reais e setenta e cinco centavos), enquanto o total das despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social foi de R\$ 74.505,856 (setenta e quatro mil quinhentos e cinco reais e oitenta e cinco centavos),³⁷³ conforme representado na tabela 1 a seguir:

³⁷⁰ ROMERA; LEISTER, 2019.

³⁷¹ “O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é um documento mensal disponibilizado pelo Tesouro Nacional que permite o acompanhamento e análise do desempenho das ações governamentais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ele é exigido pela Constituição Federal, em seu artigo 165, §3º: “o Poder Executivo publicará, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)”. Sua regulamentação foi feita pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, que estabelece as normas para sua elaboração e publicação.” BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)*, 30 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2021/11>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

³⁷² AMADO, 2020 *apud* SILVA, 2019.

³⁷³ BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)*, 30 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2021/11>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Tabela 1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária, 2021

Relatório Resumido da Execução Orçamentária	
Descrição	Valor
Receitas	R\$ 36.844,759
Despesas	R\$ 74.505,856
Déficit	-R\$ 37.661,097

Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

De acordo com Warpechowski e Cioccarì:

A EC nº 103/2019 alterou profundamente o sistema previdenciário ao desnacionalizar e desconstitucionalizar as regras. No corpo da EC nº 103/2019, foram estabelecidas as regras transitórias e de transição para os servidores públicos federais até que normas infraconstitucionais sejam editadas. De outro lado, Estados e Municípios poderão: (a) editar os seus ordenamentos jurídicos com base nos modelos da União¹⁹; (b) criar as suas próprias normativas; (c) ficar inerte, caso em que haverá a ultratividade das regras constitucionais anteriores à nova emenda; (e) questionar a constitucionalidade das alterações realizadas pelo Poder Constituinte Derivado; e (f) aguardar a tramitação da PEC nº 133/2019.³⁷⁴

Duas são as alterações observadas no “caput” do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 pela EC nº 103/2019: A primeira é que foi excluída a menção a cada um dos Entes Públicos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem deixar claro a inclusão, ou não, na reforma, dos Estados e Municípios. A segunda alteração é a retirada da parte final do texto (“e o disposto nesse artigo”), o que se relaciona com a ideia de desconstitucionalização da matéria.³⁷⁵

Sobre essas alterações, percebe-se que a referida emenda realizou modificações no texto constitucional, que afetam diretamente os servidores públicos em relação aos seus respectivos regimes próprios de previdência, alterações que alcançam diretamente as normas infraconstitucionais as quais necessitaram de

³⁷⁴ WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; CIOCCARI, Michele Gomes. Depressão e ansiedade como causas de aposentadorias precoces no serviço público. p. 44-93. In: VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*. v. 13. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019, p. 81.

³⁷⁵ CASTRO; LAZZARI, 2021.

adaptação aos novos contornos da previdência social.³⁷⁶ No caso, “Agora, há possibilidade de mudanças por normas infraconstitucionais, sem precisar de nova reforma constitucional para alterar regras de aposentadoria e pensão no serviço público”.^{377 378}

Segundo Castro e Lazzari³⁷⁹ é controverso na doutrina a questão da (não)obrigatoriedade da criação e manutenção de regime próprio por todos os Entes da Federação, a partir da regra do art. 10 da Lei nº 9.717/1998.^{380 381}

Conforme se verifica do art. 10, o qual foi publicado antes da EC nº 103/2019 e, inclusive, antes da EC nº 20/1998, dá-se a entender que a interpretação conferida pelo legislador ordinário, ao regulamentar a matéria, foi de que até aquele momento havia uma mera faculdade para criação do Regime Próprio de Previdência Social para cada Ente Federativo, para atender ao art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, que na época ainda não se referia à aposentadoria do servidor público como benefício pertencente a um regime previdenciário, expressão inserida pela EC nº 20/1998.³⁸²

Importante mencionar que os direitos adquiridos, constituem-se cláusulas pétreas na Constituição brasileira (CF, art. 60, § 4º, IV c/c art. 5º, XXXVI) e, portanto, a edição da EC nº 103/2019 não tem o condão de desrespeitar esses direitos. Nessa linha, tem-se que todos os aposentados e pensionistas possuem direito adquirido, não apenas no que diz respeito à existência da aposentadoria, por se tratar de situação jurídica já concretizada, mas também quanto aos valores e regras de

³⁷⁶ SILVA, Rogério Borba da. A emenda constitucional nº 103 de 2019 e seus efeitos imediatos na recuperação dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos. *Revista Científica Disruptiva*, Recife, v. i, n. 3, jul-dez, 2019.

³⁷⁷ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 559.

³⁷⁸ “Não havendo mais a limitação ao “disposto neste artigo”, reformas podem ser mais frequentes e mais fáceis de ser aprovadas pelos governantes que estiverem no poder. Isso enfraquece, certamente, a noção de segurança jurídica que se tinha quanto às regras de aposentadoria e pensão aplicadas aos servidores em Regimes Próprios.” CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 559.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 559.

³⁸⁰ “Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social”. BRASIL, 1998.

³⁸¹ 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. *Diário Oficial da União*, de 28 nov. 1998.

³⁸² CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 559.

atualização dos proventos recebidos, os quais são regidos pela Constituição e legislação brasileira, inatacáveis por Emenda Constitucional.³⁸³

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal, conferindo entendimento ao enunciado da Súmula 359, firmou em aresto na Revista Trimestral de Jurisprudência (RTJ) 33/255 e o mesmo sentido, as RTJ 48/392 e 54/486: “se, na vigência da lei anterior, o impetrante preencher todos os requisitos exigidos, o fato de, na vigência, não haver requerido a aposentadoria, não o fez perder o seu direito, que já estava adquirido. Um direito já adquirido não se pode transmudar (...)”.³⁸⁴ E isso, para garantia da segurança jurídica.

Sobre segurança jurídica, Canotilho pontua:

O homem necessita de uma certa segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideraram como elementos constitutivos do Estado de direito o princípio da segurança jurídica e o princípio da confiança do cidadão. [...] A ideia de segurança jurídica reconduz-se a dois princípios materiais concretizadores do princípio geral de segurança: princípio da determinabilidade de leis expresso na exigência de leis claras e densas e o princípio da protecção da confiança, traduzido na exigência de leis tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos.³⁸⁵

A EC nº 103/2019 parece ir à contramão da segurança jurídica. Já existem ações de inconstitucionalidade em tramitação questionando dispositivos da citada emenda por sua aparente ameaça à segurança jurídica.

Nesse sentido, como bem observa Alves e Vieira, tem-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI/6254 promovida pela Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos em que, suscita alegações de inconstitucionalidade, por exemplo, do § 3º do art. 25 da mencionada Emenda por violação da cláusula pétrea referente ao direito adquirido, situação que vai de encontro ao disposto no art. 5º, inciso XXXVI e inciso IV, § 4º do art. 60, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil, a qual determina que “não será objeto de deliberação qualquer Emenda Constitucional tendente a abolir “os direitos fundamentais individuais”.³⁸⁶

³⁸³ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 38. ed. Barueri/SP: Atlas, 2022, p. 467.

³⁸⁴ Revista Trimestral de Jurisprudência (RTJ) 33/255.

³⁸⁵ CANOTILHO, 2017, p. 371.

³⁸⁶ ALVES, Ana Paula Dantas; VIEIRA, Paulo Henrique Brant. Reforma constitucional da previdência: uma análise da possível (in)constitucionalidade da EMC 103/19. *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, v. 6, n. 1, p. 1-16, 2023.

O processo de reforma da Constituição, por meio das Emendas Constitucionais, possui regras e limites, dentre eles, a impossibilidade de propostas tendentes a abolir os direitos e garantias individuais (§4º do art. 60, CRFB/1988).³⁸⁷ Conforme Alves e Vieira: “Submetida a Emenda Constitucional 103 ao controle concentrado do Supremo Tribunal Federal, o pedido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade -ADI intencionam a declaração de inconstitucionalidade (...)”.³⁸⁸

A Emenda Constitucional nº 103/2019, ao vedar a instituição de novos Regimes Próprios de Previdência Social, vai na contramão do texto constitucional originário que instituiu os RPPS, não conferindo uma faculdade aos entes federativos, mas conferindo-lhes o poder de execução ao comando constitucional. Isto porque, o artigo 40 tem conteúdo de direito social fundamental (art. 6º, CRFB/1988).³⁹⁰ Importante sempre rememorar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é expressa ao conferir o Regime Próprio de Previdência Social a categoria dos servidores públicos, titulares de cargo efetivo (art. 40) e o Regime Geral de Previdência Social (art. 201) à sociedade em geral.³⁹¹

4.3.1 RPPS para servidores públicos titulares de cargo efetivo como norma de eficácia plena

Mesmo com a reforma trazida pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que vedou a instituição de novos Regimes Próprios de Previdência Social, determinando a obrigatoriedade de criação do Regime de Previdência Complementar (RPC), a jurisprudência dos majoritária dos Tribunais Regionais Federais (TRF's) vem admitindo a permanência no RPPS aos servidores concursados e nomeados antes do início da vigência do RPC, com contribuição previdenciária incidente sobre a integralidade de sua remuneração, independente da esfera federativa e desde que, sem interrupção de continuidade, sejam egressos de

³⁸⁷ ALVES; VIEIRA, 2023, p. 7.

³⁸⁸ *Idem.*, p. 10.

³⁸⁹ Os autores abordam especificamente sobre a declaração de inconstitucionalidade do § 3º do art. 25 da EC nº 103/2019, o que não é objeto de discussão na presente tese, mas inserido no intuito de demonstrar que essa EC está sendo questionada de alguma forma. Não há trabalhos discutindo a inconstitucionalidade da vinculação dos servidores públicos, titulares de cargo efetivo, ao RGPS, razão da inovação da tese.

³⁹⁰ BRASIL, 1988.

³⁹¹ BRASIL, 1988.

cargo público anterior, mantendo o direito constitucional de opção na forma prevista no parágrafo 16 do art. 40 da Constituição Federal³⁹², que diz: “§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)”.

A Turma Regional de Uniformização Cível do TRF-4ª, exemplo apresentado por Hardy³⁹³, tem mantido esse entendimento, como se pode verificar no julgamento do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Processo nº 5006030-94.2018.4.04.7110/RS, em 31 de maio de 2019, Relator Desembargador Gerson Luiz Rocha), cuja ementa segue transcrita nota de rodapé.³⁹⁴

Há outra ementa do TRF-4ª, ainda mais recente (Processo nº 5003852-46.2020.4.04.7000, em 17 de março de 2021, Relator Desembargador Ricardo Teixeira do Valle Pereira.³⁹⁵

³⁹² HARDY, Majoly Aline dos Anjos. O regime de previdência complementar e o servidor titular de cargo público. p. 301-326. VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 13, São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019.

³⁹³ *Ibid.*, p. 321.

³⁹⁴ “EMENTA: ADMINISTRATIVO. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO REGIONAL. REGIME PREVIDENCIÁRIO. LEI Nº 12.618/2012. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL EGRESSO DE OUTRO ENTE DA FEDERAÇÃO. POSSE EM CARGO PÚBLICO ANTERIOR À INSTITUIÇÃO DO FUNPRESP. INCLUSÃO NO RPPS DA UNIÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE DESTA TRU. SENTENÇA RESTABELECIDADA. QUESTÃO DE ORDEM Nº 38 DA TNU. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO PROVIDO. 1. Ao servidor que tomou posse em cargo público federal após a criação do novo regime de previdência instituído pela Lei nº 12.618/2012, porém, anteriormente, mantinha vínculo estatutário com outra entidade de direito público federal, estadual, distrital ou municipal, sem solução de continuidade, é assegurado o direito à opção pelo Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos civis da União (IUJEF nº 5001081-43.2017.4.04.7116, TRU-4ª Região, julgado em 29/03/2019). 2. Incidente de uniformização acolhido para restabelecer a sentença de primeira instância, na forma da Questão de Ordem nº 38, da TNU. (BRASIL, 2019c).” BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Processo nº 5006030- 94.2018.4.04.7110/RS. Relator: Des. Gerson Luiz Rocha, 31 maio 2019c *apud* HARDY, 2019, p. 321.

³⁹⁵ EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REGIME PREVIDENCIÁRIO. LEI Nº 12.618/2012. EGRESSO DE OUTRO ENTE DA FEDERAÇÃO. POSSE EM CARGO PÚBLICO ANTERIOR À INSTITUIÇÃO DO FUNPRESP. INCLUSÃO NO RPPS DA UNIÃO. - Na linha de precedentes deste Tribunal, ao servidor que tomou posse em cargo público federal após a instituição do novo regime de previdência dos servidores públicos civis da União e suas autarquias e fundações, porém, anteriormente, mantinha vínculo estatutário com outra entidade de direito público federal, estadual, distrital ou municipal, sem solução de continuidade, é assegurado o direito de permanecer atrelado ao Regime Próprio de Previdência do servidor público civil. - Para os fins do § 16 do artigo 40 da Constituição Federal (incluído pela EC n.º 20/98), o conceito de serviço público engloba todo aquele prestado a entes de direito público nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. (TRF4, AC 5003852-46.2020.4.04.7000, QUARTA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 18/03/2021).” BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. Processo nº 5003852-46.2020.4.04.7000. Relator: Des. Ricardo Teixeira do Valle Pereira, 17 mar. 2021.

Hardy³⁹⁶ também referencia mais uma decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), proferida na Apelação nº 1010102-17.2014.8.26.0344, 11ª Câmara de Direito Público do TJSP, de Relatoria do Desembargador Luis Ganzerla, que proferiu o Voto nº 24.400.³⁹⁷

Pretensão ao direito de escolha do plano de previdência, nos termos do art. 40, § 16, da Constituição Federal – Regime instituído pela Lei Estadual nº 14.653/2011 de aplicação obrigatória aos ingressos no serviço público estadual após sua vigência Posse em cargo público estadual aos 08.08.2013 Inconstitucionalidade declarada, em sede de medida cautelar, pelo C. Órgão Especial desta Corte na ADIN nº 2165511-31.2014.8.26.0000 Eficácia erga omnes - Sentença concessiva da segurança mantida - Recursos não providos. (SÃO PAULO, 2015).³⁹⁸

Como se verifica da jurisprudência majoritária, é incabível restringir a possibilidade de opção pelo regime a servidor público.³⁹⁹ Isto porque, nos termos do art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil vigente, “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.” O Regime Jurídico Único a que se refere o texto constitucional é, ao entendimento da presente tese, o Regime Jurídico Único Estatutário, regime dos servidores públicos efetivos, que tem na Lei Federal nº 8.112/90, chamada de Estatuto do Servidor Público, sua principal lei.⁴⁰⁰

A obrigatoriedade de Regime Jurídico Único aos servidores públicos, tentou ser rechaçada dez anos depois da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando da reforma administrativa implantada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes

³⁹⁶ HARDY, 2019.

³⁹⁷ HARDY, 2019, p. 321.

³⁹⁸ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 1010102-17.2014.8.26.0344, 11ª Câmara. Relator: Des. Luis Ganzerla, 22 de setembro de 2015. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 25 set. 2015 *apud* HARDY, 2019, p. 321-322.

³⁹⁹ HARDY, 2019.

⁴⁰⁰ OBSERVE Direito. Você sabia que a Constituição Federal possui dois artigos 39? 2016. Disponível em: <<https://observedireito.jusbrasil.com.br/artigos/357628386/voce-sabia-que-a-constituicao-federal-possui-dois-artigos-39>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.⁴⁰¹

Dentre as diversas alterações realizadas pela citada EC nº 19/1998 na Constituição, uma delas aboliu o Regime Jurídico Único, excluindo essa expressão do “caput” do art. 39 e dando nova redação⁴⁰²: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADI nº 2.135)”.⁴⁰³ No entanto, no ano de 2007, medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 2135-4/DF), ajuizada no ano 2000, suspendeu a eficácia do “caput” do citado art. 39, alterado pela EC nº 19/1998, retomando pois a vigência do art. 39 original e resultando na escrita dos dois artigos 39 na Constituição da República Federativa do Brasil, entretanto, possuindo validade somente o primeiro dispositivo.^{404 405}

⁴⁰¹ BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 05 jun. 1998.

⁴⁰² OBSERVE Direito, 2016.

⁴⁰³ BRASIL, 1988 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998.

⁴⁰⁴ OBSERVE Direito, 2016.

⁴⁰⁵ 02/08/2007 TRIBUNAL PLENO. MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135-4 DISTRITO FEDERAL. RELATOR ORIGINÁRIO: MIN. NÉRI DA SILVEIRA. RELATORIA PARA O ACÓRDÃO: MIN. ELLEN GRACIE (ART. 38, IV, b, DO RISTF). REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. ADVOGADOS: LUIZ ALBERTO DOS SANTOS E OUTROS. REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT. ADVOGADOS: HUGO LEAL MELO DA SILVA E OUTRO. REQUERENTE: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PC DO B. ADVOGADO: PAULO MACHADO GUIMARÃES. REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISTA DO BRASIL – PSB. ADVOGADOS: LUIZ ARNÓBIO BENEVIDES COVÊLLO E OUTRO. REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois

Em razão dessa medida cautelar na ADI nº 2135-4/DF, a anterior discussão sobre o que seria o Regime Jurídico Único voltou a ser discutida nos seguintes termos: Regime Jurídico Único seria o Regime Jurídico Único Estatutário e, portanto, haveria a obrigatoriedade de todos os entes federativos adotarem o Regime Jurídico Único Estatutário para os servidores públicos; Regime Jurídico Único poderia ser ou o Regime Jurídico Único Estatutário ou o Regime Jurídico Único Celetista e, portanto, cada ente federativo adotaria o Regime Jurídico Único que entendesse melhor, estatutário ou celetista, desde que fosse único; haveria a adoção de um Regime Jurídico Único para a administração direta e outro Regime Jurídico Único para as autarquias e fundações públicas.⁴⁰⁶ A interpretação sistematicamente atrelada à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 seria a primeira,⁴⁰⁷ uma vez que traz maior segurança jurídica ao próprio ente federativo e aos servidores,⁴⁰⁸ uma vez que por força do art. 40 da Constituição, a estes lhes é garantido o RPPS.

No dia 18 de agosto de 2021, o julgamento da ADI nº 2135-4/DF, foi retomado e posteriormente interrompido pelo Ministro Nunes Marques, quando o placar estava empatado 1 (um) a 1 (um). A nova relatora, Ministra Cármen Lúcia, votou pela

obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional. 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressaltando-se, em decorrência dos efeitos ex nunc da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo esaurimento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2135-4/DF. Relator originário: Min. Néri da Silveira. Relatoria para o acórdão: Min. Ellen Gracie. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁴⁰⁶ OBSERVE Direito, 2016.

⁴⁰⁷ Comentando o julgado da ADI nº 2135-4/DF, Rigolin diz que “Com a EC n. 19/98 havia deixado de ser obrigatoriamente único o regime, situação que perdurou até aquela liminar, deferida em 2007, situação essa que permanece até hoje e o será por tempo absolutamente indeterminado”. RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao regime único dos servidores públicos civis*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 41.

⁴⁰⁸ OBSERVE Direito, 2016.

inconstitucionalidade formal do artigo 39, com redação dada pela EC nº 19/1998, que permite a contratação dos servidores públicos via Regime Jurídico Único Celetista, ou seja, pela Consolidação das Leis do Trabalho. Já o Ministro Gilmar Mendes divergiu do voto da relatora e votou pela improcedência do pedido, ou seja, votou pela contratação dos servidores públicos via CLT, entendendo que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) foi regularmente discutida nas duas casas.⁴⁰⁹

No voto da Ministra Cármen Lúcia, citando José Afonso da Silva, ela assenta que o poder de reforma constitucional é limitado, submetido às regras constitucionais de procedimento, das quais não é possível afastar-se, sob pena de vício de inconstitucionalidade da norma, defendendo a inconstitucionalidade formal do “caput” do art. 39 da Constituição, com a redação conferida pela EC nº 19/1998.⁴¹⁰ Ainda no voto, ela destaca que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico seja previdenciário, tributário ou administrativo, ratificando que o Regime Jurídico Único do servidor público é de direito público.⁴¹¹

Na dicção de A.A. Junho Anastasia “o regime jurídico único do servidor público é de direito público, cuja relação funcional sob sua regência é unilateral, consubstanciada o regime em uma norma positiva – o estatuto que alberga os direitos e obrigações dos servidores” (ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. Regime Jurídico Único do Servidor Público, Belo Horizonte: Del Rey, 1990, p. 60).⁴¹²

Essa discussão é importante para a defesa da criação e manutenção dos RPPS, uma vez que a doutrina e a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que somente são considerados para fins de regime próprio os servidores públicos que se enquadram na categoria de efetivos em virtude de aprovação em concurso público. Para a Ministra Cármen Lúcia,

⁴⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2135-4/DF. Relator originário: Min. Néri da Silveira. Relatoria para o acórdão: Min. Ellen Gracie. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁴¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2135-4/DF. Nova relatora: Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁴¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 2135-4/DF. Nova relatora: Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁴¹² *Ibid.*

A efetividade é uma qualidade do provimento de determinados cargos públicos (...). A forma de provimento pode voltar-se à interinidade ou à definitividade. Nesse caso, o provimento é qualificado como efetivo. A estabilidade é uma qualidade jurídica do vínculo administrativo estabelecido entre a pessoa estatal e o servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo.

A estabilidade é uma qualidade jurídica do vínculo administrativo estabelecido entre a pessoa estatal e o servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo. (...) Não é qualquer vínculo jurídico firmado entre a pessoa estatal e o servidor ocupante de cargo público de provimento efetivo que se adjetiva como estável, pois somente se chega a essa condição pelo atendimento de exigências constitucionais e de condições infraconstitucionais. (...)

A estabilidade concerne a um vínculo firmado entre o servidor público e a entidade estatal. Mas (...) não é qualquer servidor que pode ver aquele elo qualificado pela estabilidade, mas somente o que assim se tem constitucionalmente definido.

A Constituição da República afirma, categoricamente, que somente ‘os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público’ podem vir a adquirir a condição de parte da relação estabilizada. Há de ser servidor titular de cargo público de provimento efetivo”.⁴¹³

Verifica-se, das lições acima, que fazem jus a Regime Jurídico Único Estatutário a categoria que possui um nível de unidade entre si, no caso, os servidores públicos que ingressaram no serviço público por meio de cargo com provimento efetivo em virtude de aprovação em concurso público.

Além da discussão da ADI nº 2135-4/DF sobre o devido processo legislativo constitucional da EC nº 19/1998 que altera o artigo 39 da CF/1988 e permite a contratação dos servidores públicos pelo Regime Jurídico Único, a qual ainda não teve um desfecho; a discussão sobre a “competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária no que diz respeito ao descumprimento da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.778/2001 pelos demais entes federados”,⁴¹⁴ tema que está em discussão no Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão geral. Isto porque, alguns Estados se insurgem contra a fixação de regras para serem cumpridas por eles [e pelos Municípios].⁴¹⁵

Entretanto, para as reflexões aqui expostas, no que diz respeito a EC nº 103/2019, a principal novidade desta Emenda Constitucional em relação aos servidores públicos foi a previsão de que os Entes Federativos que ainda não

⁴¹³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 246-253.

⁴¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 968, rel. Min. Edson Fachin, Leading Case: RE nº 1.007.271, DJe 13.11.2017.

⁴¹⁵ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 561.

criaram seu RPPS não mais poderão instituir, devendo serem submetidos ao RGPS (§22 do art. 40, CF/1988).⁴¹⁶

Essa discussão poderá vir a ter Repercussão Geral dado o questionamento sobre a possibilidade ou não de aplicação do §22 do art. 40 da CF/1988 com redação dada pela EC nº 103/2019, uma vez que esta Emenda atribui ao Governo Federal o exercício de um poder de polícia no tocante aos demais RPPS, afrontando o princípio de autonomia dos entes federativos.⁴¹⁷

Para Briguet, “não se extingue propriamente o regime próprio”⁴¹⁸ e explica que “O ente poderá, mediante lei, objetivando a extinção, revogar os dispositivos que asseguravam a concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte.”⁴¹⁹ Mas, ele acrescenta, que a gestão dos benefícios já concedidos e a conceder, que já tenham adquirido o direito sob a égide da lei anterior, fica ao encargo do ente.^{420 421}

As implicações decorrentes da extinção do RPPS são muitas e merecem reflexão, especialmente pelo fato de que a extinção desse regime não possui como consequência a cessação de seu funcionamento, posto que deve manter o pagamento dos benefícios previdenciários dos inativos e ativos já elegíveis, respeitando sempre o direito adquirido.

⁴¹⁶ BRASIL, 1988.

⁴¹⁷ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 561.

⁴¹⁸ BRIGUET, 2019, p. 428.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 428.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 428-429.

⁴²¹ Os demais benefícios temporários como auxílio-doença, salário- -maternidade, auxílio-reclusão e salário família, por força do disposto nos §§ 2º e 3º do art. 9º da EC n.º 103, de 2019, já passaram para a responsabilidade dos respectivos entes patrocinadores dos RPPS e, assim, a partir de 13 de novembro de 2019, os RPPS só são responsáveis pelas aposentadorias e pensões por morte. Obrigatoriamente, deverá o ente fazer a migração dos segurados do RPPS para o RGPS, o que já o submete a todas as regras previstas para esse regime, especialmente no que tange ao contribuições previdenciárias, que passarão a ser recolhidas para o RGPS, e cuja alíquota poderá ser maior do que a paga pelo ente ao RPPS. Com efeito, a alíquota da contribuição patronal, aportada pelo RPPS, está entre 14% até 28%2, nos termos do art. 2º. da Lei n.º 9.717, de 1998, ou de acordo com os percentuais fixados para os servidores, quando se tratar de alíquotas progressivas, consoante prevê o art. 149, § 1º., da Constituição Federal, na redação da EC n.º 103, de 2019. É certo que o ente poderá estar contribuindo com alíquotas suplementares ou aportes financeiros, para o equacionamento do deficit atuarial, o que deverá ser levado em consideração também no estudo preliminar para a extinção do regime. Na extinção, o ente deverá assumir integral responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do RPPS extinto, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção e que estão, inclusive, recebendo o abono de permanência, que, como se sabe, está previsto no § 19 do art. 40 da Constituição Federal e que consiste no ressarcimento da contribuição previdenciária a que está sujeito o servidor que implementou os requisitos para a aposentadoria voluntária. BRIGUET, 2019, p. 428-429.

Para Lima, Tolentino e Santos, existem vários motivos pelos quais os agentes políticos podem decidir pela extinção de um regime próprio de previdência social, tais como, “a inexistência de condições mínimas financeiras e estruturais para seu adequado funcionando, o que pode gerar insegurança jurídica tanto para o Município como para os segurados”⁴²². E complementam que essas é uma das preocupações que devem constar da agenda dos agentes políticos, de modo que o ente federado e seus servidores públicos possam usufruir das vantagens da instituição de um RPPS.⁴²³

Sobre os entes federativos que já fizeram as adequações obrigatórias previstas na Reforma da Previdência, seguem os quantitativos até janeiro de 2022: Rol de benefícios, tais como aposentadorias e pensões: 1.738 (mil setecentos e trinta e oito) entes já encaminharam a legislação do RPPS restringindo o rol de benefícios. Quanto as alíquotas segurados de 14% (quatorze por cento) ou progressivas, 1.645 (mil seiscentos e quarenta e cinco) entes estão regulares no critério “Observância dos limites de contribuição dos segurados e pensionistas”, o que representa 77% (setenta e sete por cento).⁴²⁴

Por fim, a vedação da instituição de novos Regimes Próprios de Previdência Social, conforme preceitua o § 22, art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, é uma norma constitucional de aplicabilidade imediata, conforme publicação da Secretaria de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social, que elaborou a Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, de 22 de novembro de 2019, analisando as regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos RPPS.⁴²⁵ Antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019, a redação original do “caput” do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, também era de aplicabilidade imediata.

O que se verifica é uma péssima gestão previdenciária brasileira, conforme lições de Gomes que afirma o seguinte: “As lutas contemporâneas são institucionais,

⁴²² LIMA, Diana Vaz de; TOLENTINO, Diego Ferreira; SANTOS, Heliomar. Atuação Legislativa na Previdência Própria Municipal. *Redeca*, v.7, n.2, Jul-Dez., p. 92-108, 2020, p. 103.

⁴²³ *Ibid.*, p. 103.

⁴²⁴ Acontece na SRPPS, edição XVII, jan/2022.

⁴²⁵ SPREV, Secretaria de Previdência. Aplicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 aos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, 2019. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/Quadro-de-Applicabilidade-da-EC-103.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

o que desafia o exercício consciente e responsável da cidadania.”⁴²⁶ A citada EC nº 103/2019, “a mais abrangente reforma previdenciária da história recente do Brasil”⁴²⁷, foi promulgada pelo governo de Jair Bolsonaro e “alterou radicalmente o sistema previdenciário brasileiro, ao estabelecer profundas alterações no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União.”,⁴²⁸ em prejuízo a previdência do servidor público ao vedar a instituição de novos Regimes Próprios de Previdência Social (art. 40, §22, CF/1988), alterando o texto constitucional e concedendo autoaplicabilidade a este dispositivo.

Trata-se de uma problemática que precisa enfrentada. Isto porque, vedar a instituição de novos Regimes Próprios de Previdência Social e migrar os servidores públicos para os planos de previdência complementar, no Brasil, é um risco, pois, segundo Gomes, não há garantia de segurança social e o modelo possui contribuição definida, mas não benefício definido.⁴²⁹

Nas lições de Gomes:

No regime próprio, o plano é de benefício definido: a pessoa sabe, previamente, quanto terá de aposentadoria, ainda que a contribuição possa variar ao longo do tempo. Nesse caso, o governo contribui com o dobro do que contribui o servidor. Já no regime complementar, o plano será de contribuição definida: há suposta transparência sobre o valor da contribuição. Porém, o quantum da complementação (se é que ocorrerá), um breu total, já que depende de variáveis exógenas (gestão do fundo, crises nacionais e internacionais das mais diversas ordens, especulações no sistema financeiro...)⁴³⁰

A questão é ser o art. 40, § 22, da Constituição da República Federativa do Brasil, uma norma de aplicabilidade imediata, em claro prejuízo a categoria dos servidores públicos, os quais, nos Municípios em que o RPPS não foi instituído no prazo estabelecido pela EC nº 103/2019, devem permanecer sob o manto do RGPS e do RPC.

Entretanto, o entendimento da presente tese é que essa nova redação do art. 40, § 22, da Constituição da República Federativa do Brasil, dada pela EC nº

⁴²⁶ GOMES, Ana Paula de Oliveira. A péssima gestão previdenciária brasileira. *Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)*, Portugal, ano 5, n. 2, p. 929-948, 2019. p. 929.

⁴²⁷ SILVA, Rodrigo Souza; AFONSO, Luís Eduardo. O Impacto da Reforma da Previdência do Governo Bolsonaro Sobre as Pensões Por Morte do RGPS. In: 22º USP Internacional Conference in Accounting, São Paulo, p. 1-21, 27 a 29 de julho de 2022.

⁴²⁸ SILVA; AFONSO, 2022, p. 2.

⁴²⁹ GOMES, 2019, p. 947.

⁴³⁰ *Ibid.*, p. 939.

103/2019 e com aplicabilidade imediata, somente se aplica aos novos Entes que forem criados, novos Estados da Federação ou novos Municípios. Isso porque, a redação anterior do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil era, também, uma norma de eficácia plena e, portanto, de aplicabilidade imediata.

No caso, o art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, em redação dada pela Ec nº 20/1998, não facultou a criação de RPPS aos servidores públicos, mas instituiu a obrigatoriedade de vinculação dos servidores públicos a regime próprio. Conforme discutido, pela redação do art. 39 da CF/1988, em sua redação originária, é obrigação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios instituir, no âmbito de sua competência, Regime Jurídico Único [Estatutário] e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. Portanto, “não se vislumbra hipótese de servidores titulares de cargos efetivos serem vinculados ao RGPS (INSS)”,⁴³¹ devendo serem vinculados ao RPPS, essência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Inclusive, conforme Leite, “A instituição do RPPS independe da criação de unidade gestora ou de estabelecimento de alíquota de contribuição.”⁴³² Isto porque, art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil, sendo uma norma de eficácia plena e, portanto, com aplicabilidade imediata, não necessita de lei complementar. Ou seja, a partir da vigência do art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil vigente, os servidores públicos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, passaram a estar vinculados ao Regime Jurídico Único Estatutário e, portanto, estão sob o manto do RPPS.

A União cumpriu a norma constitucional, os Estados cumpriram a norma constitucional, o Distrito Federal cumpriu a norma constitucional, mas quanto aos Municípios, nem todos cumpriram, via promulgação de lei, o comando da norma constitucional de instituição do RPPS aos servidores públicos efetivos. Entretanto, isso não retira destes Municípios que assim não o fizeram, o direito e o dever de vincular os servidores públicos efetivos ao RPPS.

⁴³¹ LEITE, João de Carvalho. *Regime Próprio de Previdência - Perguntas e Respostas*. Jan. 2013. Disponível em: <https://www.regimeproprio.com.br/perguntao.rpps.janeiro_2013.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁴³² *Ibid.*

Diversos foram os dispositivos constitucionais que tiveram suprimida a expressão Regime Próprio de Previdência Social, por força da EC nº 103/2019, em nítido desejo de extinção deste regime benéfico a categoria dos servidores públicos efetivos, a exemplo do §1º do art. 149, cujas redações, antigas e atual, seguem transcritas, respectivamente:

Art. 149. [...]

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social. (Parágrafo Renumerado pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

Art. 149. [...]

§ 1.º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.-(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (Vide ADIN 3133)⁴³³

Art. 149. [...]

§ 1.º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)⁴³⁴ (Vigência)

Todos os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Brasil devem estar acobertados, por força da norma constitucional originária e ainda vigente, pelo RPPS, devendo ser excluídos deste regime apenas os seguintes servidores:

Aos ocupantes de cargos em comissão, que não ingressam por concurso público, logo não exercem cargos efetivos.

Aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista, que possuem emprego, e não cargo.

Aos contratados temporariamente: em situações de calamidade pública, combate a surtos endêmicos, para realização de recenseamentos; admissão de professor substituto e professor visitante, inclusive estrangeiro, e as atividades especiais nas organizações das Forças Armadas para atender a área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia.

Aos que, mesmo tendo cargo efetivo, pertencem a Município que não tenha Regime Próprio de Previdência (vide a respeito comentários mais adiante).

Aos titulares de mandato eletivo (senadores, deputados, vereadores etc.).⁴³⁵

⁴³³ BRASIL, 1988.

⁴³⁴ *Ibid.*

⁴³⁵ LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; ROCHA, Daniel Machado da; KRAVCHYCHYN, Gisele. *Comentários à reforma da previdência*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 149.

A EC nº 103/2019, ao trazer a “possibilidade de mudanças por normas infraconstitucionais, sem precisar de nova reforma constitucional para alterar regras de aposentadoria e pensão no serviço público. (...) enfraquece, certamente, a noção de segurança jurídica”,⁴³⁶ afastando anos de lutas dos servidores públicos por melhorias para a categoria.

Importante, ainda, lembrar do consequencialismo, o qual foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que “Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.”⁴³⁷ Essa lei alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) no intuito de assegurar “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”.⁴³⁸

Nesse afã, ganham destaque os artigos 20, 21 e 22 da LINDB. Sobre o artigo 20:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Como se verifica do artigo 20, a supremacia do interesse público, considerada uma das pedras de toque do Direito Administrativo, resta valorizada, uma vez que toda decisão possui consequências práticas que devem ser levadas em conta, bem como observados os anseios sociais. Segundo Posner, é importante “examinar as consequências de dar a quem a invoca aquilo que deseja, e então avaliar se tais consequências serão boas em termos gerais”.⁴³⁹

Quanto ao artigo 21, ele disciplina que “A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato,

⁴³⁶ LAZZARI *et al.*, 2020, p. 152.

⁴³⁷ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*, 26 abr. 2018.

⁴³⁸ BRASIL, 2018.

⁴³⁹ POSNER, Richard Allen. *Problemas de Filosofia do Direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 402.

ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.”⁴⁴⁰ Ou seja, ao julgar é preciso levar em consideração as situações jurídicas já constituídas, além das consequências da decisão para todos as pessoas envolvidas. Inclusive, o próprio dispositivo no seu parágrafo único, previu que a decisão a que se refere o “caput” deste artigo deve, quando cabível, indicar na sua fundamentação “as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”,⁴⁴¹ sendo esta uma regra de regularização.

Por sua vez, o artigo 22 da LINDB, traz em seu “caput”, o “primado da realidade”.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Segundo o art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 349/2015, que “Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito

⁴⁴⁰ BRASIL, 2018. Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

⁴⁴¹ BRASIL, 2018.

público”,⁴⁴² resta disposto que “na decisão sobre a regularidade de comportamento ou validade de ato, contrato, ajuste ou norma administrativa, serão levadas em conta as circunstâncias práticas que tiverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes,⁴⁴³ texto que no projeto original seria do parágrafo único do art. 21 da LINDB, mas que foi adaptado para o art. 22 para fortalecer o primado da realidade.

Em todos os casos da LINDB, o que se verifica é que a segurança jurídica e as implicações sociais são fundamentais na tomada de decisões. Do mesmo modo, se aplica ao regime previdenciário dos servidores públicos. Quaisquer pretensões de alteração da vontade do constituinte originário, traz consequências para os servidores diretamente atingidos e para a sociedade como um todo. É preciso sempre levar em conta os anseios sociais e a garantia da segurança jurídica, especialmente porque o Regime Próprio de Previdência Social é fruto de uma conquista da categoria.

Vale a lição de Piketty, ao dizer que “[...] as decisões objetivas dependerão acima de tudo da capacidade dos cidadãos e dos diferentes grupos sociais de lutar e derrubar as barreiras do conhecimento e do egoísmo míope. O fim da história não é para amanhã”.⁴⁴⁴ Portanto, é importante refletir soluções para não deixar morrer o RPPS, uma conquista dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao longo do tempo.

⁴⁴² BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 349/2015. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

⁴⁴³ BRASIL, 2015.

⁴⁴⁴ PIKETTY, Thomas. *Às urnas cidadãos!:* crônicas 2012-2016. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017, p. 16.

5 SUSTENTABILIDADE DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Este último capítulo de desenvolvimento perpassa por duas questões. A primeira, pretende traçar, por meio de pesquisa documental em bases de dados extraídos do Ministério do Trabalho e Previdência e seu Anuário Estatístico da Previdência Social, o número de servidores públicos vinculados ao RGPS, bem como apresentar o número de servidores públicos vinculados ao RPPS, além de demonstrar qual dos regimes públicos possui o maior número de entes federativos com adesão. O intuito de pesquisar esses dados, não é realizar um comparativo entre o número de servidores públicos vinculados a um ou outro regime, mas demonstrar que há um grande número de servidores vinculados ao RGPS, quando deveriam estar vinculados ao RPPS.

A pesquisa documental visa reforçar a ideia de (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, ao Regime Geral de Previdência Social a partir do número de servidores públicos titulares de cargo efetivo, vinculados ao RGPS e dos debates doutrinário e jurisprudencial em torno deste tema. O intuito é apresentar dados empíricos para fortalecer o argumento.

A segunda, considerando que o último objetivo específico da presente tese é analisar se a vinculação dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, ao Regime Geral de Previdência Social promove desequilíbrio financeiro e atuarial no Regime Próprio de Previdência Social, pretende-se, na sequência, extrair dados e informações estatísticas e doutrinárias referentes ao cálculo atuarial e custeio dos benefícios, de modo a verificar a sustentabilidade dos RPPS.

Parte-se, pois, da questão principiológica do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, perpassando pela legislação que exige esses equilíbrios ao regime próprio, até chegar nas projeções fiscais de receitas e despesas previdenciárias e, por conseguinte, defendendo o RPPS para a garantia da segurança jurídica e por se tratar de um direito social fundamental. A discussão sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS é necessária, uma vez que ainda não se tem um consenso sobre como estes se efetivam.

Por seu turno, a Emenda Constitucional nº 103/2019, ao determinar a vedação a criação de novos RPPS, deve ser limitada aos novos Estados e Municípios que forem criados.

Também um eventual desequilíbrio financeiro e atuarial não é óbice à manutenção de um RPPS, pois defendemos nesta tese que não é uma faculdade e sim uma imposição constitucional a vinculação aos servidores públicos titulares de cargo efetivo a Regime Jurídico Único Estatutário e, consequentemente, a Regime Próprio de Previdência Social.

A discussão pretendida, visa, juntamente com os capítulos anteriores, reforçar a ideia de (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social, objetivo geral da presente tese.

5.1 NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS TITULARES DE CARGO EFETIVO VINCULADOS AO RGPS E AOS RPPS

O Regime Geral de Previdência Social é aquele em que a maior parte dos trabalhadores está vinculado. Esse regime administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), também é conhecido pela sigla RGPS/INSS e se destina aos indivíduos que laboram no setor privado, via de regra. Podem ser filiados ao RGPS, como anteriormente mencionado, os trabalhadores vinculados ao setor público, desde que não estejam filiados a Regime Próprio de Previdência Social, como é o caso de servidores públicos de diversos municípios brasileiros.⁴⁴⁵

Este regime é financiado a partir das contribuições advindas dos trabalhadores em idade ativa, os quais financiam o pagamento dos benefícios previdenciários dos atuais aposentados e pensionistas, a chamada solidariedade intergeracional. O custeio se renova a partir da contribuição de novos trabalhadores, também conhecido como regime de repartição simples, que tem seu funcionamento a partir de um pacto entre as gerações, conforme determinado pela Constituição Federal, garantindo sua sustentabilidade.⁴⁴⁶

Nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil:

⁴⁴⁵ BRASIL. Programa bem-estar financeiro. Módulo 07 RGPS e RPPS: O que é a Previdência Pública? 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/pbefrgps.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)⁴⁴⁷ (...)

Sobre o citado art. 195 da Constituição da República Federativa do Brasil, que trata do financiamento da Seguridade Social, Castro e Lazzari assim pontuam que este é “um dever imposto a toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais.”⁴⁴⁸ Ainda sobre o modelo de financiamento do RGPS, Castro e Lazzari explicam:

O modelo de financiamento da Seguridade Social previsto na Carta Magna se baseia no sistema contributivo, em que pese ter o Poder Público participação no orçamento da Seguridade, mediante a entrega de recursos provenientes do orçamento da União e dos demais entes da Federação, para a cobertura de eventuais insuficiências do modelo, bem como para fazer frente a despesas com seus próprios encargos previdenciários, recursos humanos e materiais empregados.

O orçamento da Seguridade Social tem receita própria, que não se confunde com a receita tributária federal, aquela destinada exclusivamente para as prestações da Seguridade nas áreas da Saúde Pública, Previdência Social e Assistência Social, obedecida a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Para tanto, este deve ser objeto de deliberação conjunta entre os órgãos competentes – Conselho Nacional de Previdência Social, Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Saúde –, e a gestão dos recursos é descentralizada por área de atuação.

Além das fontes de custeio previstas no texto constitucional, este permite a criação de outras fontes, mediante lei complementar – consoante o art. 154, I, da Carta Magna –, seja para financiar novos benefícios e serviços, seja para manter os já existentes, sendo certo que é vedado ao legislador criar ou estender benefício ou serviço, ou aumentar seu valor, sem que, ao menos simultaneamente, institua fonte de custeio capaz de atender às despesas daí decorrentes.⁴⁴⁹

Como se verifica do texto acima transcrito, o RGPS adota o sistema contributivo como fonte de custeio, tendo o modelo de repartição simples – “gerido pelo Estado, de natureza pública e financiado mediante contribuições”⁴⁵⁰ –, como base. Entretanto, não se sabe até quando esse modelo subsistirá. A Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019, que passou a ser a Emenda Constitucional nº 103/2019 e trouxe, como já mencionado, a recente Reforma da Previdência, tinha

⁴⁴⁷ BRASIL, 1988.

⁴⁴⁸ CASTRO; LAZZARI, 2021, p. 224.

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 224.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 1204.

como intenção inicial a substituição do modelo de repartição simples pelo modelo de capitalização em que o trabalhador cria a sua própria poupança para aposentadoria. Em que pese aprovada a PEC, sua intenção de substituir o modelo de financiamento não obteve a aprovação do Congresso Nacional, mas a desconstitucionalização e medidas de significativo impacto financeiro obtiveram respaldo, trazendo consequências à previdência social dos trabalhadores.⁴⁵¹

Sobre a diferença entre o sistema de capitalização e o sistema de repartição, Feijó Coimbra explica. Quanto ao sistema de capitalização:

Pelo primeiro, são colocadas em reserva as cotizações dos segurados, durante um período que se pretende mais ou menos longo, para que o capital se acumule. Dito capital, posto a juros, deverá permitir, no futuro, o pagamento das prestações que ao segurado sejam devidas. Tanto mais vantajoso será o sistema, quanto mais alongado o período dessa acumulação, pois a renda do capital permitirá, por definição, o acréscimo das prestações. Dito sistema admite duas formas: a da capitalização individual, no qual as cotizações se creditam à conta individual de cada segurado, e a da capitalização coletiva, em que as contribuições dos segurados, em conjunto, são consideradas favorecendo a coletividade segurada. A capitalização inspira-se em técnicas de seguro e poupança, acentuando sua filiação aos sistemas por que funcionam os seguros privados. O esforço de cada indivíduo e de cada geração conflui para a realização de fundos que, administrados de maneira correta, permitiriam a entrega das prestações no devido tempo.⁴⁵²

Quanto ao sistema de repartição, por sua vez:

Já pelo sistema da repartição, o volume das quantias arrecadadas em cada período servirá para o custeio das prestações que devidas forem no mesmo período. Esse sistema repousa na idéia de solidariedade entre indivíduos e entre gerações (306), e com ele as contribuições dos que são aptos para o trabalho, dos que têm renda, são de imediato empregadas no amparo dos que tal situação não ostentam.⁴⁵³

Pela análise de Feijó Coimbra, o sistema da capitalização na previdência social brasileira, dada a acentuada desvalorização da moeda, a evolução dos conceitos de seguro social, o envelhecimento dos sistema de amparo, entre outros fatores, concorrem para o abandono desse tipo de sistema.⁴⁵⁴ Isto porque, conforme o Informe de Previdência Social, para mensurar a cobertura previdenciária é preciso

⁴⁵¹ SILVA, Luís Fernando. O regime próprio dos servidores públicos em tempos de desmonte dos direitos previdenciários. p. 66. In: CARTAXO, Ana Maria, Baima; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). Seguridade social, previdência e serviço social: desafios do tempo presente. São Paulo: Cortez, 2022.

⁴⁵² FEIJÓ COIMBRA, José dos Reis. Direito Previdenciário Brasileiro. 11 ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2001, p. 235.

⁴⁵³ FEIJÓ COIMBRA, 2001, p. 235.

⁴⁵⁴ *Ibid.*, p. 236.

ter como ponto de partida conceitos mutuamente excludentes, tais como, a população protegida e a desprotegida (a partir dos dezesseis anos). São protegidas, via de regra, as pessoas que exercem atividade profissional e que contribuem diretamente para a Previdência Social, podendo receber benefícios previdenciários ou assistenciais, bem como os contribuintes facultativos. As demais pessoas seguem excluídas do RGPS.⁴⁵⁵

Com a extinção do RPPS, o servidor público efetivo passa a ser filiado ao RGPS, sendo devidas, desde a data da vigência da lei que deixou de garantir os benefícios previdenciários aos servidores, as contribuições sociais, conforme Lei nº 8.212/1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.⁴⁵⁶

Por sua vez, permanecem sob a responsabilidade do RPPS em extinção os aposentados, pensionistas e servidores que já tenham adquirido o direito à aposentadoria, sendo vedado o reconhecimento retroativo de direitos e deveres ao RPPS. No caso, eventual patrimônio existente do RPPS, este se destina apenas ao pagamento dos benefícios previdenciários, compensação financeira ou liquidação de débitos com o RGPS, conforme legislação específica ao caso concreto.⁴⁵⁷

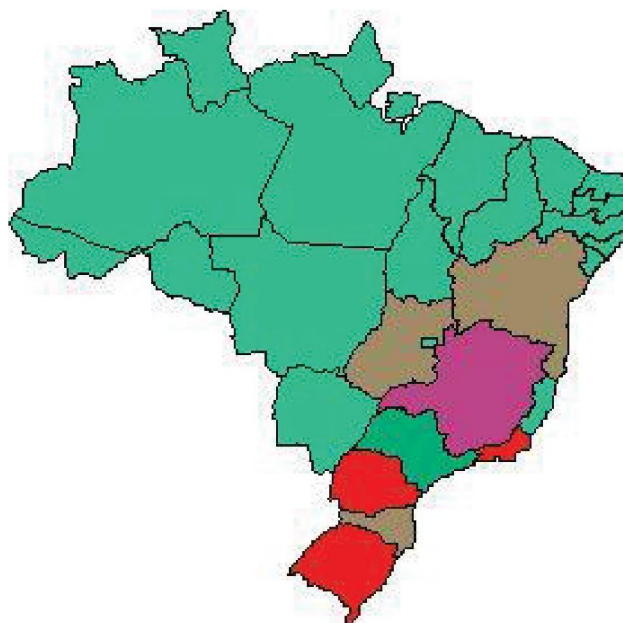
O número de contribuintes ao RGPS, pessoa física, por Unidade da Federação (UF), referente ao ano de 2020, dado mais recente até a finalização da confecção da presente tese, dados que seguem em forma de figura (figura 1) e de quadro (quadro 2), respectivamente:

⁴⁵⁵ Informe de Previdência Social, mar. 2021, v. 33, n. 03, Artigo: “Evolução da Proteção Previdenciária no Brasil, 2016-2019”. Nota Técnica: Resultado do RGPS de fevereiro/2021. p. 5. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

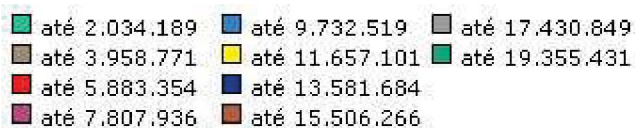
⁴⁵⁶ LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. A contabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 3.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 3.

Figura 1 – Mapa com estatísticas de contribuintes do RGPS, pessoas físicas, por UF, ano 2020



Legenda:



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2022.⁴⁵⁸

Quadro 2 – Estatísticas de contribuintes do RGPS, pessoas físicas, por UF, ano 2020

UF	Nº de Contribuintes
Alagoas	567075
Amazonas	660073,00
Bahia	2967006,00
Ceará	1832717,00
Mato Grosso do Sul	854173,00
Espírito Santo	1306109,00

⁴⁵⁸ INFOLOGO AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social). Base de dados históricos sobre a previdência social. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/temp/DCTB21consulta43037422.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

Goiás	2077480,00
Maranhão	795412,00
Mato Grosso	1215631,00
Minas Gerais	7360527,00
Pará	1329963,00
Paraíba	792442,00
Paraná	4360375,00
Pernambuco	1987554,00
Piauí	544995,00
Rio de Janeiro	5365097,00
Rio Grande do Norte	747484,00
Rio Grande do Sul	4086693,00
Santa Catarina	3449318,00
São Paulo	19355431,00
Sergipe	486374,00
Distrito Federal	1302330,00
Acre	136314,00
Amapá	114106,00
Rondônia	407141,00
Roraima	109606,00
Tocantins	360152,00
Ignorado	352906,00
Total	64924484,00

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2022.⁴⁵⁹

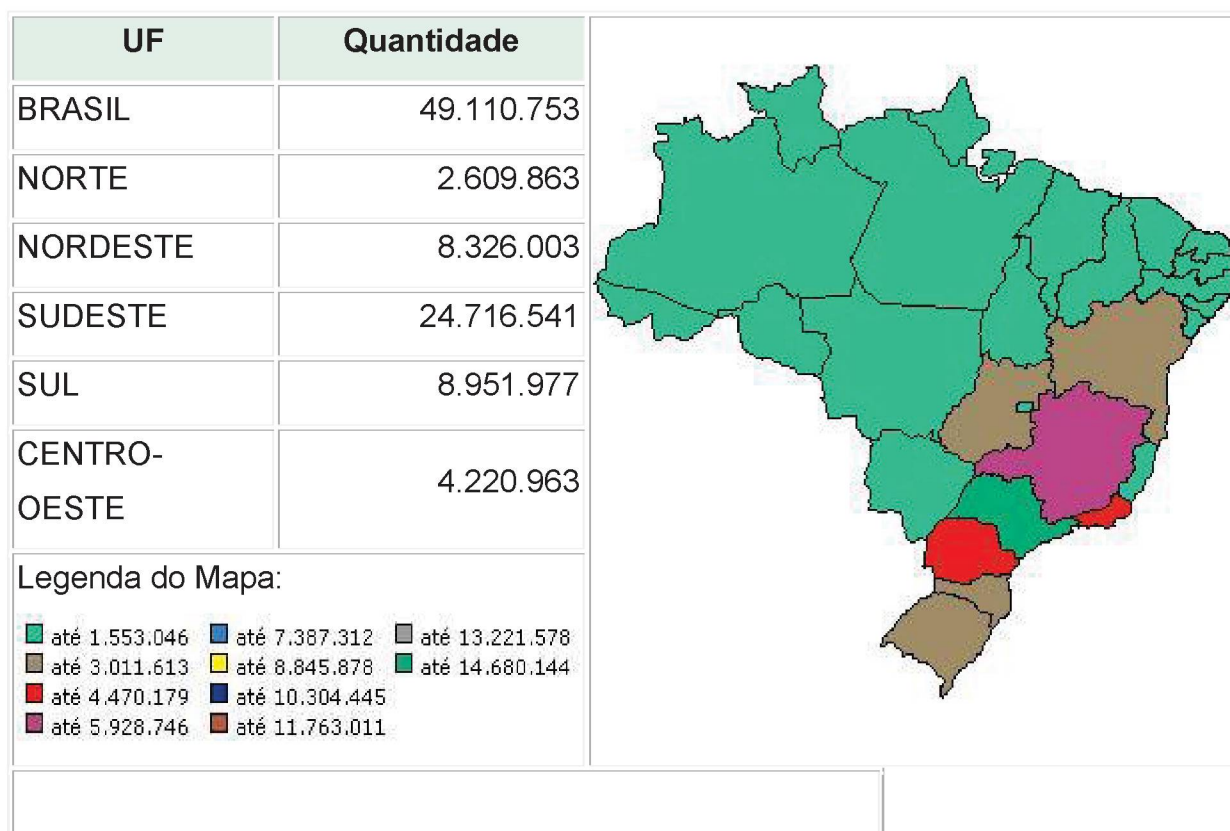
Como se verifica da figura 1 e do quadro 2, são 64.924.484 (sessenta e quatro milhões, novecentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e oitenta e quatro) contribuintes, pessoa física, ao RGPS, no ano de 2020. Dividindo esse número de contribuintes por região, vê-se que na Região Norte há 3.117.355 (três milhões, cento e dezessete mil, trezentos e cinquenta e cinco) contribuintes, na Região Nordeste há 10.721.059 (dez milhões, setecentos e vinte e um mil, cinquenta e

⁴⁵⁹ Infologo AEPS, 2022.

nove) contribuintes, na Região Sudeste há 33.387.164 (trinta e três milhões, trezentos e oitenta e sete mil, cento e sessenta e quatro) contribuintes, na Região Sul há 11.896.386 (onze milhões, oitocentos e noventa e seis mil, trezentos e oitenta e seis) contribuintes e na Região Centro-Oeste há 5.449.614 (cinco milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, seiscentos e quatorze) contribuintes, sendo o Sudeste o responsável pelo maior quantitativo de contribuintes por região no Brasil.

Ocorre que, além dos contribuintes pessoa física, existem também os contribuintes empregados, os quais estão representados na figura 2 a seguir:

Figura 2 – Mapa com estatísticas de contribuintes empregados do RGPS, por UF, ano 2020

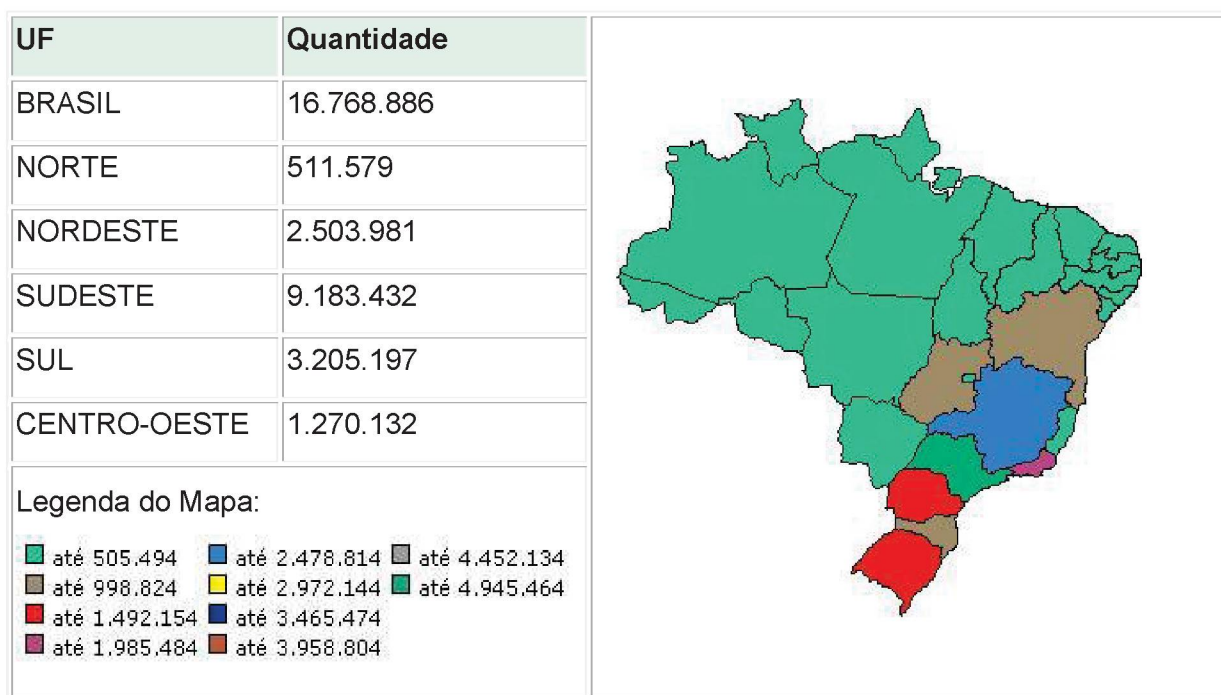


Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2022.⁴⁶⁰

Conforme lições de Abreu, “O empregado é o segurado por excelência, figura jurídica típica, para a qual foram pensadas as normas gerais do sistema e os benefícios previdenciários. As demais figuras são tratadas como excepcionais,

sujeitas a regramentos (...) específicos”.⁴⁶¹ Abreu ainda discorre que sob a categoria empregado, existem muitas figuras, tais como a “do diretor empregado de sociedade anônima, mais representativo do mundo do capital que do trabalho, enquanto ainda existem multidões de trabalhadores sequer albergados pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.”⁴⁶² Há ainda a categoria de outros tipos de contribuintes do RGPS, os quais são subdivididos em: individual, facultativo, doméstico, segurado especial, conforme figura 3 a seguir que demonstra que a categoria “outros tipos de contribuintes” são em menor medida numérica.

Figura 3 – Mapa com estatísticas de outros tipos de contribuintes do RGPS, por UF, ano 2020



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social, 2022.⁴⁶³

Importante destacar que o trabalho informal dificulta a comprovação da classe de trabalhador remunerado, fazendo surgir incertezas sobre a filiação.⁴⁶⁴ Para Abreu, “(...) só gozam de plena proteção previdenciária os trabalhadores formais,

⁴⁶¹ ABREU, Dimitri Brandi de. A Previdência Social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia. 2016. 322f. Tese (Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 201.

⁴⁶² *Ibid.*, p. 206.

⁴⁶³ Infologo AEPS, 2022. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/temp/DCTB01consulta75647506.htm>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

⁴⁶⁴ ABREU, *op. cit.*, p. 202.

cuja vida laboral seja suficientemente estável para que cumpram os requisitos para aposentadoria por tempo de contribuição.”^{465 466}

Por sua vez, conforme panorama dos segurados do Ministério do Trabalho e Previdência⁴⁶⁷, as informações financeiras e estatísticas dos segurados nele contido, dizem respeito aos regimes públicos de previdência social, administrados na esfera federal, quais sejam, o RGPS e o RPPS da União. Esses regimes, conforme o próprio panorama, não possuem estatísticas perfeitamente comparáveis. Isso porque, enquanto os dados dos contribuintes ativos do RGPS, contidos no citado panorama, se referem à média mensal do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e os benefícios previdenciários trazem a posição de dezembro de cada ano do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS); os ativos e os inativos dos RPPS trazem à posição do final do ano e as informações são originadas dos setores de Recursos Humanos dos Poderes e órgãos federais.⁴⁶⁸

Numerosa é a quantidade de contribuintes ao RGPS. Isto porque, “Sob o rótulo “contribuinte individual” são abarcadas as mais diversas e heterogêneas situações, desde o empregador ou empresário de alta renda até o trabalhador autônomo pauperizado que realize somente serviços braçais.”⁴⁶⁹ O RPPS, por ser limitado aos servidores públicos efetivos, possui um número de contribuintes em menor quantidade, embora esse número devesse aumentar, uma vez que, por nossa tese, todos os servidores públicos efetivos devem estar vinculados a RPPS, por garantia constitucional. Entretanto, na prática, centenas de Municípios ainda não instituíram o citado RPPS, como determina a Constituição da República Federativa do Brasil.

⁴⁶⁵ ABREU, 2016, p. 208.

⁴⁶⁶ “Estes tem acesso a todos os benefícios previstos no Regime Geral de Previdência Social – RGPS e não enfrentam dificuldades em fazer prova do implemento das condições, salvo casos especiais. Somente para essa categoria de segurados há acesso a planos de previdência privada que complementem a remuneração paga pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, bem como são eles os poucos a receber proventos de aposentadoria próximos ao teto do salário de benefício.” ABREU, 2016, p. 208.

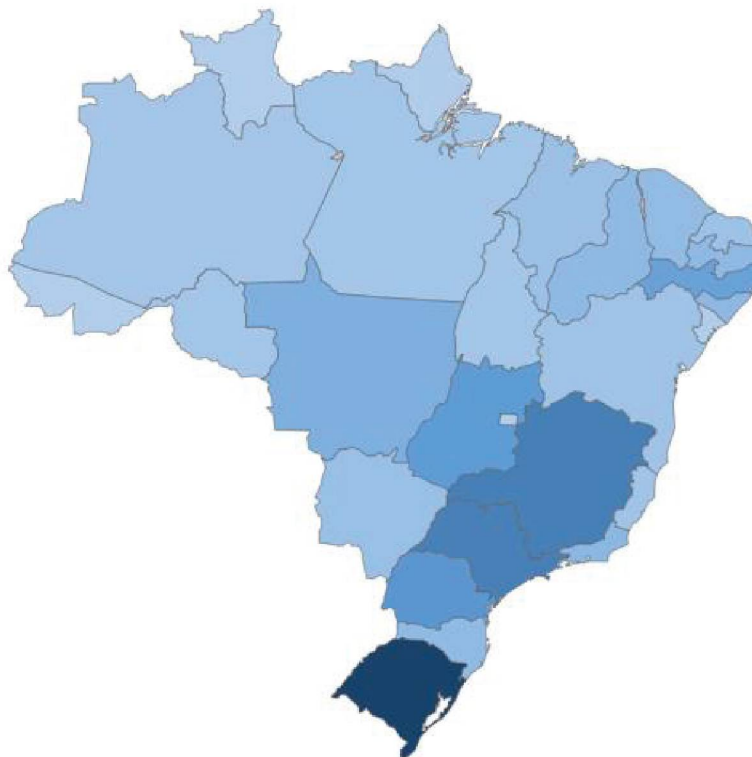
⁴⁶⁷ Ministério do Trabalho e Previdência. Panorama da Previdência. Informações financeiras e estatísticas dos segurados. 18 fev. 2021, atual. 27 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/panorama-da-previdencia/panorama-da-previdencia-na-esfera-federal>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁴⁶⁸ Ministério do Trabalho e Previdência. Panorama da Previdência. Informações financeiras e estatísticas dos segurados. 2021.

⁴⁶⁹ ABREU, 2016, p. 203.

Na figura 4 a seguir, segue mapa contendo a Unidade da Federação com a maior quantidade de Regimes Próprios de Previdência Social, publicado em 24 de março de 2021 pelo Ministério do Trabalho e Previdência.⁴⁷⁰

Figura 4 – Mapa contendo a Unidade da Federação com a maior quantidade de RPPS



Legenda:

Nome	RPPS
Rio Grande do Sul	332
Minas Gerais	222
São Paulo	221
Paraná	179
Goiás	170
Pernambuco	149
Mato Grosso	107

⁴⁷⁰ MTP. Regime Previdenciário dos Entes Federativos, 24 mar. 2021 e atualizado em 26 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

Rio de Janeiro	80
Alagoas	74
Paraíba	71
Piauí	71
Santa Catarina	70
Ceará	65
Mato Grosso do Sul	52
Maranhão	47
Rio Grande do Norte	41
Bahia	37
Espírito Santo	35
Pará	30
Rondônia	30
Tocantins	30
Amazonas	27
Amapá	4
Sergipe	4
Acre	2
Roraima	2
Distrito Federal	1

Fonte: MTP, 2021.

Essa figura 4, como se verifica, é voltada a demonstrar a distribuição dos entes federativos, demonstrando que o Distrito Federal possui o menor número de Regimes Próprios de Previdência Social, contabilizando apenas 1 (um) e em destaque no mapa com o tom de azul mais claro; enquanto o Rio Grande do Sul é o Estado da Federação que apresenta o maior número de Regimes Próprios de Previdência Social, contabilizando 332 (trezentos e trinta e dois), sendo destacado no mapa na cor azul em tom mais escuro.

O mais recente Índice de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (ISP-RPPS 2022), traça que, de acordo com o Censo 2020 realizado pelo IBGE, o Brasil está dividido em 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios, incluindo Brasília e Fernando de Noronha, sendo que destes, 38% (trinta

e oito por cento) possuem RPPS⁴⁷¹, conforme quadro 3 elaborado pelo ISP-RPPS 2022.⁴⁷²

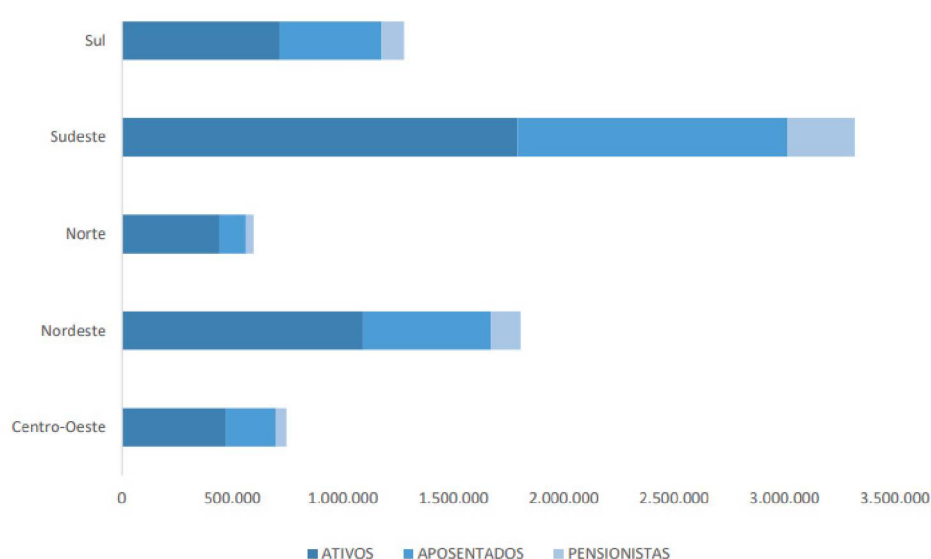
Quadro 3 – Quantidade de municípios com e sem RPPS e percentual de municípios com RPPS por região geográfica

REGIÃO	SEM RPPS	COM RPPS EM FUNCIONAMENTO		TOTAL GERAL
		TOTAL	% DO TOTAL	
CO	140	326	70,0	466
N	333	117	26,0	450
NE	1247	546	30,5	1793
S	615	576	48,4	1191
SE	1116	552	33,1	1668
BRASIL	3451	2117	38,0	5568

Fonte: ISP-RPPS 2022, p. 13.

A quantidade de beneficiários do RPPS por região geográfica também foi fornecida pelo ISP-RPPS 2022 em forma de figura:

Figura 5 – Quantidade de beneficiários por região geográfica



Fonte: ISP-RPPS 2022, p. 16.

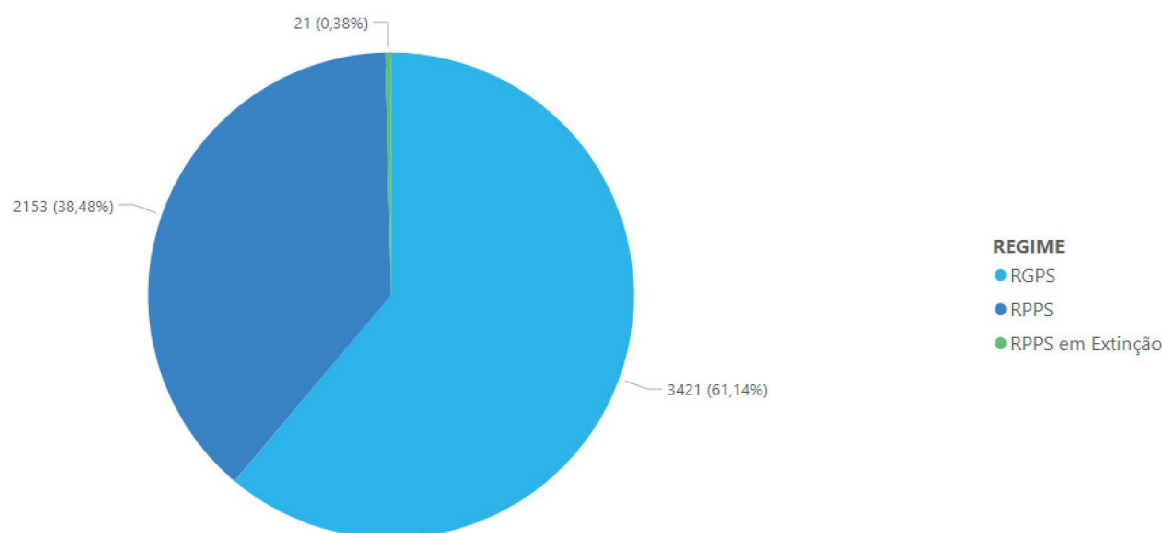
⁴⁷¹ Foram considerados os dados registrados no CADPREV (Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social) até 31 de julho de 2022.

⁴⁷² MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência, Secretária de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Índice de Situação Previdenciária – ISP, 2022, p. 13.

Não consta da imagem os entes federativos cujos RPPS foram classificados como “em extinção” ou “extintos”, conforme art. 181 da Portaria MTP nº 1.467/2022 que 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 2019.⁴⁷³

As figuras 6 e 7, a seguir, por sua vez, demonstram a quantidade de Entes por Regime, se Regime Geral de Previdência Social, Regimes Próprios de Previdência Social ou Regimes Próprios de Previdência Social em extinção e o regime previdenciário adotado para servidores ocupantes de cargo efetivo.

Figura 6 – Quantidade de entes por Regime



⁴⁷³ 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. *Diário Oficial da União*, 7 jun. 2022.

Legenda:

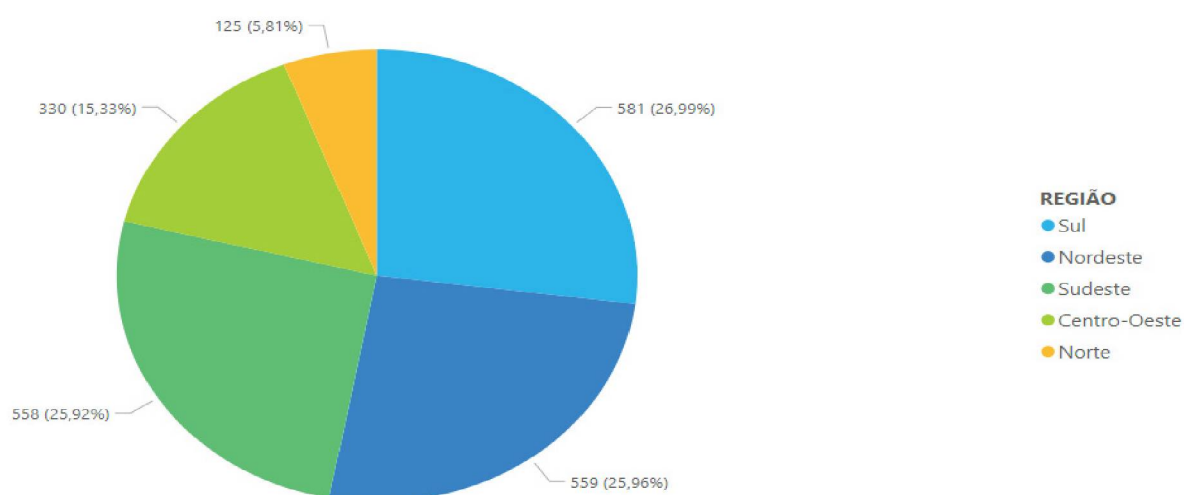
Regime	Contagem de Regime
RGPS	3421
RPPS	2153
RPPS em extinção	21

Fonte: MTP, 2021.

Como se observa da figura 6, o regime que possui maior número de Entes Federativos adeptos é o RGPS, com 3.421 (três mil quatrocentos e vinte e um), enquanto que o RPPS conta com 2.153 (dois mil cento e cinquenta e três) entes, e o RPPS em extinção possui o quantitativo de 21 (vinte e um) entes.

A figura 7, por sua vez, mostra a quantidade de RPPS por região.

Figura 7 – Quantidade de RPPS por região



Legenda:

Região	RPPS
Sul	581
Nordeste	559
Sudeste	558
Centro-Oeste	330
Norte	125

Fonte: MTP, 2021.

De acordo com o Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), AEPS 2020 – publicado em nov/2021, a tabela 2 a seguir apresenta a quantidade de servidores civis, aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social da União, por Ente, referente a avaliação atuarial do ano de 2021.

Tabela 2 – Quantidade de servidores civis, aposentados e pensionistas do RPPS da União, por Ente, referente a avaliação atuarial do ano de 2021

QUANTITATIVO DE SERVIDORES, APOSENTADOS E PENSIONISTAS					
AVALIAÇÃO ATUARIAL 2021	EXECUTIVO	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO	TOTAL
BASE DE DADOS 12/2020	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL
SERVIDORES	538.332	6.983	99.988	18.247	663.550
APOSENTADOS	435.882	8.767	32.339	2.525	479.513
PENSIONISTAS	291.391	3.589	9.185	895	305.060

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.⁴⁷⁴

Em análise as tabelas do quantitativo de servidores, aposentados e pensionistas dos últimos cinco anos (2017, 2018, 2019, 2020 e 2021), verifica-se que o número de servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social vem diminuindo a cada ano. Vejamos evolução na tabela 3 que traz a quantidade de servidores civis, aposentados e pensionistas do RPPS da União, referente a avaliação atuarial dos anos de 2017 a 2021, em ordem decrescente.

⁴⁷⁴ Ministério do Trabalho e Previdência. Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), AEPS 2020 – publicado em nov/2021. *Suplemento do Servidor Público – informações do RPPS da União*. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>>. Acesso em: 28 out. 2022.

Tabela 3 – Quantidade de servidores civis, aposentados e pensionistas do RPPS da União, referente a avaliação atuarial dos anos de 2017 a 2021

AVALIAÇÃO ATUARIAL 2021	TOTAL		
BASE DE DADOS 12/2020	M	F	TOTAL
SERVIDORES	364.806	298.744	663.550
APOSENTADOS	222.946	256.567	479.513
PENSIONISTAS	29.377	275.683	305.060

AVALIAÇÃO ATUARIAL 2020	TOTAL		
BASE DE DADOS 12/2019	M	F	TOTAL
SERVIDORES	372.459	305.123	677.582
APOSENTADOS	218.102	248.776	466.878
PENSIONISTAS	28.922	278.311	307.233

AVALIAÇÃO ATUARIAL 2019	TOTAL		
BASE DE DADOS 12/2018	M	F	TOTAL
SERVIDORES	377.862	310.916	688.778
APOSENTADOS	209.202	237.650	446.852
PENSIONISTAS	28.557	265.588	294.145

AVALIAÇÃO ATUARIAL 2018	TOTAL		
BASE DE DADOS 07/2017	M	F	TOTAL
SERVIDORES	380.568	310.774	691.342
APOSENTADOS	207.323	229.212	436.535
PENSIONISTAS	28.991	271.946	300.937

AVALIAÇÃO ATUARIAL 2017	TOTAL		
BASE DE DADOS 07/2016	M	F	TOTAL
SERVIDORES	390.852	327.290	718.142

APOSENTADOS	202.219	220.365	422.584
PENSIONISTAS	28.999	271.387	300.386

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.⁴⁷⁵

Como se verifica, no ano de 2017 haviam 718.142 (setecentos e dezoito mil, cento e quarenta e dois) servidores ativos vinculados ao RPPS, número que foi diminuindo a cada ano, atingindo no ano de 2018 o total de 691.342 (seiscentos e noventa e um, trezentos e quarenta e dois), em 2019 o total de 688.778 (seiscentos e oitenta e oito mil, setecentos e setenta e oito), em 2020 o total de 677.582 (seiscentos e setenta e sete mil, quinhentos e oitenta e dois) e em 2021 totalizando 663.550 (seiscentos e sessenta e três mil, quinhentos e cinquenta) servidores ativos da União vinculados ao RPPS.

O mesmo Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS traça o número de segurados civis dos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e dos segurados militares dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente, conforme tabelas 4 e 5 adaptadas a seguir, referentes a avaliação atuarial do ano de 2021:

Tabela 4 – Quantidade de servidores civis, aposentados e pensionistas do RPPS da União, referente a avaliação atuarial do ano de 2021

TODOS OS ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS	SEGURADOS ATIVOS	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL DE SEGURADOS
TOTAL DE SEGURADOS CIVIS	4.478.393	2.552.425	631.763	7.662.581

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.⁴⁷⁶

⁴⁷⁵ Ministério do Trabalho e Previdência. Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), AEPS 2020 – publicado em nov/2021. *Suplemento do Servidor Público – informações do RPPS da União*. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>>. Acesso em: 28 out. 2022.

⁴⁷⁶ Ministério do Trabalho e Previdência. Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), AEPS 2020 – publicado em nov/2021. *Suplemento do Servidor Público – Informações dos RPPS dos Estados e Municípios e Sistema dos Militares*. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>>. Acesso em: 28 out. 2022.

Tabela 5 – Quantidade de servidores militares, ativos, inativos e pensionistas do RPPS dos Estados e Distrito Federal, referente a avaliação atuarial do ano de 2021

TODOS OS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	MILITARES ATIVOS	MILITARES INATIVOS	PENSIONISTAS	TOTAL DE SEGURADOS
TOTAL DE SEGURADOS MILITARES	482.219	286.600	145.096	913.915

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência, 2022.⁴⁷⁷

Como se verifica da tabela 4, dentre o total dos segurados civis, estão os segurados ativos, os aposentados e os pensionistas, totalizando 7.662.581 (sete milhões, seiscentos e sessenta e dois mil, quinhentos e oitenta e um) segurados do RPPS da União de todos os Estados, Distrito Federal e Municípios. Por sua vez, a tabela 5 traça o total dos segurados militares, incluindo os segurados militares ativos, inativos e pensionistas, totalizando 913.915 (novecentos e treze mil, novecentos e quinze) segurados militares do RPPS da União de todos os Estados e Distrito Federal.

No mesmo sentido, esse número de servidores civis e militares, aqueles dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e estes dos Estados e Distrito Federal, também vem sendo reduzido anualmente, conforme se pode verificar do citado Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS.⁴⁷⁸ Não se tem uma informação doutrinária precisa sobre o porquê esse número de servidores filiados ao RPPS vem sendo reduzido, entretanto, é importante ter em mente que, segundo a legislação e doutrina, é de responsabilidade da Câmara Municipal, Câmara de Vereadores ou Câmara Legislativa de cada ente municipal votar e aprovar o RPPS dos servidores

⁴⁷⁷ Ministério do Trabalho e Previdência. Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), AEPS 2020 – publicado em nov/2021. *Suplemento do Servidor Público – Informações dos RPPS dos Estados e Municípios e Sistema dos Militares*. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>>. Acesso em: 28 out. 2022.

⁴⁷⁸ Os dados podem ser consultados na página: Ministério do Trabalho e Previdência. Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), AEPS 2020 – publicado em nov/2021. *Suplemento do Servidor Público – Informações dos RPPS dos Estados e Municípios e Sistema dos Militares*. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>>. Acesso em: 28 out. 2022.

da municipalidade, inclusive, podendo extingui-lo e realizar a transferência de todos os servidores para o RGPS.⁴⁷⁹

Com o passar do tempo, os Regimes Próprios de Previdência Social foram sendo criados por cada Ente federativo detentor de autonomia para organizar a previdência de seus servidores, história essa que se modificou, a partir da citada Lei nº 9.717/1998 e de alterações constitucionais, legais e normativas estabelecendo novas regras sobre como cada Ente com autonomia pode se organizar para realizar o pagamento das aposentadorias e pensões aos seus servidores. Quanto aos Regimes Próprios, desde 1998, estes somente podem pagar as aposentadorias e pensões aos servidores titulares de cargo efetivo, a ele vinculados, ou seja, aos que possuem cargos criados em lei e que foram aprovados, convocados, nomeados e empossados em concurso público.⁴⁸⁰ Antes de 1998, por sua vez, os servidores comissionados, temporários ou com mandato eletivo também eram enquadrados no regime próprio. Entretanto, com a aprovação da Lei nº 9.717/98, eles foram excluídos do regime.⁴⁸¹ Os servidores vinculados a determinado RPPS, por sua vez, devem contribuir para o pagamento das aposentadorias e pensões deste.⁴⁸²

Quanto ao RPPS dos servidores públicos federais, a União é a patrocinadora, como ocorre no RGPS.⁴⁸³ Quanto aos RPPS dos Estados da Federação, estes também assumem a responsabilidade, sendo que, atualmente, todos os Estados brasileiros possuem RPPS em vigor. Entretanto, quanto aos RPPS dos Municípios brasileiros, nem todos os Entes Municipais instituíram, conforme afirma Reis, – “Contudo, a União e os Estados brasileiros possuem RRPS vigente, todavia nem todos os municípios brasileiros possuem um Regime Próprio de Previdência Social para seus servidores.”⁴⁸⁴

Os RPPS têm como uma de suas principais características a formação de um fundo de previdência próprio com equilíbrio financeiro e atuarial. Inclusive, “em caso de déficit no fundo previdenciário em questão, o ente federado fica responsável por realizar aportes e complementar o pagamento das aposentadorias dos beneficiários

⁴⁷⁹ FONSECA, Ricardo da. RPPS Municipal: Tudo sobre Regime Próprio de Previdência Social no Município. 202-?. Disponível em: <<https://cr2.co/rpps-municipal/>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

⁴⁸¹ REIS, Tiago. RPPS: como funciona o Regime Próprio de Previdência Social? *SUNO*, 24 fev. 2019 atual. 19 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.suno.com.br/artigos/rpps/>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁴⁸² FONSECA, 202-?.

⁴⁸³ FONSECA, 202-?.

⁴⁸⁴ REIS, 2019.

do RPPS.”⁴⁸⁵ Segundo Reis, é em razão disto que ocorrem, constantemente, Reformas da Previdência, especialmente aos Estados e Municípios. E, uma vez que “a capacidade de financiamento de Estados e Municípios possui uma limitação maior de financiamento em comparação à União, a necessidade de atualizações nos regimes previdenciários acabam sendo maiores.”⁴⁸⁶ Talvez por isto que não tenha aumentado o número de Municípios que instituem RPPS, preferindo a manutenção de seus servidores ao RGPS.

Nas lições de Lima, Tolentino e Santos, “compete ao Poder Legislativo Municipal a aprovação da criação de unidade gestora de regime próprio de previdência social (RPPS) ou a sua permanência no regime geral de previdência social (RGPS), este último administrado pelo Governo Federal.”,⁴⁸⁷ uma vez que o Município é uma unidade federativa autônoma, nos termos do art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil.⁴⁸⁸ E continuam:

Da perspectiva previdenciária, a atuação do vereador como agente político pode se dar na aprovação da criação do RPPS, na manutenção da previdência própria municipal - aprovando políticas previdenciária voltadas para o equilíbrio financeiro e atuarial - ou em sua extinção, quando ao ser provocado o agente político entende que a previdência própria não é mais viável.⁴⁸⁹

Nesse sentido, e dada as alterações legislativas sobre a matéria, é que os Entes Federativos municipais, possuem como desafio estarem sempre atualizados quanto aos novos dispositivos constitucionais e legais, definindo ações e providências para garantir a sustentabilidade do seus respectivos regimes previdenciários e o respeito aos direitos sociais dos servidores ativos e inativos.⁴⁹⁰

Dentre as mudanças mais recentes trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, está a necessidade de adequação das legislações dos regimes próprios aos parâmetros desta, inclusive que a criação de novos RPPS ficam sobrestadas,

⁴⁸⁵ REIS, 2019.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ LIMA, Diana Vaz de; TOLENTINO, Diego Ferreira; SANTOS, Heliomar. Atuação Legislativa na Previdência Própria Municipal. *Redeca*, v.7, n.2, Jul-Dez., p. 92-108, 2020. p. 93.

⁴⁸⁸ LIMA; TOLENTINO; SANTOS, 2020, p. 93.

⁴⁸⁹ *Ibid.*, p. 95-96.

⁴⁹⁰ PREFEITURA de Jundiaí. *Por que o município precisa alterar as regras de aposentadoria do Regime Próprio de Previdência Social?* 202-?. Disponível em: <<https://jundiai.sp.gov.br/previdencia-servidores/regime-proprio-de-previdencia-social/por-que-o-municipio-precisa-alterar-as-regras-de-aposentadoria-do-regime-proprio-de-previdencia-social/>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

mais um motivo da inexistência de criação de novos RPPS nos Municípios brasileiros.⁴⁹¹

Dentre as exigências para constituir uma previdência municipal, Lima, Tolentino e Santos, explicitam que uma delas é a mudança de regime de trabalho dos servidores de cargo efetivo, passando de celetistas para estatutários. Outra exigência seria a necessidade de manutenção de uma unidade gestora própria, seja fundo, autarquia ou fundação, além de uma equipe técnica preparada para administrar e atender aos segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social. Também seria uma exigência a incubência aos agentes políticos locais em considerar os efeitos econômicos e financeiros dessas alterações nos cofres públicos locais, além da observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS que vier a ser instituído, sempre atentos a eventual necessidade de atualizações e de ajustes das alíquotas previdenciárias em consonância com a normativa municipal.⁴⁹²

A Câmara Municipal, após receber a proposta de criação de um regime previdenciário pelo Chefe do Poder Executivo local (prefeito), delibera, decidindo por migrar ou não para um RPPS, conforme Emenda Constitucional nº 41/2003. Além disto, é de competência dos vereadores, aprovar as alíquotas de contribuição tendo por base estudo de avaliação atuarial;⁴⁹³ “discutir sobre parcelamentos de débito; aprovar plano de custeio com ou sem segregação de massa; autorizar o uso de recursos de carteira capitalizada, após apreciação do projeto de lei pela Sprev”.⁴⁹⁴ E, após elaborado o texto sobre a criação e/ou migração para o RPPS e realizado o juízo de admissibilidade e “o texto será submetido às comissões, onde serão objeto de discussão, com características análogas ao disposto no art. 58 da CF/88, a fim de ser instruído.”,⁴⁹⁵ tudo em obediência as normas previstas nas EC’s nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005 e legislação infraconstitucional, em especial, na Lei nº 9.717/1998.⁴⁹⁶

Uma característica inerente aos regimes previdenciários, inclusive aos RPPS, é a solidariedade da previdência social, a qual está prevista expressamente na

⁴⁹¹ *Ibid.*

⁴⁹² LIMA; TOLENTINO; SANTOS, 2020, p. 93.

⁴⁹³ LIMA; TOLENTINO; SANTOS, 2020, p. 100.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 100.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 100.

⁴⁹⁶ *Ibid.*, p. 100.

Emenda Constitucional nº 41/2003, bem como já estava implícita na Constituição originária vigente.⁴⁹⁷ A obrigação do servidor público contribuir para uma previdência específica já possuía previsão legal, inclusive, entre os anos 1980 e 1990, foram promulgadas ordens jurídicas para criação e adoção do RPPS aos servidores.⁴⁹⁸

Em pesquisa realizada por Lima, Tolentino e Santos no ano de 2017, junto a vereadores de diversos Municípios dos 26 (vinte e seis) Estados da Federação, mais precisamente 905 (novecentos e cinco) respostas válidas coletadas a partir de 806 (oitocentos e seis) municípios distintos, constatou-se que em relação aos vereadores de Municípios que já possuem regimes próprios instituídos, “os debates técnicos e a posição dos servidores/sindicatos estão entre os fatores determinantes na aprovação da proposta de criação RPPS.”⁴⁹⁹ Esses vereadores dispõem de auxílio unicamente dos seus próprios assessores na tomada de decisões de cunho previdenciário municipal e, apesar de mais da metade dos questionados afirmar compreender e discutir o tema em plenária, quando questionados quanto as exigências da legislação previdenciária para criar um regime de previdência municipal, não forneceram respostas satisfatórias, demonstrando desconhecimento.⁵⁰⁰ Nesse sentido, conforme Lima, Tolentino e Santos, “Muitos também desconhecem ações que são de sua responsabilidade, como a autorização para o uso antecipado dos fundos, alteração de alíquotas e aprovação da segregação da massa.”⁵⁰¹

Quanto as considerações finais da pesquisa, Lima, Tolentino e Santos destacam que:

Como se pode observar, apesar de autodeclararem conhecer o tema e se considerarem capazes de orientar os demais colegas, os vereadores ainda desconhecem as informações básicas quando se trata da constituição de um regime próprio de previdência social, o que pode ser um obstáculo para a boa governança desse regime previdenciário. A maior parte dos vereadores também acredita que deve interferir junto à unidade gestora em defesa dos servidores, o que pode comprometer a autonomia e o equilíbrio financeiro e atuarial desses RPPS, e a capacidade de investimento do município em políticas públicas, no caso de repasses financeiros desnecessários.

Destaca-se que a falta de clareza do assunto e a falta de entendimento das competências por parte de alguns vereadores, pode ser um problema

⁴⁹⁷ FONSECA, 202-?.

⁴⁹⁸ *Ibid.*

⁴⁹⁹ LIMA; TOLENTINO; SANTOS, 2020, p. 105.

⁵⁰⁰ LIMA; TOLENTINO; SANTOS, 2020, p. 105.

⁵⁰¹ *Ibid.*, p. 105.

quanto à compreensão da necessidade ou não de se criar um RPPS no município. O não entendimento do assunto expõe o parlamentar a influências externas, que podem não estar alinhadas com os interesses coletivos e com o próprio interesse do Município, principalmente no que se refere às finanças locais, visto que o ente federado deverá arcar com o pagamento dos benefícios e demais custos da gestão e manutenção do RPPS.

Não obstante a importância das boas práticas de gestão para a sustentabilidade do sistema previdenciário dos entes federados, o desconhecimento não só do Legislativo como do Executivo em relação aos fatores que contribuem para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS ainda é muito grande.⁵⁰²

O desconhecimento do Poder Legislativo Municipal de muitas cidades sobre a necessidade de criação dos RPPS restou constatado na pesquisa empírica realizada por Lima, Tolentino e Santos. Também a escassa doutrina e discussões sobre o tema,⁵⁰³ invisibilizam a importância constitucional de criação de RPPS aos servidores, não havendo uma discussão que se debruce sobre a obrigatoriedade de vinculação dos servidores públicos efetivos ao RPPS por se tratar de norma constitucional com eficácia plena e aplicabilidade imediata.

É importante ter em mente que “(...) a decisão de criação ou não do RPPS ultrapassa a mera vontade dos indivíduos locais, por se tratar de um direito a ser regulamentado e já previsto constitucionalmente (...)”.⁵⁰⁴ No mesmo sentido, Fonseca diz que “O RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) sempre foi específico para servidores públicos com cargo efetivo nas instituições e empresas públicas ligadas ao governo.”⁵⁰⁵

Nas lições de Campos, operar o direito se assemelha a operar uma máquina. Para ele, no modelo positivista, aplicar a norma jurídica era simples, bastava subsumi-la ao caso posto, sem realizar indagações quanto ao seu alcance e significado. Atualmente, no modelo pós-positivista, a função de aplicação da norma jurídica não admite mais esse tipo de operação, ela exige que haja interação entre o intérprete e a norma, mirando-a, refletindo sobre e questionando sua aplicação à realidade dos fatos. É preciso, também, inserir a interpretação da norma jurídica no sistema em que estão inseridas as demais normas e no mundo da vida.⁵⁰⁶

⁵⁰² LIMA; TOLENTINO; SANTOS, 2020, p. 105-106.

⁵⁰³ FONSECA, 202-?

⁵⁰⁴ LIMA; TOLENTINO; SANTOS, 2020, p. 104.

⁵⁰⁵ FONSECA, 202-?

⁵⁰⁶ CAMPOS, 2011, p. 87.

Ainda nas lições de Campos, os juristas passaram a ser agentes do direito e como tais, não devem “aceitar fórmulas prévias, abstratas e gerais como definidoras de todas as situações concretas, mas, sim, a partir da realidade, construir o direito, sem, entretanto, abandonar a norma jurídica, visando, na verdade fortalecê-la, para que ela não se torne letra morta.”⁵⁰⁷ Portanto, Campos, com o mesmo pensamento questionador desta tese, entende a importância de se trabalhar e refletir sobre a interpretação do texto constitucional, em especial, o art. 40 “caput”, no que diz respeito a obrigatoriedade ou não de RPPS aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios,⁵⁰⁸ discussão que ainda tem muito o que ponderar.

Para Fonseca, no que lhe concerne, ambos os modelos, RGPS e RPPS, pretendem adaptar regras do Brasil às regras de outras nações, objetivando tornar as finanças dos fundos previdenciários mais adequadas e sustentáveis a longo prazo aos cofres públicos.⁵⁰⁹

Por seu turno, enquanto os críticos ao modelo de Estado de Bem-estar e da seguridade social brasileira indicam dificuldades orçamentárias e atuariais para sua execução, pois segundo eles haveriam prejuízos a gestão sustentável das finanças públicas, da governabilidade e do ajuste fiscal; os defensores desse modelo, por outro lado, inclinam para a sua eficácia no “modus operandi” de distribuição de renda e na construção de uma sociedade menos desigual.⁵¹⁰

5.2 EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: RELAÇÃO ENTRE DIREITO, FINANÇAS E ATUÁRIA

Os regimes de previdência dos servidores públicos devem ser estruturados em consonância com critérios que observem a preservação do seu equilíbrio financeiro e atuarial, conforme destaca a atual redação do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil: “(...) observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (...)”⁵¹¹.

⁵⁰⁷ CAMPOS, 2011, p. 87.

⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 87.

⁵⁰⁹ FONSECA, 202-?

⁵¹⁰ ABREU, 2016, p. 233.

⁵¹¹ BRASIL, 1988.

Para Ferreira, esse dispositivo constitucional faz entender que não há como se falar em benefício sem observar a contraprestação necessária, “ou seja, qualquer valor que vá ser transportado para benefício previdenciário tem que ser incluído, antes, na base de cálculo da contribuição previdenciária, possibilitando, assim, o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema”.⁵¹²

Em que pese o que disciplina o citado dispositivo legal, essa abordagem teórica aparece restrita, uma vez que os trabalhos cujos aportes teóricos estão voltados ao estudo dos RPPS concentram-se, prioritariamente, na análise dos critérios de concessão dos benefícios previdenciários, pouco tratando sobre as questões relacionadas aos mecanismos de financiamento e de equilíbrio do sistema.⁵¹³

Para Nogueira, as referências em torno da temática equilíbrio financeiro e atuarial, “se limitam a conceituá-lo e a mencionar de modo genérico a sua relevância, porém sem efetivamente demonstrar qual a situação atuarial dos RPPS, as dificuldades existentes e as medidas que podem contribuir para a sua efetivação.”⁵¹⁴ Entretanto, a previdência social, especialmente, após a Emenda Constitucional nº 20/1998 e seguintes, tem passado por profundas transformações que necessitam de análises, debates, proposições e ações concretas. Ocorre que, essas reformas vieram no afã de diminuir as conquistas sociais, inclusive, indo de encontro a base econômica de sua sustentação, avanços sociais que não se concretizam por indefinição da fonte de custeio.⁵¹⁵

Todavia, como já mencionado, foi a partir da citada EC nº 20/1998 que restou firmado de forma expressa o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial no âmbito da previdência social, com critérios mais rígidos aos regimes de previdência geral e próprios.⁵¹⁶ Nesse sentido,

⁵¹² FERREIRA, Juliana de Oliveira Duarte. Breve estudo acerca do impacto do corte referente ao teto constitucional no cálculo da pensão por morte legada por servidores públicos. In: MOGNON, Alexander (Coord.). Regimes Próprios: Aspectos Relevantes, v. 9. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2018, p. 160.

⁵¹³ NOGUEIRA, Naron Gutierrez. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Minas Gerais, v. 81, n. 4, ano XXIX, outubro, novembro, dezembro, 2011, p. 82.

⁵¹⁴ *Ibid.*, p. 82.

⁵¹⁵ NETTO, Juliana Presotto Pereira. *A Previdência Social em Reforma: O Desafio a Inclusão de um maior número de Trabalhadores*. São Paulo: Ltr, 2002.

⁵¹⁶ MARTINS, Danilo Ribeiro Miranda. Previdência complementar aberta, fundos multipatrocinados e fomento da previdência fechada. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 24, n. 9, set. 2012.

Fica claro que o art. 40 estabeleceu o equilíbrio financeiro e atuarial, ao lado do caráter contributivo e solidário, como princípio fundamental de estruturação e organização dos RPPS, mandamento cuja carga normativa impõe a sua observância tanto por parte do legislador, na definição das regras que os disciplinam, como por parte dos administradores públicos, na sua gestão. Entretanto, cabe perguntar se apenas reconhecê-lo como princípio constitucional é suficiente para assegurar que salte do universo definido pela ordenação do direito, passe pela esfera das decisões políticas e alcance a sua concretização no mundo real.⁵¹⁷

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao elevar o equilíbrio financeiro e atuarial ao patamar de princípio constitucional, o fez porque claramente o modelo observado pelos regimes previdenciários possuíam estruturas em situação de desequilíbrio.

Para Nogueira, a construção do equilíbrio “não foi apenas uma diretriz inovadora a ser observada pelos RPPS que viessem a ser instituídos, mas tarefa muito mais complexa, que implica “desconstruir” modelos e estruturas erroneamente consolidados há anos ou décadas.”⁵¹⁸

Lima e Guimarães,⁵¹⁹ por outro lado, entendem que a previdência do servidor público teve um maior redirecionamento a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, que definiu para o RPPS o caráter contributivo e introduziu o Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, recepcionando o que já estava previsto no art. 1º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998,⁵²⁰ “que estabelece que os RPPS deverão ser organizados com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial”⁵²¹

522

No mesmo sentido é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de

⁵¹⁷ NOGUEIRA, 2011, p. 82.

⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 82.

⁵¹⁹ LIMA; GUIMARÃES, 2016, p. 3.

⁵²⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁵²¹ LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. *Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social*. Brasília: MPS, 2009. p. 10.

⁵²² LEI Nº 9.717, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1998. (...) Art. 1º Os 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 deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios: (...). BRASIL, 1998.

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.⁵²³

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

(...)

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.⁵²⁴

Como se verifica, esse dispositivo determina que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir Regime Próprio de Previdência Social para os seus servidores deve lhe conferir caráter contributivo e organizá-lo, com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Entretanto, mesmo diante de vasta legislação previdenciária, a realidade é que ainda não há um consenso sobre como se dá o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social. É o que dizem Botelho e Costa: “Contudo, a real situação de equilíbrio financeiro da seguridade e previdência social ainda não apresenta convergências literárias, visualizadas nas referidas discussões.”⁵²⁵ e é o que se verifica de análises financeiras da previdência social no Brasil. Para Botelho e Costa, a discussão sobre o orçamento integral estabelecido pelo art. 195 da Constituição da República Federativa do Brasil, o financiamento tripartite na previdência, dentre outros assuntos, geram intensas reflexões que merecem debate acadêmico.⁵²⁶

Lima e Guimarães, destacam que o equilíbrio financeiro, pelas normas de atuária aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social, representa a existência de uma garantia de equivalência entre os seguintes pólos: “os Ativos e receitas auferidas e as obrigações do regime em cada exercício financeiro, ou seja, o equilíbrio financeiro é atingido quando o que se tem de recursos no sistema

⁵²³ LIMA; GUIMARÃES, 2016, p. 3.

⁵²⁴ BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, de 5 mai. 2000

⁵²⁵ BOTELHO, Luciano Henrique Fialho; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da. Análise financeira da seguridade e previdência social no Brasil em tempos de reformas fiscais. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, Florianópolis, SC, v. 19, p. 1-18, e2922, 2020.

⁵²⁶ BOTELHO; COSTA, 2020, p. 3.

previdenciário é suficiente para custear os benefícios por ele assegurados.”⁵²⁷ Quanto ao equilíbrio atuarial, por sua vez, este,

[...] representa a garantia dessa equivalência, a valor presente, apuradas atuarialmente, em uma perspectiva de longo prazo, devendo o custeio do sistema – perspectiva de recursos arrecadados segundo as alíquotas legalmente instituídas e outros aportes de bens e direitos – ser definido a partir da avaliação atuarial que leve em consideração uma série de critérios, premissas e hipóteses, como a expectativa de vida dos segurados, as regras de acesso e o valor dos benefícios de responsabilidade do RPPS, segundo a sua legislação e outros.⁵²⁸

Ou seja, aos RPPS deverão ser garantidos os equilíbrios financeiro e atuarial, os quais são avaliados a partir dos planos de benefícios e custeio em consonância com a avaliação atuarial inicial, bem como com as reavaliações realizadas em cada exercício financeiro, no mínimo, para a organização e revisão dos planos. Enquanto que, a avaliação atuarial dos RPPS deverá guardar observância aos parâmetros estabelecidos pelas normas de atuária aplicáveis aos RPPS.⁵²⁹

Como se verifica, segundo Lima e Guimarães, o ente estatal e os servidores públicos assumem uma responsabilidade que é solidária entre si, visando a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.⁵³⁰ E continuam: “Aos servidores que pagam suas contribuições e cumprem os requisitos de idade e tempo de contribuição, deverá ser dada a garantia de que receberão seus proventos de aposentadoria e pensão aos seus dependentes.”⁵³¹ Inclusive, o ente federativo pode, a qualquer momento, realizar aportes Ativos aos RPPS visando promover o equilíbrio atuarial destes.⁵³²

Nogueira defende o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS como verdadeira política pública que deve ser desenvolvida pelo Estado a longo prazo, devendo ultrapassar “as contingências ou preferências de governos, destinada a garantir a sustentabilidade do regime de previdência dos servidores públicos, de forma a não inviabilizar o atendimento a outras políticas públicas”.⁵³³ ⁵³⁴ Ou seja, não há que se

⁵²⁷ LIMA; GUIMARÃES, 2016, p. 4.

⁵²⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁵²⁹ *Ibid.*, p. 4.

⁵³⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁵³¹ *Ibid.*, p. 4.

⁵³² LIMA; GUIMARÃES, 2016, p. 4.

⁵³³ NOGUEIRA, 2018, p. 27.

⁵³⁴ “Por tais definições, pode-se observar que a expressão equilíbrio financeiro e atuarial aponta para a necessidade de equivalência entre as receitas e despesas do regime previdenciário, seja no curto

falar em melhor ou pior estrutura previdenciária, pois cada ente federado adota o que lhe parece a melhor estrutura jurídica, primando pelo atendimento das responsabilidades previdenciárias que se lhes compete.⁵³⁵

Os regimes de seguros sociais dos servidores públicos no Brasil, em particular, precisam de equilíbrio financeiro e atuarial para sua sustentabilidade. Esses regimes obedecem aos princípios constitucionais da obrigatoriedade do vínculo e da compulsoriedade da contribuição.⁵³⁶ Os princípios orçamentários permeiam o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Dentre os princípios orçamentários de maior representatividade, podem ser mencionados o princípio da unidade, princípio da universalidade, princípio do orçamento bruto, princípio da anualidade ou periodicidade, princípio da não afetação das receitas, princípio da discriminação ou especialização, princípio da exclusividade e princípio do equilíbrio, havendo uma série de outros princípios também importantes e que foram surgindo com a evolução das funções do orçamento público.

Aqui, por opção metodológica, adentrar-se-á diretamente nos princípios da universalidade e do equilíbrio orçamentário, para adentrar no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.

5.2.1 Princípio da Universalidade

Dentre os princípios orçamentários tradicionais, o princípio da universalidade ganha destaque por sua generalizada aceitação pelos tratadistas de finanças públicas, os quais consideram esse princípio essencial para um adequado sistema de administração financeira. Por este princípio, as receitas e despesas do Estado devem estar inclusas no orçamento e sujeitas ao procedimento orçamentário comum.⁵³⁷

ou no longo prazo. De forma muito simples: ter recursos suficientes para o pagamento dos benefícios, a qualquer tempo.” NOGUEIRA, 2018, p. 27.

⁵³⁵ NEVES, Alexandre Wernersbach. Gestão do Regime Próprio de Previdência Social. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018, p. 165.

⁵³⁶ COSTA, Eliane Romeiro. O desafio do equilíbrio financeiro e atuarial para a gestão dos regimes próprios de previdência social. *Estudos*, Goiânia, v. 34, n. 5/6, p. 423-436, mai/jun. 2007. p. 423.

⁵³⁷ SILVA, Sebastiao de Sant' Anna e. *Os princípios orçamentários*. 2. Impre. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 13.

Pelo princípio da universalidade, o total da receita arrecadada a qualquer título deverá ser recolhido em sua integralidade ao tesouro que, por consequência, concederá os fundos necessários frente à totalidade dos gastos públicos.^{538 539}

O § 5º do art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil determina que a lei orçamentária anual compreenderá o orçamento da seguridade social.⁵⁴⁰ E a adoção do princípio da universalidade possibilita: conhecer “a priori” as receitas e as despesas do governo, bem como dar prévia autorização para a arrecadação e realização; impedir ao Executivo de realizar qualquer operação de receita e/ou despesa sem prévia autorização parlamentar; e, conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, no afã de autorizar a cobrança dos tributos a ela relacionados.⁵⁴¹

O princípio da universalidade está incorporado na legislação orçamentária brasileira, qual seja, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.⁵⁴² Para Giacomoni, as

⁵³⁸ SILVA, 1962. p. 13.

⁵³⁹ Nas lições de Silva *et al.*, o princípio da universalidade reforça o princípio de programação, pois “o orçamento dever compreender todas as receitas e os gastos necessários para a manutenção dos serviços públicos. Tendo como finalidade, o orçamento equilibrado regra essa de centralização das despesas e receitas num só documento”, devendo ser realizado um balanço entre receitas e despesas. SILVA, Ana Paula Ferreira da; SANTOS, Maria Gabriela Araújo dos; SOUZA, Erica Xavier de; OLIVEIRA, Jorge Antonio Chaves de. O uso dos princípios orçamentários na gestão pública: um estudo de caso em prefeitura pernambucana. *XIII SIMPEP*, Bauru, SP, Brasil, 06 a 08 de novembro de 2006, p. 4.

⁵⁴⁰ “Art. 165. (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.” BRASIL, 1988.

⁵⁴¹ SILVA, Sebastião de Sant’Anna e. *Os princípios orçamentários*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1962, p. 14.

⁵⁴² Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. [...]

Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do

contribuições previdenciárias, não são tributos, na acepção jurídica do termo, todavia não deixam de ser receitas públicas e, em vista disso, devem estar sujeitas ao controle parlamentar, sendo comum o aporte de recursos do orçamento central para cobertura do sistema, evitando déficits.⁵⁴³

O conteúdo do orçamento da seguridade social está previsto no “caput” do art. 194 da Constituição da República Federativa do Brasil, ou seja, visa assegurar os direitos relativos às áreas da saúde, previdência social e assistência social.⁵⁴⁴

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
I - universalidade da cobertura e do atendimento;⁵⁴⁵
[...]

Segundo Martins, o princípio da universalidade de cobertura e atendimento (art. 194, parágrafo único, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil), é um dos sobreviventes às reformas previdenciárias.⁵⁴⁶ Para Balera,⁵⁴⁷ por sua vez, a universalidade da cobertura e do atendimento, está no topo dos princípios fundamentais da seguridade social e visa a concretização da justiça social no Brasil, por integrar o Estado Social de Direito, o qual se organiza em prol de garantir a todas as pessoas uma existência digna.

5.2.2 Princípio do Equilíbrio Orçamentário

No Brasil, a questão do equilíbrio orçamentário está prevista de forma explícita na sua Constituição vigente de 1988. Nas lições de Giacomoni⁵⁴⁸, o constituinte além de adotar uma postura realista em relação ao déficit orçamentário, também adentrou no mérito conceitual. É importante destacar que os RPPS, em maior parte, foram criados até o ano de 1998, sem a realização de um prévio estudo atuarial que permitisse a análise de resultados quanto ao custo do plano

Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, de 23 mar. 1964, retificado em 9 abr. 1964 e retificado em 3 jun. 1964.

⁵⁴³ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 18. ed., rev. e atual. [2ª Reimp.], São Paulo: Atlas, 2022.

⁵⁴⁴ NOGUEIRA, 2011, p. 72.

⁵⁴⁵ BRASIL, 1998.

⁵⁴⁶ MARTINS, 2012, p. 53.

⁵⁴⁷ BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 2 ed. São Paulo: LTR, 2002, p. 37.

⁵⁴⁸ GIACOMONI, 2022.

previdenciário e que fornecesse critérios para estabelecer quais as fontes de custeio necessárias para a adequada cobertura das obrigações previdenciárias. A consequência disto, foi o surgimento de expressivos déficits atuariais, configurando um desequilíbrio atuarial crônico para boa parcela dos RPPS.⁵⁴⁹

Esse equilíbrio orçamentário, já era um princípio implícito da previdência social e da seguridade social como um todo, mas que passou a ter maior repercussão a partir de 1998.

Passando ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, nas lições de Gushiken “et al.”, este trata-se de princípio constitucional básico ao novo modelo de previdência no Brasil:⁵⁵⁰

Os regimes previdenciários devem ser norteados por este princípio, significando, na prática, que o equilíbrio atuarial é alcançado quando as contribuições para o sistema proporcionem recursos suficientes para custear os benefícios futuros assegurados pelo regime. Para tanto, utilizam-se projeções futuras que levam em consideração uma série de hipóteses atuariais, tais como a expectativa de vida, entrada em invalidez, taxa de juros, taxa de rotatividade, taxa de crescimento salarial, dentre outros, incidentes sobre a população de segurados e seus correspondentes direitos previdenciários. Por sua vez, as alíquotas de contribuição - suficientes para a manutenção dos futuros benefícios do sistema - são resultantes da aplicação de metodologias de financiamento reguladas em lei e universalmente convencionadas. O conceito de equilíbrio financeiro está relacionado ao fluxo de caixa, em que as receitas arrecadadas sejam suficientes para cobertura de despesas.⁵⁵¹

Em havendo déficit, este aparece inserido nas operações de crédito que, por sua vez, classificam tanto os financiamentos a longo prazo, quanto “as operações de curto prazo de recomposição do caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a própria receita com a colocação de títulos e obrigações emitidos pelos tesouros, nacional, estaduais e até municipais”.⁵⁵² De todos os princípios clássicos, esse possui maior destaque, por se alinhar a outras áreas

⁵⁴⁹ NOGUEIRA, Naron Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos. 365f. *Dissertação* (Mestrado em Direito Político e Econômico), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011b. p. 188.

⁵⁵⁰ GUSHIKEN, Luiz et. al. Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica. Ministério da Previdência Social. Brasília, 2002, p. 341, *apud* NOGUEIRA, 2011b, p. 187.

⁵⁵¹ GUSHIKEN, 2002, p. 341, *apud* NOGUEIRA, 2011b, p. 187.

⁵⁵² NOGUEIRA, 2011b, p. 81.

econômicas, tais como finanças públicas, política fiscal, desenvolvimento econômico entre outras.⁵⁵³

A falta de equilíbrio da equação político-financeira fragiliza a Federação, pois a autonomia política guarda estrita vinculação com a capacidade econômico-financeira. Inexiste autonomia sem independência mínima, o que exige capacidade de autossuficiência. Sem recursos próprios, com encargos a cumprir, obrigado a ver-se a braços com pedidos de favores para o acatamento de seus interesses específicos, como poderia um Estado federado fazer-se independente do poder nacional, como poderia assegurar o cumprimento de sua autonomia? E se tem como única via pedir favores econômico-financeiros ao poder nacional, como se desvencilhar do seu corresponsável dever de a ele obedecer, com subordinação inconciliável com a autonomia? Não se pode deixar de considerar que as definições jurídicas havidas em dado sistema normativo não são determinantes por si dos fatos. A autonomia federativa não se garante pela sua só expressão textual na Constituição. Antes, cumpre-se ela pela soma de elementos que ensejam a sua realização no sistema. O retraimento dos recursos econômico-financeiros anula a autonomia [...].⁵⁵⁴

Conforme lições de Costa, os desafios do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial para os Regimes Próprios de Previdência Social “se encontram nos quadrantes do direito constitucional e infraconstitucional, como também na racionalidade econômica e administrativa, na gestão equilibrada a curto, médio e a longo prazo, na inclusão social pelo trabalho, pelo emprego”,⁵⁵⁵ e continua, “pela expectativa de vida e de morte a partir da concessão do benefício, enfim dependem de um processo demográfico-geracional que se inicia com a vida, com o trabalho, dirigindo-se ao envelhecimento assistido”.⁵⁵⁶

A maioria dos Municípios que implantaram RPPS, “embora apresentem déficit atuarial, mantêm superávits financeiros e possuem recursos acumulados suficientes para o pagamento dos benefícios por alguns anos”⁵⁵⁷. Entretanto, no caso da União, dos Estados e dos Municípios com RPPS mais antigos, o desequilíbrio atuarial é patente, além do desequilíbrio financeiro, razão pela qual é preciso a manutenção de aportes mensais para sua sustentabilidade.⁵⁵⁸

É preciso ter em mente que nos termos do § 20 do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, cada ente da Federação deverá manter apenas um único RPPS, regulamentado pela Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de

⁵⁵³ NOGUEIRA, 2011b, p. 79.

⁵⁵⁴ ROCHA, 1997, p. 185-186

⁵⁵⁵ COSTA, 2007, p. 424.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 424.

⁵⁵⁷ NOGUEIRA, 2011a, p. 82.

⁵⁵⁸ NOGUEIRA, 2011a, p. 82.

2008,⁵⁵⁹ a qual disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis nº 9.717, de 1998 e nº 10.887, de 2004.⁵⁶⁰ O artigo 2º da mencionada Portaria explica o que seria esse RPPS:

Seção I
Disposições Preliminares

Art. 2º Regime Próprio de Previdência Social - RPPS é o regime de previdência, estabelecido no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que assegura, por lei, aos servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.⁵⁶¹

Esse RPPS, conforme Portaria nº 402/2008, deve abranger os servidores públicos titulares de cargos efetivos, os magistrados, ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas e os membros do Ministério Público de todos os poderes, órgãos e entidades.⁵⁶² Inclusive, cada ente deve possuir uma única unidade gestora no seu respectivo Regime Próprio de Previdência Social para seus servidores civis.⁵⁶³

Conforme o Tesouro brasileiro⁵⁶⁴, se as receitas previstas ultrapassarem as despesas fixadas para o Regime Próprio de Previdência Social, ocasionando um superávit orçamentário, este vai se constituir em Reserva Orçamentária do RPPS, visando garantir desembolsos do regime próprio em próximos exercícios. Tais valores passam a constituir a carteira de investimentos dos RPPS que, por sua vez, acolhe os recursos previdenciários não utilizados no exercício financeiro. Também os Balanços Orçamentários, tanto do Ente quanto do RPPS, devem estar acompanhados de notas explicativas sobre o superávit orçamentário, esclarecendo que este é decorrente do RPPS. Essa Reserva Orçamentária do RPPS deve

⁵⁵⁹ BRASIL. Portaria nº 402, de 10 de dezembro de 2008. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis no 9.717, de 1998 e no 10.887, de 2004. *Diário Oficial da União*, de 11 dez. 2008 e republicada no Diário Oficial da União, de 12 dez. 2008.

⁵⁶⁰ BRASIL. Tesouro: 4. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). 20--? Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:14202>. Acesso em: 16 nov. 2022.

⁵⁶¹ BRASIL, 2008.

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ BRASIL, Tesouro, 20--?, p. 2-3.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 17.

observar o que está contido no artigo 8º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001,⁵⁶⁵ que diz:

Art. 8º A dotação global denominada Reserva de Contingência, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS, quando houver, serão identificadas nos orçamentos de todas as esferas de Governo pelos códigos “99.999.9999.xxxx.xxxx” e “99.997.9999.xxxx.xxxx”, respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o “x” representa a codificação das ações correspondentes e dos respectivos detalhamentos. (38)(A) (40)(A)⁵⁶⁶

Ou seja, esse dispositivo trata da utilização de ações e detalhamentos específicos do RPPS, combinados com a natureza de despesa orçamentária, identificados pelo código “9.9.99.99.99”. No caso, a Reserva do RPPS não pode ser executada orçamentariamente, visto que esses recursos possuem previsão de serem utilizados em rubricas específicas de próximos exercícios. Essa reserva serve apenas para elaboração das respectivas leis orçamentárias, quando as receitas previstas vierem a compor montante maior que as despesas previamente fixadas para o exercício. A Reserva Orçamentária do RPPS serve de fonte de recursos para custear as despesas previdenciárias respectivas em exercícios futuros.⁵⁶⁷

Nas lições de Nogueira, a efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS por não ser de interesse único e exclusivo de servidores públicos e governos, mas efetivamente de toda a sociedade, trata-se de uma política pública que assim exige ser considerada, posto que se trata de uma atribuição assumida pelo Estado para a garantia do direito social à previdência social a uma parcela da sociedade, no caso, os servidores públicos efetivos, o que demanda atividade de planejamento e gestão.⁵⁶⁸

Nogueira, em publicação diversa, ratifica que essa “construção do equilíbrio dos RPPS deve ser igualmente tratada por meio de uma política pública de Estado,

⁵⁶⁵ BRASIL, Tesouro, p. 17.

⁵⁶⁶ BRASIL. Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, de 07 mai. 2001, n. 87-E, Seção 1, páginas 15 a 20.

⁵⁶⁷ BRASIL, Tesouro, p. 17.

⁵⁶⁸ NOGUEIRA, 2011a, p. 83.

envolvendo o planejamento e a ação governamental em um processo voltado a atingir objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”⁵⁶⁹ No entanto, ele observa que nem todos que se debruçam ao estudo do tema do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e participam de sua gestão ou mesmo são responsáveis pelas atividades de supervisão e controle dos regimes próprios, possuem clareza quanto a se tratar de uma política pública.⁵⁷⁰

Nesse sentido, os que operam com os regimes próprios preferem deixar a discussão do alcance do equilíbrio financeiro e atuarial para “a posteriori”, uma vez que esses equilíbrios suscitam para uns reações de incredulidade e, para outros, de resistência.⁵⁷¹ Nogueira afirma com veemência que “Não existe também nenhuma publicação que apresente, de forma sistematizada, uma análise da situação atuarial do conjunto dos RPPS.”⁵⁷², o que foi verificado por esta tese que, de fato, não encontrou nenhuma pesquisa nesse sentido.

Inclusive, conceituar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial é uma tarefa difícil ao doutrinador do Direito, pois depende de conhecimento de especificidades de outras áreas do conhecimento humano, a exemplo da matemática atuarial, que não são parte das ciências sociais aplicadas e, portanto, não dominadas pelos juristas.⁵⁷³

Portanto, em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS:

- a) Não se acredita que seja uma solução simples, pois terá um custo de transição elevado. Por isso, essa mudança deve se iniciar no presente, mas será efetivada de forma gradual, por um período mais ou menos longo, cuja conclusão irá se estender por vários anos ou até algumas décadas.
- b) Não se fala de um modelo de capitalização individual e privatizante, experiência que não foi bem sucedida em muitos países que a adotaram. Trata-se de um regime de financiamento gerido pelo poder público, em capitalização coletiva e com benefícios definidos, que mantém a solidariedade entre o grupo de segurados e no qual o ente federativo permanece como garantidor final e residual, caso ocorram desequilíbrios financeiros momentâneos.
- c) A manutenção da repartição simples como regime de financiamento exclusivo ou principal dos RPPS tem alta probabilidade de se mostrar inviável em longo prazo, pois exige acreditar que os limites estabelecidos para as despesas com pessoal poderão ser cumpridos graças a um expressivo e constante aumento da receita pública, o que não parece razoável para um país cuja carga tributária já se apresenta muito elevada. A

⁵⁶⁹ NOGUEIRA, Naron Gutierre. *O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília, MPS, 2012.

⁵⁷⁰ NOGUEIRA, 2011a, p. 83.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 84.

⁵⁷² NOGUEIRA, 2012, p. 7.

⁵⁷³ OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. *Previdência dos servidores públicos*. Leme: JH Mizuno, 2013.

formação de reservas garantidoras, por meio de capitalização coletiva, possibilita a sua utilização no futuro, quando a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas atingir seus níveis mais elevados, reduzindo assim a pressão sobre as despesas com pessoal.⁵⁷⁴

Sarquis, Frigeri e Cestari⁵⁷⁵, suscitam algumas suposições e, na sequência, realizam questionamento e sugerem respostas.

- i) Suponha-se que em um Regime Próprio o parecer técnico revele um déficit atuarial muito grave. A cifra nada mais é que a repercussão de decisões passadas irresponsáveis e inadimplência, que deve ser solucionada pelo governo atual tanto quanto deveria ter sido evitada pelo governo anterior.
- ii) Suponha-se que o chefe do Regime Próprio tenha comunicado ao chefe do Executivo local as recomendações do atuário. Estas recomendações nada mais são que a sugestão de que o governo atual reduza investimentos, de sorte a que governos futuros recobrem a capacidade de forma sustentável.
- iii) Suponha-se que o chefe do executivo local tenha encaminhado ao Legislativo propostas separadas de alíquota suplementar, de aporte extraordinário e de parcelamento de contribuições inadimplidas.
- iv) Suponha-se que o Legislativo tenha rejeitado as propostas de alíquota suplementar e de aporte, e que tenha aceito a de parcelamento. Isso geralmente ocorre por influência do Executivo e com a anuência do funcionalismo.⁵⁷⁶

Sobre as afirmações acima, Sarquis, Frigeri e Cestari, promovem o seguinte questionamento: “Quem deveria ser lançado ao rol dos culpados pela fragilização do Equilíbrio Financeiro e Atuarial do Regime? Há uma única solução jurídica: atribuir a responsabilidade a todos.”⁵⁷⁷ Para os autores, essa seria a única forma de eximir-se da responsabilidade, comprovando que todos os atos necessários foram realizados em busca do equilíbrio. Inclusive, eles elencam um repertório de atos ao gestor do Regime Próprio:⁵⁷⁸

- i) Notificações extrajudiciais. O Prefeito deve tomar conhecimento da inadimplência do ente pelo meio mais formal possível, uma vez que este é um evento cuja comprovação em juízo pode vir a ser necessária.
- ii) Acionamento dos termos dos acordos de parcelamento. Se o equilíbrio financeiro do Regime está em jogo, o gestor deve demonstrar

⁵⁷⁴ NOGUEIRA, 2011a, p. 85-86.

⁵⁷⁵ SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; FRIGERI, Celso Atilio; CESTARI, Renata Constante. O conflito entre a fazenda do ente e a receita previdenciária do regime próprio, p.260. In: MOGNON, Alexander (Coord.). *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*, v. 9. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2018, p. 258-281.

⁵⁷⁶ SARQUIS, FRIGERI, CESTARI, 2018, p. 260-261.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, p. 261-262.

⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 261-262.

claramente que recorreu a todos os dispositivos cogentes do eventual acordo de parcelamento, inclusive o sequestro do FPM, se cabível.

iii) Interlocução parlamentar. O Regime Próprio deve orientar os representantes da Câmara de Vereadores em todos os projetos de interesse previdenciário, inclusive aqueles que criem ou alterem cargos, funções, salários, remuneração, vantagens e benefícios, além daqueles que instituíam, extingam ou alterem benefícios previdenciários. O representante do Regime Próprio deve se credenciar na interlocução política local, por exemplo, apresentando anualmente o Parecer do Atuário para os Senhores Edis.

iv) Comunicação eficaz com o segurado. As ações do RPPS não devem ser surpresa para os segurados, assim como não devem ficar ocultas as vicissitudes de sua Administração. O RPPS deve, inclusive, fazer campanha para conscientizar a massa da importância deste acompanhamento direto e por meio dos Conselhos existentes.

v) Representação Judiciária. As pretensões do Regime, como o afastamento de Leis manifestamente inconstitucionais, manutenção de negativas de benefícios e de critérios de reajustamento devem ser defendidas em juízo com todos os meios aceitos em Direito, e de forma efetiva.

vi) Controle Interno. O trabalho de Auditoria deve ser desimpedido internamente e deve manter constante contato com o Tribunal de Contas respectivo, na inteligência do art. 74 da CF/88.⁵⁷⁹

Além do repertório acima transcrito, existem muitas outras ferramentas disponíveis ao gestor para manter o equilíbrio orçamentário, cuidando para que todas as receitas devidas ingressem, de fato, no caixa do regime próprio, bem como que todas as despesas efetuadas atendam ao princípio da legalidade. É de alçada do gestor a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, não podendo optar por não adotar determinadas medidas.⁵⁸⁰

Lima e Guimarães⁵⁸¹ listaram, em forma de resumo, um conjunto de informações sobre os equilíbrios financeiro e atuarial dos RPPS, quais sejam:

Os RPPS, instituídos por lei de cada ente federativo, contemplam os servidores públicos titulares de cargos efetivos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e militares dos Estados e Distrito Federal, conforme previsto no art. 40 da Constituição Federal. O equilíbrio financeiro representa a garantia de equivalência entre os Ativos e receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro, ou seja, o equilíbrio financeiro é atingido quando o que se arrecada, acrescido dos recursos acumulados no sistema previdenciário, é suficiente para custear os benefícios por ele assegurados em determinado exercício. O equilíbrio atuarial representa a garantia dessa equivalência, a valor presente, apurada atuarialmente, em uma perspectiva de longo prazo, devendo o custeio do sistema – recursos arrecadados pelas alíquotas e outros aportes de bens e direitos – ser definido a partir do cálculo atuarial que leve em consideração uma série de critérios, como a expectativa de vida dos segurados e o valor dos benefícios de responsabilidade da respectiva Unidade Gestora do

⁵⁷⁹ SARQUIS, FRIGERI, CESTARI, 2018, p. 261-262.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 281.

⁵⁸¹ LIMA; GUIMARÃES, 2016, p. 23-24.

RPPS, segundo a sua legislação. O regime de financiamento representa o mecanismo pelo qual o RPPS busca, segundo sua condição econômico-financeira, estabelecer os fluxos de ingresso e acumulação de recursos necessários para o cumprimento de suas obrigações previdenciárias no imediato, no curto, no médio e no longo prazo. O RPPS poderá adotar os regimes de financiamento de capitalização, repartição de capitais de cobertura e repartição simples, observada a legislação específica que regulamenta as avaliações e reavaliações atuariais. Como entidade pública, os Regimes Próprios de Previdência Social devem ter seus procedimentos contábeis pautados nos fundamentos da Contabilidade Pública, alicerçados pelos Princípios de Contabilidade e pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP). A Unidade Gestora de cada RPPS deve ser uma entidade independente, seja na forma de fundo especial, autarquia ou fundação, sendo seu patrimônio autônomo em relação ao patrimônio do ente instituidor. Os RPPS estão obrigados a se inscrever no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), mesmo que sob a forma de fundo especial. Os RPPS devem ser organizados tendo como fundamentos as normas gerais de contabilidade e atuária, de modo que garantam o seu equilíbrio financeiro e atuarial. A normatização contábil aplicada aos RPPS tem como objetivo a harmonização dos registros contábeis, de modo a promover a verdadeira evidenciação de sua situação econômica, patrimonial, orçamentária e financeira, e a extração de relatórios gerenciais para avaliação de sua gestão.⁵⁸²

Por sua vez, são fontes de financiamento do Regime Próprio de Previdência Social, segundo Lima e Guimarães: As contribuições do ente federativo, dos segurados ativos, dos segurados aposentados e dos pensionistas; As receitas auferidas com a carteira de investimentos e os ganhos patrimoniais; Os valores recebidos a título de compensação financeira previdenciária; Os valores recebidos a título de parcelamento de débitos previdenciários; Os valores aportados pelo ente federativo; As demais dotações previstas no orçamento federal, estadual, distrital e municipal; Outros bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.⁵⁸³

As citadas fontes de financiamento do RPPS possuem como objetivo assegurar o pagamento dos benefícios aos seus assegurados, ao longo do tempo.⁵⁸⁴

Marco “et al.” entendem que mesmo com todas a evolução havida nos últimos anos em relação ao RPPS, ainda há muitas alterações e adaptações a serem realizadas para um completo equilíbrio desses regimes, tendo em vista que algumas

⁵⁸² LIMA; GUIMARÃES, 2016, p. 23-24.

⁵⁸³ LIMA; GUIMARÃES, 2016, p. 56.

⁵⁸⁴ LIMA; GUIMARÃES, 2009, p. 36.

matérias dependem de disciplinamento para uniformização das regras dos regimes dos servidores dos diferentes Entes Estatais.⁵⁸⁵

5.3 PROJEÇÕES FISCAIS DE RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO RPPS

A Lei nº 9.717/1988, também chamada de Lei do RPPS, atribuiu ao Ministério da Previdência Social a competência para orientar, fiscalizar, supervisionar e acompanhar os RPPS, conforme inciso I do art. 9º da citada lei, bem como para estabelecer e publicar os parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária para seu cumprimento, para receber dados e informações sobre esses regimes e seus segurados, conforme orienta o inciso II do mencionado art. 9º⁵⁸⁶.

Referidas competências são exercidas pela Secretaria de Previdência (SPREV) do Ministério do Trabalho e Previdência, por meio da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), conforme art. 2º e art. 26, ambos do Decreto nº 11.068, de 10 de maio de 2022,⁵⁸⁷ o qual aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Previdência e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

O Indicador de Situação Previdenciária (ISP) dos Regimes Próprios de Previdência Social foi instituído pela Portaria MF nº 01, de 03 de janeiro de 2017, que alterou disposições das Portarias MPS nº 204, de 10 de julho de 2008, nº 402, de 10 de dezembro de 2008, nº 519, de 24 de agosto de 2011, e dá outras providências, no sentido de acrescentar o inciso V ao art. 30 da citada Portaria MPS nº 402/2008, prevendo, entre as competências da SPREV relacionadas aos RPPS, a divulgação do indicador de situação previdenciária, incluindo composição, metodologia de aferição e periodicidade em seu sítio eletrônico na Internet. Por sua

⁵⁸⁵ MARCO, Zanita de; SOUSA, Marina Andrade Pires; PEREIRA, Delúbio Gomes; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. Os Regimes Próprios de Previdência Social: fundamentos e desafios. p. 145. In: Brasil. Ministério da Previdência Social. *Previdência Social: Reflexões e Desafios*. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. ed.). Brasília: MPS, 2009. 232p.

⁵⁸⁶ BRASIL, 1988.

⁵⁸⁷ BRASIL. Decreto nº 11.068, de 10 de maio de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Previdência e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*, de 11 mai. 2022.

vez, o parágrafo único desse artigo 30, também incluído pela Portaria MF nº 01/2017, prevê que o ISP-RPPS será calculado com base nas informações e dados constantes de registros do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV).^{588 589}

Conforme Relatório do Ministério do Trabalho e Previdência sobre o Indicador de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (ISP/RPPS), a primeira composição, metodologia de aferição e periodicidade do ISP-RPPS foram aprovadas pela Secretaria de Previdência por meio de Portaria⁵⁹⁰, com a divulgação do Relatório ISP-RPPS 2017-01, seguido posteriormente dos relatórios do ISP-RPPS 2017-02, do ISP-RPPS 2018-01 e do ISP-RPPS de 2019, este reformulado, passando a incorporar o perfil de risco atuarial.⁵⁹¹⁵⁹²

Conforme ISP-RPPS 2022, o mais recente até o momento, o perfil de risco atuarial e o Pró-Gestão, na atualidade, estão previstos na Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, que passou a vigor a partir de 1º de julho de 2022. Essa Portaria MTP nº 1.467/2022 revogou a Portaria MPS nº 402/2008, e passou a conter

⁵⁸⁸ MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência, Secretária de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Indicador de Situação Previdenciária – ISP, 2021, p. 07.

⁵⁸⁹ Art. 30. À Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS compete: I - acompanhar a implementação do disposto nas Leis no 9.717, de 1998, no 10.887, de 2004 e nesta Portaria; II - orientar, supervisionar e acompanhar os RPPS; III - disponibilizar, em meio eletrônico, o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP; IV - implementar, em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV, sistema eletrônico de dados sobre os RPPS. V - divulgar indicador de situação previdenciária dos RPPS, cuja composição, metodologia de aferição e periodicidade serão divulgados no endereço eletrônico da previdência social na rede mundial de computadores - Internet. (Incluído pela Portaria MF nº 01, de 03/01/2017) Parágrafo único. O indicador de situação previdenciária dos RPPS, de que trata o inciso V do caput, será calculado com base nas informações e dados constantes de registros do CADPREV, dos documentos previstos no inciso XVI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, 10 de julho de 2008, fornecidos com fundamento no parágrafo único do art. 9º da Lei no 9.717, de 1998, e dos relatórios, informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais exigidos pela Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. (Redação dada pela Portaria MF nº 333, de 11/07/2017). BRASIL, 2008.

⁵⁹⁰ BRASIL. Portaria SPREV/MF nº 10, de 08 de setembro 2017, publicada em 12 de setembro de 2017, na forma da Nota Técnica SEI nº 01/2017/CODAE/CGACI/SRPPS/SPREV/MF, de 06 de setembro de 2017.

⁵⁹¹ O perfil de risco atuarial foi incorporado ao ISP-RPPS de 2019 e seguintes conforme previsto no § 1º do art. 77 da Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018, passando a utilizar a classificação obtida no Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS - Pró-Gestão RPPS, instituído pela Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015 que Institui o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - "Pró-Gestão RPPS".

⁵⁹² Informações obtidas em MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência, Secretária de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Indicador de Situação Previdenciária – ISP, 2021, p. 07. 63p. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria/ISP2021RelatriodoIndicadordeSituaoPrevidenciaria20211209.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

um capítulo próprio sobre o Índice de Situação Previdenciária:⁵⁹³ “Art. 238. O Índice de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social - ISP-RPPS será aferido anualmente segundo conceitos, critérios de composição, metodologia de cálculo e periodicidade estabelecidos pela SPREV.”⁵⁹⁴ Como se verifica, compete a Secretaria de Previdência prestar as informações necessárias para aferição do Índice de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Para pensar modelos de projeções fiscais de receitas e despesas previdenciárias de modo a verificar a sustentabilidade do Regimes Próprios de Previdência Social, é preciso dialogar com o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Sobre o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, este se encontra melhor especificado na Portaria MTP nº 1.467/2022. Essa Portaria “consolida e incorpora em um só texto 87 atos do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) sobre parâmetros gerais de organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS).”⁵⁹⁵ Além disso, a Portaria está organizada em 14 (quatorze) capítulos que englobam temas tais como parâmetros para as contribuições, equilíbrio financeiro e atuarial, investimento dos recursos previdenciários, concessão de benefícios aos segurados, padronização da emissão da certidão de tempo de contribuição, bem como estimula a profissionalização e maior governança dos RPPS, prevendo maior participação de representantes do segmento na regulação desses regimes.⁵⁹⁶ O capítulo do equilíbrio financeiro e atuarial é o quarto, que vai do art. 25⁵⁹⁷ ao art. 70.

⁵⁹³ MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência, Secretária de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Índice de Situação Previdenciária – ISP, 2022, p. 06-07. 60p. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria/ISP_2022Relatorio_do_Indicador_de_Situao_Previdenciaria.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

⁵⁹⁴ BRASIL, 2022.

⁵⁹⁵ MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência. Portaria MTP nº 1.467. Previdência no Serviço Público, 06 jun. 2022, atualizado em 15 jul. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/destaques/portaria-mtp-no-1.467>>. Acesso em: 16 jan. 2022.

⁵⁹⁶ “A norma também regulamenta a aplicação de recursos dos RPPS em empréstimos a seus segurados e confere maior prazo para os entes que fizeram a reforma da previdência equacionarem o déficit atuarial do regime.” MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência. Portaria MTP nº 1.467. Previdência no Serviço Público, 06 jun. 2022, atualizado em 15 jul. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/destaques/portaria-mtp-no-1.467>>. Acesso em: 16 jan. 2022.

⁵⁹⁷ CAPÍTULO IV. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL. Art. 25. Ao RPPS deverá ser garantido o equilíbrio financeiro e atuarial em conformidade com avaliações atuariais realizadas em cada exercício financeiro para a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios. § 1º Os entes federativos deverão observar, no dimensionamento dos compromissos do plano de benefícios e no

A efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial, como dito, passa pela Atuária, “ciência que utiliza ferramentas desenvolvidas pela Matemática, Estatística e Economia para criar modelos de previsão do comportamento dos eventos probabilísticos, buscando proteção contra perdas de natureza econômica.”,⁵⁹⁸ ciência com competência para investigar este que é hoje um dos maiores desafios do RPPS nas esferas municipal, estadual e federal.

Sobre o que seria equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, seguem as lições de Silva e Diniz:

O equilíbrio atuarial é o instrumento fundamental na institucionalização e na manutenção de um RPPS, pois traduz a incidência da totalidade de efeitos sobre o plano previdenciário em decorrência das variáveis de natureza demográfica, econômica, financeira e das relativas às políticas de recursos humanos do ente federativo, no longo prazo, utilizando-se de premissas atuariais como expectativa de vida, tábuas de mortalidade e de sobrevivência, taxa de inflação, crescimento real da remuneração, taxa de juros atuariais, entre outras. O equilíbrio financeiro trata do balanceamento entre a despesa e a receita do RPPS, suficiente para o custeio do pagamento de benefícios futuros (aposentadorias, pensões etc.), em um exercício, bem como para o atendimento de contingências e despesas administrativas.⁵⁹⁹

Ciente do que seriam os equilíbrios financeiro atuarial, vejamos o que é necessário para a classificação final do Indicador de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social para verificar projeções fiscais de receitas e despesas previdenciárias do RPPS. Primeiro, é necessário realizar um estudo com base na análise dos seguintes aspectos: Gestão e transparência do RPPS, Situação financeira do RPPS e Situação atuarial do RPPS. Cada aspecto a ser analisado possui seus respectivos indicadores, conforme listado a seguir:

estabelecimento do plano de custeio dos RPPS, os parâmetros técnico-atuariais previstos nesta Portaria e detalhados no Anexo VI, para assegurar a transparência, solvência, liquidez e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial. § 2º O ente federativo deverá garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, e, no caso de desequilíbrio, é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime. § 3º Os dirigentes e membros dos conselhos deliberativo e fiscal do RPPS e os gestores e representantes legais do ente federativo deverão pautar suas ações pela busca da sustentabilidade de longo prazo do regime. BRASIL, 2022.

§ 4º O atendimento aos parâmetros estabelecidos nesta Portaria não exime os responsáveis do ônus de demonstrar, tempestivamente, a adequação das hipóteses e premissas atuariais, regimes financeiros e métodos de financiamento adotados para o RPPS.

⁵⁹⁸ SILVA, Francisco Wilson Ferreira da; DINIZ, Gleison Mendonça. Fatores determinantes do resultado atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais cearenses. *Revista Controle*, Fortaleza, v.19, n.2, p. 145-179, jul./dez. 2021, p. 189.

⁵⁹⁹ SILVA; DINIZ, 2021, p. 152.

- I - Gestão e transparência do RPPS:
 - a) Indicador de Regularidade;
 - b) Indicador de Envio de Informações;
 - c) Indicador de Modernização da Gestão;
- II - Situação financeira do RPPS:
 - a) Indicador de Suficiência Financeira;
 - b) Indicador de Acumulação de Recursos;
- III - Situação atuarial do RPPS:
 - a) Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários.⁶⁰⁰

Os indicadores relacionados a situação financeira do RPPS são o “Indicador de Suficiência Financeira” e o “Indicador de Acumulação de Recursos”. Quanto a situação atuarial do RPPS, tem-se o “Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários”, conforme quadro que segue:

Quadro 4 – Indicadores da situação financeira e atuarial do RPPS

Situação financeira do RPPS	
Indicador de Suficiência Financeira	Indicador de Acumulação de Recursos
Situação atuarial do RPPS	
a) Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários	

Fonte: Dados da pesquisa, 2023, com base em dados extraídos do ISP-RPPS 2022, p. 17.

Sobre cada indicador acima mencionado:

O Indicador de Suficiência Financeira visa avaliar o grau de cobertura das despesas do RPPS com as receitas por ele auferidas, expressas essas quantias em valores anuais extraídos das informações registradas no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre do ano anterior ao de publicação do ISP-RPPS. A aferição deste indicador está veiculada no art. 8º da portaria, com destaque para o § 4º desse dispositivo, que estabelece que o cálculo será realizado com exclusão das receitas eventuais e das transferências e aportes destinados à cobertura de suficiências financeiras, ressalva feita com vistas a evitar impactos injustificados ou indevidos no resultado do indicador.

Já o Indicador de Acumulação de Recursos tem por objetivo evidenciar a capacidade do RPPS de constituir reservas para o pagamento das obrigações previstas em seu plano de benefícios. Nos termos do cálculo apresentado no art. 9º da Portaria, este indicador é o resultado da razão do acréscimo ou decréscimo anual das aplicações de recursos pelo total de despesas previdenciárias do exercício anterior ao da publicação do ISP-RPPS, sendo esses valores obtidos, respectivamente, conforme §§ 2º e 3º do dispositivo, no DAIR do último mês do ano anterior ao da publicação do ISPRPPS, montante que será acrescido das disponibilidades financeiras e

⁶⁰⁰ MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência, Secretaria de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Índice de Situação Previdenciária – ISP, 2022, p. 17.

subtraído dos valores informados para esses segmentos no DAIR do último mês do ano anterior àquele e no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre do ano anterior ao de publicação do ISP-RPPS ou no DIPR.

(...)

O aspecto referente à situação atuarial está quantificado no Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários, expressão que tem por propósito avaliar a solvência do plano de benefícios. Na forma prevista no art. 10 da Portaria nº 14.762, de 2020, o indicador é obtido pela razão entre os montantes das provisões matemáticas previdenciárias e o total das aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS, considerando-se reservas matemáticas o somatório dos valores, constantes do DRAA do ano de publicação do ISP-RPPS, relativos às provisões dos benefícios a conceder e concedidos e, aplicações financeiras, o montante das aplicações previstas nos arts. 7º a 12 da Resolução CMN nº 4.963, de 25 de novembro de 2021, acrescidos do montante das disponibilidades financeiras informados no DAIR do último mês do ano anterior ao de publicação do ISP-RPPS.⁶⁰¹

Para calcular o primeiro indicador, o Indicador de Suficiência Financeira, o qual “tem por objetivo avaliar o grau de cobertura das despesas do RPPS pelas receitas do regime e corresponderá à razão do valor anual de receitas pelo valor anual de despesas previdenciárias.”⁶⁰², utiliza-se a seguinte fórmula:

Formulação:

$$\frac{\text{Total das Receitas Previdenciárias Anuais}}{\text{Total das Despesas Previdenciárias Anuais}}^{603}$$

Já para calcular o segundo indicador, o Indicador de Acumulação de Recursos, o qual “visa avaliar a capacidade do RPPS de acumular recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários e corresponde à razão do acréscimo ou decréscimo anual das aplicações de recursos pelo total de despesas previdenciárias do ano.”⁶⁰⁴, a fórmula é a que segue:

⁶⁰¹ MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência, Secretária de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Índice de Situação Previdenciária – ISP, 2022, p. 11.

⁶⁰² *Ibid.*, p. 29.

⁶⁰³ *Ibid.*, p. 29.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 32.

Formulação:

1ª Etapa:

Acréscimo ou decréscimo financeiro: Saldo de Aplicações 2021 – Saldo de Aplicações 2020

2ª Etapa:

Acrécimo ou Decréscimo Financeiro no Ano (aplicações financeiras e disponibilidades)
*Total de Despesas Previdenciárias Anuais*⁶⁰⁵

Esse indicador “busca comparar o resultado financeiro anual dos RPPS, utilizando como base o valor das despesas daquele regime”.⁶⁰⁶

Por sua vez, para calcular o terceiro e último indicador, o Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários, que “visa avaliar a solvência do plano de benefícios e corresponderá à razão dos valores das provisões matemáticas previdenciárias pelos das aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS.”, utiliza-se a seguinte fórmula:

Formulação:

Aplicações Financeiras + Disponibilidades (DAIR)
Provisão Matemática de Benefícios a Conceder+ Provisão Matemática de Benefícios
Concedidos (DRAA)

Como se verifica da formulação acima, para o cálculo do Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários, utiliza-se as informações dos saldos das aplicações financeiras e disponibilidades (Demonstrativo de Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR)) contemplando o fundo em capitalização (Plano Previdenciário) e o fundo em repartição (Plano Financeiro), o que corresponde ao Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA).⁶⁰⁷

Todos esses conceitos são necessários para a elaboração de projeções fiscais de receitas e despesas previdenciárias do RPPS. Isso se constata, por exemplo, da pesquisa desenvolvida no ano de 2021, por Cruz, Silva Filho e Nascimento, que publicaram um trabalho científico cujo objetivo do estudo era analisar a condição financeira e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social

⁶⁰⁵ *Ibid.*, p. 32.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 32.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 35.

dos Estados brasileiros⁶⁰⁸. Para tanto, eles se utilizaram de documentos disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social, atualmente Ministério do Trabalho e Previdência, fazendo uso do DRAA, documento exclusivo de cada RPPS, além de discutir temas como equilíbrio financeiro e atuarial, fontes de financiamento e estudos correlatos para realizar uma projeção da situação de superávit ou déficit do RPPS nos Estados brasileiros.⁶⁰⁹

O universo de pesquisa foi composto, inicialmente, pelos 26 (vinte e seis) estados e o Distrito Federal, todavia, nem todos os Estados possuíam seu RPPS com informações completas sobre o número de segurados ativos, aposentados e pensionistas, ao que a pesquisa se limitou a 18 (dezoito) Estados, limitando a abrangência do estudo. Participaram da pesquisa os seguintes Estados: Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia, Tocantins (Norte); Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí (Nordeste); Espírito Santo, Rio de Janeiro (Sudeste); Mato Grosso, Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste); Paraná e Rio Grande do Sul (Sul); previsão linear que se deu por região de modo a verificar sua situação individual de déficit ou superávit.⁶¹⁰

Vejamos quadro 5, elaborado por Cruz, Silva Filho e Nascimento, que traz a projeção da situação de superávit ou déficit dos Estados nos próximos anos:

Quadro 5 – Projeção da situação de superávit ou déficit dos Estados nos próximos anos

Região	Superávit	Déficit
Norte	AM AP PA RO TO	AC RR
Norte		
Norte		
Norte		
Norte		
Norte		
Norte		

⁶⁰⁸ CRUZ, Vera Lúcia; SILVA FILHO, Telmo de Menezes e; NASCIMENTO, Jakeline Daniela Soares da Silva. Condição financeira e atuarial do regime próprio de previdência social dos Estados brasileiros. In: *XXIII ENGEMA – Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, Inovação e Sustentabilidade na era da economia regenerativa*, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 29 e 30 nov. 2021.

⁶⁰⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁶¹⁰ *Ibid.*, p. 12.

Nordeste	AL CE	BA MA PI
Nordeste		
Nordeste		
Nordeste		
Nordeste		
Sudeste	ES	
Sudeste	RJ	
Centro-oeste	MT MS	
Centro-oeste		
Sul	PR	
Sul	RS	

Fonte: CRUZ; SILVA FILHO; NASCIMENTO, 2021, p.18-19.⁶¹¹

Da leitura do quadro 5, verifica-se quanto a Região Norte, participaram da pesquisa os seguintes Estados: Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins. Enquanto os Estados do Acre e Roraima têm RPPS's com predominância e tendência de déficit, os Estados do Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia e Tocantins evidenciam tendência para superávit.⁶¹²

Quanto a Região Nordeste (quadro 5), por seu turno, participaram da pesquisa os seguintes Estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão e Piauí. Com relação ao RPPS dos Estados de Alagoas e Ceará, Cruz, Silva Filho e Nascimento, constataram que a situação desses regimes é positiva e, portanto, superavitária. O mesmo não se pode dizer dos RPPS dos Estados do Maranhão, Piauí e Bahia, com previsão linear para déficit.⁶¹³

Com relação a região Sudeste (quadro 5), entretanto, participaram da pesquisa os Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro. Cruz, Silva Filho e Nascimento, constataram que a tendência do RPPS do Espírito Santo é superavitária com tendência a permanecer estável, enquanto que o RPPS do Rio de

⁶¹¹ CRUZ; SILVA FILHO; NASCIMENTO, 2021, p. 18-19.

⁶¹² *Ibid.*, p. 14-15.

⁶¹³ *Ibid.*, p. 13-14.

Janeiro terá um déficit abaixo do ponto de equilíbrio, o que não lhe impede de seguir na tendência de superavitário.⁶¹⁴

No que diz respeito a região Centro-Oeste (quadro 5), participaram da pesquisa os Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Cruz, Silva Filho e Nascimento, constataram que a tendência dos seus RPPS's é deficitária, déficit que será ampliado a partir do ano de 2023.⁶¹⁵

Por último, quanto a região Sul (quadro 5), participaram da pesquisa os Estados do Paraná e Rio Grande do Sul. O RPPS de ambos os Estados apresentam resultados promissores para o equilíbrio financeiro e atuarial, sendo que o Rio Grande do Sul apresenta uma projeção de superávit constante, enquanto o Paraná, apresenta uma situação otimista.⁶¹⁶

Dos 18 (dezoito) RPPS's pesquisados, apenas 5 (cinco) se apresentam com projeção fiscal deficitária, enquanto que 13 (treze) apontam projeções superavitárias, em uma situação otimista que, conforme resultados da pesquisa de Cruz, Silva Filho e Nascimento, “evidencia-se a notória importância do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)”.⁶¹⁷

Toda essa projeção desse e de outros estudos – “Existem reiterados estudos acerca da sustentabilidade dos RPPS”⁶¹⁸ –, é necessária, pois a cobertura e a proteção social são encargos coletivos, nesse caso, custeados pelo Poder Público, mais especificamente pelo Regime Próprio de Previdência Social.

Segundo Feijó Coimbra,⁶¹⁹ vários são os fatores, inclusive de efeitos cumulativos, que fazem incidir riscos à capacidade laboral do trabalhador, neste caso, do servidor público, causando doenças, inaptidão laborativa, velhice desamparada, carecendo da contribuição da sociedade para amenizar esses infortúnios.⁶²⁰ E segue mais adiante: “Eis por que a necessidade do cidadão, colocado na condição de debilidade econômica proveniente da ação dos riscos sociais a que está, de cotio, submetido, deve ser entendida como uma das

⁶¹⁴ CRUZ; SILVA FILHO; NASCIMENTO, 2021, p. 12.

⁶¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁶¹⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁶¹⁷ *Ibid.*, p. 19-20.

⁶¹⁸ SILVA; DINIZ, 2021, p. 155.

⁶¹⁹ FEIJÓ COIMBRA, 2001.

⁶²⁰ *Ibid.*, p. 231.

denominadas necessidades públicas, a ser combatida com o emprego de recursos do Estado”.⁶²¹

Nesse sentido, Feijó Coimbra fala não apenas de previdência, mas de reconhecer certas necessidades humanas como públicas que devem ser remediadas por ações estatais.⁶²²

5.4 IMPORTÂNCIA DA MANUTENÇÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA GARANTIA DE SEGURANÇA JURÍDICA

Como mencionado, a Constituição da República Federativa do Brasil, no art. 40, assegurou aos servidores públicos, titulares de cargo efetivo da União, Estados, Distrito Federal e municípios, autarquias e fundações, o regime de previdência de caráter contributivo e solidário, por meio de contribuição do respectivo ente público, observando-se a preservação dos critérios de equilíbrio financeiro e atuarial.⁶²³

Todavia, sobre esse art. 40, “caput”, da Constituição da República Federativa do Brasil, como dito, existem três possíveis interpretações:⁶²⁴

- a) a primeira, segundo a qual o regime próprio de previdência social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos pode ou não ser criado e mantido segundo conveniência e oportunidade do ente federado ao qual se vinculam, uma vez que este possui autonomia federativa para mantê-los vinculados a um regime próprio ou remetê-los ao regime geral;
- b) a segunda, pela qual as unidades federadas são obrigadas a instituírem regime próprio de previdência social aos servidores titulares de cargos efetivos, considerando tratar-se de direito subjetivo destas pessoas oponível ao poder público a que pertencem;
- c) a terceira, que entende ser o regime próprio de previdência obrigatório a todos os servidores titulares de cargos efetivos, mas não obriga, necessariamente, o ente federado a criar e manter esse regime, podendo a União e o INSS procederem à sua aplicação, observadas as suas respectivas competências de custeio e benefício.⁶²⁵

Como se verifica, da interpretação primeira, as unidades federadas não são obrigadas a instituírem regime próprio aos servidores titulares de cargo efetivo, uma vez que elas possuem autonomia federativa para manter esses servidores vinculados a um RPPS ou remetê-los ao RGPS. Da segunda interpretação, verifica-

⁶²¹ FEIJÓ COIMBRA, 2001, p. 232.

⁶²² *Ibid.*, p. 232.

⁶²³ SILVA; DINIZ, 2021, p. 151.

⁶²⁴ CAMPOS, 2011, p. 87.

⁶²⁵ *Ibid.*, p. 87-88.

se que as unidades federadas são sim obrigadas a instituírem RPPS aos servidores titulares de cargos efetivos, tendo em vista que é um direito subjetivo destes. Da terceira interpretação, como se verifica acima, as unidades federadas não são obrigadas a instituírem RPPS aos servidores titulares de cargo efetivo, embora compreenda que o Regime Próprio de Previdência Social seja obrigatório para esta categoria. Neste terceiro caso, podem a Unidade Federativa e o INSS administrarem o RPPS.⁶²⁶

Para Campos, das três interpretações, a que prevalece é a primeira, no caso, “A interpretação mediante a qual não é obrigatório à unidade federada criar e manter regime próprio para os seus servidores públicos titulares de cargos efetivos [...]”,⁶²⁷ dada sua autonomia federativa para manter os servidores vinculados a um RPPS ou remetê-los ao RGPS. Essa interpretação, segundo Campos, prevalece em razão do disposto no art. 13 da Lei nº 8.212/1991 que traz a expressão “desde que”, como se fosse facultada a criação de RPPS. Também o art. 10 da Lei nº 9.717/1998, por permitir a extinção do RPPS, também dá a entender que este seria facultativo.⁶²⁸ *Vide* ambos dispositivos, respectivamente:

Art. 13. O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social.⁶²⁹

Art. 10. No caso de extinção de regime próprio de previdência social, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do regime próprio de previdência social.⁶³⁰

Todavia, em que pese as citadas disposições legais, estas tratam-se de normas infraconstitucionais e vão de encontro ao texto constitucional que fixa o regime jurídico dos servidores públicos como diferenciado dos trabalhadores em geral. Nas lições de Marco “et al.”, “Em resumo, o regime jurídico previdenciário se

⁶²⁶ CAMPOS, 2011, p. 87-88.

⁶²⁷ *Ibid.*, p. 88.

⁶²⁸ *Ibid.*, p. 88.

⁶²⁹ BRASIL, 1991.

⁶³⁰ BRASIL, 1998.

confundia com o regime jurídico de trabalho dos servidores públicos.”⁶³¹ Inclusive, os benefícios previdenciários aos servidores públicos, titulares de cargo efetivo, desde a redação original do art. 40 da CF/1988, eram concedidos com natureza estatutária ou administrativa, dependendo unicamente do vínculo funcional e do tempo de serviço prestado ao Estado, razão pela qual sequer era exigida contribuição previdenciária, pois o valor do benefício correspondia, via de regra, à última remuneração do servidor.⁶³²

Nesse sentido, a discussão sobre se o art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, reside em determinar se a criação de RPPS aos servidores públicos, titulares de cargo efetivo, é de aplicação compulsória ou facultativa pelos entes federados, sendo que este debate é necessário e não está pacificado, como exposto ao longo de toda a tese.⁶³³

Enquanto que para Tavares, “[...] é atribuição da União a edição de normas gerais sobre todo o sistema público de previdência, regras especiais sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e sobre os regimes próprios mantidos em favor dos servidores e militares federais.”,⁶³⁴ assim como compete aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a promulgação de leis específicas sobre os seus respectivos RPPS;⁶³⁵ entendendo que o RPPS devem ser instituídos no interesse dos servidores, Castro e Lazzari, possuem entendimento divergente.

Para estes últimos autores, o que se verifica da redação original do citado art. 40 da CF/1988, é que a fixação de regras constitucionais para a aposentadoria de servidores públicos permite a ilação de que se trata de direito subjetivo dos servidores, exercitável frente ao ente federativo responsável por sua implementação⁶³⁶ e, portanto, criar o RPPS é uma imposição constitucional. Ou seja, Caso e Lazzari são adeptos a segunda interpretação do art. 40.

A redação do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil vigente mudou ao longo do tempo. Sua redação original sofreu alterações com as seguintes Emendas Constitucionais: EC nº 03/1993, EC nº 20/1998, EC nº 41/2003,

⁶³¹ MARCO; SOUSA; PEREIRA; GUIMARÃES, 2009, p. 41.

⁶³² *Ibid.*, p. 42.

⁶³³ *Ibid.*, p. 66.

⁶³⁴ TAVARES, Manoel Leonardo. *Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social*. 12 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010, p. 26.

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 26.

⁶³⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 797.

EC nº 88/2015 e EC nº 103/2019. As mudanças em forma de quadro, seguem no apêndice II.

Da redação original, verifica-se que a Constituição da República Federativa do Brasil estabeleceu as regras básicas de aposentadoria e pensão por morte aos servidores públicos, a partir da fórmula “O servidor será aposentado (...)”, constante no *caput* do art. 40.⁶³⁷ Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 03/1993, inseriu o §6º ao citado artigo para constar que as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.⁶³⁸ Na sequência, a Emenda Constitucional nº 20/1998 introduziu sensíveis mudanças ao RPPS, definindo um novo modelo de organização destes. A Emenda Constitucional nº 41/2003 deu continuidade a esse processo de transformação nos RPPS. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 88/2015 estendeu a aposentadoria compulsória para a idade de 75 anos e, por último, a Emenda Constitucional nº 103/2019, traz a redação atual do mencionado art. 40.⁶³⁹

O que chama a atenção entre a redação original do art. 40 e a redação dada pela atual reforma da previdência (EC nº 103/2019) “é a retirada da parte final do texto, que tem a ver com a ideia de “desconstitucionalização” da matéria.”⁶⁴⁰ Pela redação da EC nº 103/2019, agora pode-se realizar mudanças nos regimes próprios previdenciários aplicáveis aos servidores, por meio de normas infraconstitucionais, sem necessitar de reforma constitucional, permitindo reformas mais frequentes e mais fáceis de ser aprovadas, em flagrante enfraquecimento da noção de segurança jurídica.⁶⁴¹

Enquanto que para Tavares, “[...] é atribuição da União a edição de normas gerais sobre todo o sistema público de previdência, regras especiais sobre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e sobre os regimes próprios mantidos em favor dos servidores e militares federais.”,⁶⁴² assim como compete aos Estados, Distrito

⁶³⁷ NOGUEIRA, Narlton Gutierre. Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs): conceito, evolução e estrutura constitucional. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). *Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018.

⁶³⁸ BRASIL, 1988.

⁶³⁹ NOGUEIRA, *op. cit.*

⁶⁴⁰ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 1000.

⁶⁴¹ CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 1000.

⁶⁴² TAVARES, Manoel Leonardo. *Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social*. 12 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010, p. 26.

Federal e Municípios, a promulgação de leis específicas sobre os seus respectivos RPPS;⁶⁴³ Castro e Lazzari, possuem entendimento divergente, como já mencionado.

Nesse sentido, Marco “et al.”, questionam se o fato de a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao RGPS, configura desobediência ao art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil.⁶⁴⁴ Esses autores ainda preceituam que de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, a previdência social possui caráter universal e é matéria sobre a qual os Estados, o Distrito Federal e a União legislam com competência concorrente, na qual, a União estabelece normas gerais, enquanto que os demais entes suplementam essas normas. Nessa linha, tanto Marco “et al.” quanto Castro e Lazzari, esclarecem que, dada a autonomia político-administrativa dos Entes da Federação, enquanto a União não definir as normas gerais a respeito da previdência, os demais entes exercem competência plena, inclusive os Municípios podem suplementar a legislação federal e estadual.”^{645 646}

Todavia, quanto a essa autonomia dos entes federados em estabelecer critérios aos seus RPPS, Castro e Lazzari são ainda mais enfáticos: “Todavia, a regra do “caput” do art. 40 não confere, a nosso ver, plenos poderes aos entes da Federação para definir critérios de estabelecimento dos respectivos Regimes Próprios.”⁶⁴⁷ Esses autores, apresentam, dentre outros julgados, o Tema 672, de Relatoria do Ministro Marco Aurélio do STF, em que foi reconhecida a inconstitucionalidade da criação ou manutenção de benefícios previdenciários a ocupantes de cargos eletivos, confirmando que o RPPS é exclusivo da categoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

O que esses autores deixam claro é que a Constituição da República Federativa do Brasil deixa expresso que as normas referentes aos benefícios previdenciários concedidos aos servidores públicos, estão dispostas no artigo 40 e não no artigo 201 que versa sobre o RGPS.⁶⁴⁸ Com isso, resta nítido que o regime previdenciário dos servidores públicos titulares de cargo efetivo é diferenciado e, portanto, é o Regime Próprio de Previdência Social.

⁶⁴³ TAVARES, 2010, p. 26.

⁶⁴⁴ MARCO; SOUSA; PEREIRA; GUIMARÃES, 2009, p. 67.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, p. 47.

⁶⁴⁶ CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 999.

⁶⁴⁷ *Ibid.*, p. 999.

⁶⁴⁸ MARCO; SOUSA; PEREIRA; GUIMARÃES, 2009 e CASTRO; LAZZARI, 2023.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece normas específicas para a concessão de benefícios previdenciários aos servidores públicos. Essas regras estão dispostas no art. 40, que disciplina o regime próprio de previdência social – RPPS dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por essa razão, os servidores amparados por regime próprio de previdência social estão excluídos do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, definido no art. 201 da Constituição, e que é o regime básico de previdência de todos os trabalhadores.

Os principais dispositivos que regem a previdência dos servidores titulares de cargo efetivo constam do art. 40 da Constituição Federal, que estabelece os princípios básicos de funcionamento desse Regime, além de determinar os critérios para que os servidores sejam aposentados ou para que seus dependentes recebam benefício, em caso de morte.⁶⁴⁹

Suscitados todos esses questionamentos, a permissibilidade de servidores públicos titulares de cargo efetivo serem regidos pelo RGPS, bem como a possibilidade de alteração das normas previdenciárias no serviço público por meio de leis infraconstitucionais, acarreta insegurança jurídica, dado que desde a redação original do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, o regime previdenciário dos servidores é diferenciado do regime geral e as regras de aposentadoria e pensão aplicáveis aos servidores em regimes próprios sempre foram estabelecidas pela Constituição e alteradas por força de Emenda Constitucional.

A vontade do legislador com a redação originária do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil foi conceder aos servidores um tratamento diferenciado, com normas próprias que atendam as especificidades de um cargo público. A letra do art. 40 da CF/1988 não dá margem para questionamentos, ela “realmente implica assegurar direitos subjetivos para os servidores titulares de cargos efetivos”.⁶⁵⁰

Para Castro e Lazzari, a EC nº 103/2019 possui a clara intenção de pôr fim aos RPPS: “Fica evidente a ênfase na intenção de estabelecer critérios para a extinção de regimes próprios, com “migração” (compulsória) de servidores para o RGPS”,⁶⁵¹ especialmente quando ela se refere a Lei nº 9.717/1998, como sendo a lei geral dos regimes próprios.⁶⁵²

⁶⁴⁹ MARCO; SOUSA; PEREIRA; GUIMARÃES, 2009, p. 41.

⁶⁵⁰ CAMPOS, 2011, p. 89.

⁶⁵¹ CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 1001.

⁶⁵² *Ibid.*, p. 1002.

Segundo Campos, “Não restam dúvidas de que a aplicação da disciplina previdenciária denominada de regime próprio é direito subjetivo do servidor titular de cargo efetivo e dever da Administração Pública em respeito às normas constitucionais (...)”,⁶⁵³ embora ele entenda não ser o Ente Federado a criar e manter RPPS, entendimento o qual esta tese não se coaduna, pois uma vez que a Constituição da República Federativa do Brasil determina que o RPPS é direito do servidor, os Municípios que não respeitarem o artigo 40 do comando constitucional, deve pagar a diferença entre o valor devido e o valor pago pelo RGPS, como tem determinado a jurisprudência.⁶⁵⁴

Conforme trazem Castro e Lazzari, na jurisprudência do STF há acórdãos que demonstram a compreensão de obrigatoriedade da manutenção de RPPS a todos os entes federados desde a redação original do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, a exemplo do julgado na ADI nº 2024/DF.⁶⁵⁵

Já assentou o Tribunal (MS 23047-MC, Pertence), que no novo art. 40 e seus parágrafos da Constituição (cf. EC 20/98), nela, pouco inovou “sob a perspectiva da Federação, a explicitação de que aos servidores efetivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”, assim como as normas relativas às respectivas aposentadorias e pensões, objeto dos seus numerosos parágrafos: afinal, toda a disciplina constitucional originária do regime dos servidores públicos – inclusive a do seu regime previdenciário – já abrangia os três níveis da organização federativa, impondo-se à observância de todas as unidades federadas, ainda quando – com base no art. 149, parág. único – que a proposta não altera – organizem sistema previdenciário próprio para os seus servidores: análise da evolução do tema, do texto constitucional de 1988, passando pela EC 3/93, até a recente reforma previdenciária (STF, ADI 2024/DF, Rel. Sepúlveda Pertence, j. 03.05.2007, DJ 22.06.2007 – sem grifos no original).

Sobre o acórdão acima, mesmo sendo anterior a EC nº 103/2019, verifica-se a sua atualidade, uma vez que a previsão do § 1º do art. 149 da Constituição da República Federativa do Brasil, na atual redação, deixa claro que todos os Entes Federativos “instituirão” contribuição de que trata o art. 40, expressão que foi inserida pela EC nº 41/2003, contrariando a expressão “poderão instituir” da anterior EC nº 33/2001, e permaneceu com a EC nº 103/2019 vigente.⁶⁵⁶

⁶⁵³ CAMPOS, 2011, p. 92.

⁶⁵⁴ CASTRO; LAZZARI, *op. cit.*, p. 1010.

⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 1007.

⁶⁵⁶ CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 1007.

Ou seja, não é que os Entes Federativos “podem instituir” contribuições para custeio de RPPS, cobradas dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, eles “instituirão”,⁶⁵⁷ arranjo normativo que demonstra a ausência de discricionariedade na matéria.⁶⁵⁸

Portanto, a não instituição de RPPS por Ente Federado, deve acarretar como consequência a aplicação das regras constitucionais referentes aos regimes próprios aos servidores públicos titulares de cargo efetivo:

As regras previstas na Constituição de 1988 que disciplinam a previdência dos servidores públicos de cargos efetivos têm como destinatários todos os que se encontram nesta situação, independentemente de qual seja a unidade gestora responsável pela implementação dessas regras. Entendo também que a unidade federada não tem obrigação de criar e manter regime previdenciário, podendo vincular seus servidores titulares de cargos efetivos ao INSS (benefício) e à União – Receita Federal do Brasil (custeio), desde que estes apliquem as regras constitucionais referentes ao regime próprio a este universo de agentes públicos.⁶⁵⁹

Além da preocupação com a segurança jurídica, importante ratificar ser o Regime Próprio de Previdência Social um direito social fundamental, uma vez que sendo este um direito constitucional basilar, com eficácia plena, não pode ser excluído ou extinto sem que comprometa diretamente a segurança jurídica.

5.4.1 RPPS como direito social fundamental

A tese iniciou suas discussões a partir da proteção constitucional e previdenciária do servidor público. Desde o início desta, defende-se que a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece como direito social fundamental a proteção do indivíduo frente aos riscos sociais.

Segundo Rothenburg “et al.”, os direitos previdenciários contidos no texto constitucional, são direitos sociais fundamentais: “A conclusão, então, é que direitos assistenciais e previdenciários, expressamente referidos no artigo 6º da Constituição, são fundamentais, tão fundamentais como quaisquer outros direitos

⁶⁵⁷ BRASIL, 1988.

⁶⁵⁸ CASTRO; LAZZARI, *op. cit.*, p. 1007.

⁶⁵⁹ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. As consequências da obrigatoriedade de regime próprio de previdência aos servidores públicos titulares de cargos efetivos. In: FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade (Coord.). *Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI*. Curitiba, Juruá, 2009 *apud* CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 1008.

fundamentais.”⁶⁶⁰ Isto porque, a previdência social relaciona-se diretamente à dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito e sua importância está na universalidade e na proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade.⁶⁶¹

Como afirma Serau Junior, o tema dos direitos fundamentais está diretamente atrelado ao tema da Constituição⁶⁶² e nessa linha, tem-se que “Todos os trabalhadores brasileiros e seus dependentes têm direito à proteção previdenciária. Esse direito advém da Constituição, que o fixou em seu Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo II (Dos Direitos Sociais).”⁶⁶³ Entretanto, embora todos os trabalhadores, inicialmente, possuam direito à proteção previdenciária, nem todos serão protegidos pelo mesmo regime.⁶⁶⁴ Segue:

Tal diferenciação foi feita pela própria Constituição, que traçou as linhas gerais do conteúdo de um e de outro dos regimes de proteção previdenciária, fixando, no art. 40, as características essenciais da proteção previdenciária dos servidores públicos e, mais adiante, no art. 201, em relação ao regime previdenciário geral. No art. 202, tratou do regime de previdência privada, de caráter complementar, facultativo e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.⁶⁶⁵

Ou seja, há aqueles protegidos pelo RGPS e aqueles protegidos pelo RPPS, dois grandes regimes públicos previdenciários, além do regime privado, amplamente demonstrados ao longo da tese. Sendo os servidores públicos titulares de cargo efetivo regidos pelos RPPSs, é importante a sua manutenção por assegurar os benefícios previdenciários desta categoria.

Ocorre que, além da importância da manutenção dos Regimes Próprios de Previdência Social para garantia de segurança jurídica, é importante ter em mente que esse regime, constitucionalmente previsto no art. 40, trata-se de um direito

⁶⁶⁰ ROTHENBURG, Walter Claudius *et al.*. Assistência e previdência social em conexão com os direitos fundamentais: análise de casos. p. 60-104. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Direitos fundamentais sociais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁶⁶¹ ROTHENBURG *et al.*, 2015.

⁶⁶² SERAU JUNIOR, 2022.

⁶⁶³ BRUNCA, Benedito Adalberto. *Compensação Previdenciária*. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). *Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018.

⁶⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁶⁵ *Ibid.*, p. 189.

social fundamental, como se verifica do mencionado artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil. É o que ratifica Nogueira:

A previdência social é um dos direitos sociais fundamentais assegurados aos brasileiros, conforme estabelece o art. 6º da Constituição Federal, a ser proporcionado na forma nela estabelecida. O Brasil encontra-se, então, no grupo majoritário dos países que, além de mencionar a previdência social em suas Constituições, incluem-na entre os direitos sociais ou direitos fundamentais. Mas, além de conferir esses status ao direito à previdência social, o Brasil vai além – nesse ponto se diferenciando dos demais países – por tratá-lo de forma extremamente detalhada no texto constitucional.

Sem a preocupação de estabelecer aqui um juízo de valor sobre ser esse alto grau de constitucionalização algo bom ou ruim, vejamos a seguir qual é a forma pela qual a Constituição prevê a prestação do direito à previdência social. O Título VIII da Constituição trata da Ordem Social, a qual “tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193). Dedicar-se, então, um importante capítulo à Seguridade Social, a qual “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194, caput). Na sequência, são estabelecidos os objetivos (princípios) da Seguridade Social (art. 194, parágrafo único) e sua forma de custeio (art. 195). Portanto, a previdência social integra, ao lado da saúde e da assistência social, a Seguridade Social, a qual é fundamento da ordem social no Estado brasileiro. A Seção III do capítulo da Seguridade Social disciplina a previdência social, nos arts. 201 e 202.

(...)

Mas, então, a previdência social na Constituição se limita ao regime geral e ao regime complementar? Não. Voltando ao art. 40, encontraremos o regime próprio de previdência dos servidores públicos (...).⁶⁶⁶

Sendo um direito social fundamental, inserido na seção II dedicada aos servidores públicos, dentro do capítulo VII que versa sobre a Administração Pública, tem-se que o RPPS é, por óbvio, parte da Seguridade Social.⁶⁶⁷

Entretanto, Nogueira questiona o que teria motivado o movimento de expansão dos RPPSs na década de 1990. E ele mesmo responde que três teriam sido as principais causas,⁶⁶⁸ quais sejam:

1) a obrigatoriedade de regime jurídico único aos servidores públicos, a qual estaria prevista no art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil.

2) a fuga da cobrança das contribuições devidas ao INSS, passando a realizar as retenções nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.⁶⁶⁹

⁶⁶⁶ NOGUEIRA, 2018.

⁶⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁶⁹ NOGUEIRA, 2018.

Foi por decisão do constituinte reformador de 1998 que, considerando a necessidade de ajuste econômico e atuarial da previdência do servidor, fez-se inserir o caráter contributivo, ao lado do equilíbrio financeiro e atuarial, como pilares obrigatórios da sua organização enquanto regime previdenciário.⁶⁷⁰

3) a tentativa de reduzir os encargos previdenciários, instituindo alíquotas de contribuição mais amenas, além da ausência de uma lei geral que regulasse a criação dos RPPSs, permitindo que cada município legislasse livremente sobre seu regime próprio.⁶⁷¹ Segundo Rodrigues:

Reflete-se sobre dúvidas que frequentemente são apresentadas por operadores desse sistema previdenciário, mas, sobretudo, busca-se contribuir para o seu fortalecimento, alertando para a necessidade de se instituir sistema de controle e acompanhamento das contribuições devidas ao RPPS, que passa, necessariamente, pela unificação da gestão e melhoria da base de dados utilizada, e de se desenvolver novas formas de financiamento com transparência e responsabilidade.⁶⁷²

Ocorre que, segundo Nogueira, esses Regimes Próprios de Previdência Social passaram a ser implementados, sem a devida preocupação com sua sustentabilidade.⁶⁷³

Na mesma linha, Rodrigues: “O constituinte originário de 1988 autorizava a cobrança pelo ente da Federação de contribuição de seus servidores, mas não vinculava os benefícios assegurados no art. 40 a um custeio que buscasse o equilíbrio presente e futuro desses compromissos.”⁶⁷⁴ Por esta razão, após a Emenda Constitucional nº 20/1998, conhecida como a primeira reforma da Previdência, e a Lei nº 9.717/1998, algumas distorções foram corrigidas e os RPPSs ganharam ainda mais força.⁶⁷⁵

Com a citada EC nº 20/1998, “o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial passaram a modelar a previdência do servidor como regime, inclusive vedando-se qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício”.⁶⁷⁶ As Emendas Constitucionais posteriores, ratificaram ainda mais a importância dos

⁶⁷⁰ RODRIGUES, Alex Albert. Financiamento dos regimes próprios. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018. p. 79.

⁶⁷¹ NOGUEIRA, *op. cit.*

⁶⁷² RODRIGUES, 2018, p. 80.

⁶⁷³ NOGUEIRA, *passim*.

⁶⁷⁴ RODRIGUES, 2018, p. 80.

⁶⁷⁵ NOGUEIRA, 2018.

⁶⁷⁶ RODRIGUES, *op. cit.*

RPPSs, embora haja uma visível convergência entre o RPPS e o RGPS, o que, diferentemente do que acredita uma parte da doutrina, seja o fim dos RPPSs, em verdade, é o seu fortalecimento, dado que estes passarão a ofertar uma proteção igual ou muito semelhante aos trabalhadores do setor privado, além de preocupar-se com o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.⁶⁷⁷

Nas lições de Nogueira, “Infelizmente, a realidade dos anos recentes demonstra que ainda não atingimos o nível de maturidade necessário para reconhecer a importância do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social”.⁶⁷⁸ Todavia, destaque-se que, em caso de insuficiências financeiras do RPPS, o ente federativo, por expressa previsão legal, deve assumir a responsabilidade, garantindo os benefícios previdenciários, por se tratar de regime compulsório.⁶⁷⁹ Portanto, não há que se falar em enfraquecimento dos RPPSs e sim de reconhecimento de sua importância constitucional e compulsoriedade.

É certo que “a EC n. 103/2019, de certa forma, estimula a extinção dos [RPPS] já existentes, prevendo regras de transição para esta hipótese”.⁶⁸⁰ Todavia, questão pertinente é que a caracterização da existência de um Regime Próprio de Previdência Social não depende da previsão de uma unidade gestora, da constituição de um fundo previdenciário ou mesmo de um plano de custeio, pois, segundo Nogueira, esses são requisitos para a regularidade do RPPS, para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), mas não são requisitos essenciais para sua existência, exceto se lei local tenha expressamente condicionado o início do funcionamento do RPPS a sua implementação.⁶⁸¹

É entendimento pacificado que há “um grande potencial de pesquisa no que se refere ao desempenho do RPPS, pois não existem muitos estudos com esse objetivo.”⁶⁸² Nessa linha, Souza ratifica a escassez de estudos sobre a relevância do RPPS:

⁶⁷⁷ NOGUEIRA, *op. cit.*

⁶⁷⁸ *Ibid.*, p. 27.

⁶⁷⁹ RODRIGUES, 2018.

⁶⁸⁰ CAMPOS, 2022, p. 197.

⁶⁸¹ NOGUEIRA, 2018.

⁶⁸² SOUSA, Ana Beatriz Vieira de; SOUZA NETO, Francisco Alves de. Mensuração da Eficiência dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios cearenses no contexto da Teoria da Escolha Pública. 19^a Congresso USP de iniciação científica em contabilidade, São Paulo, 27 a 29 de julho de 2022.

Ressalvando a contribuição bibliográfica existente sobre a temática dos Regimes Próprios convém fazer menção do escasso material existente, que ainda não é apropriado ao interesse e objetivo dos participantes da formação dos regimes, já que estas obras condicionam tão somente ao paralelo entendimento jurídico do processo de constituição do regime; não deliberando a reflexão que condicione construir meios e formas de compreender e responder as indagações ainda existentes sobre a base para formação do Regime.⁶⁸³

Isto porque, é mais fácil ao Poder Legislativo elaborar Emendas Constitucionais e leis que versem sobre a extinção dos RPPSs do que se comprometer com o texto constitucional originário e, elaborando estudos sobre o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes, fazer funcionar o direito social fundamental garantido aos servidores públicos titulares de cargo efetivo: o direito a um regime próprio de previdência. O que se verifica é que “os legisladores não dão confirmações sobre o uso de desenvolvimento de políticas públicas que colaborem com o entendimento desta temática.”⁶⁸⁴

Todavia, é preciso estimular os agentes interessados à implementação do RPPS:

A formação de um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) requer muito mais do que uma simples orientação por parte dos órgãos competentes, requer uma demonstração de incentivo e participação dos agentes interessados em desenvolver uma melhor condição aos seus servidores e outros para ao final de sua carreira profissional sinta-se segura e estável com sua situação econômica.⁶⁸⁵

Esse regime deve ser implementado pelo Poder Público. Antes, contudo, deve ser compreendido por este como um direito social fundamental dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Nessa linha, Souza indaga o seguinte: “e quando não houver interesse em fazer-se responsável por este direito, que é constitucionalmente expresso na legislação vigente.”⁶⁸⁶ Ora, o RPPS é um direito social fundamental garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil como sendo uma norma com eficácia plena e que, portanto, deve ser garantida a quem de direito.

⁶⁸³ SOUZA, Maria Edileuza de. Disseminando a cultura previdenciária: uma proposta de divulgação do RPPS junto aos servidores e municípios do agreste meridional de Pernambuco: Iati e Tupanatinga. In: MOGNON, Alex. Regimes Próprios: Aspectos Relevantes. Edição Especial “Artigos acadêmicos selecionados do curso de pós-graduação em RPPS”. São Paulo: Indústria Gráfica Senador, 2015. p. 11-12.

⁶⁸⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁶⁸⁵ SOUZA, 2015, p. 02-03.

⁶⁸⁶ *Ibid.*, p. 14.

Maganha, inclusive, entende o RPPS como uma política pública:

Para proteção dos indivíduos em sua velhice ou situação de risco social a resposta local (municípios), também como proposta de uma política pública previdenciária equitativa e eficiente, foi denominada como Regimes Próprios de Previdência (RPPS). Instituição de caráter público legalmente constituído, que tem por finalidade garantir e/ou manter renda dos servidores públicos municipais no presente e no futuro.⁶⁸⁷

Em verdade, para além do entendimento de ser ou não uma política pública, o RPPS é, como amplamente mencionado, um direito social fundamental. Esse direito remete a dois reversos: desigualdade e discriminação, temas debatidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, àquele associado a um desequilíbrio social e este ligado a arbitrariedade na fruição de direitos fundamentais.⁶⁸⁸

Inclusive, “(...) quando tratamos de direitos fundamentais, como no caso da proteção social, não há como dissociar a moral e o direito, uma vez que uma infração aos direitos humanos é por essência, imoral (...)”⁶⁸⁹. Por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil, segundo Serau Júnior e Pancotti, é um divisor do foco do legislador, transmudando-o da questão patrimonial para a questão humanitária, com a universalidade de cobertura e de atendimento que lhe é peculiar.⁶⁹⁰

Diversos são os argumentos e contra-argumentos a respeito da implementação do Regime Próprio de Previdência Social⁶⁹¹, todavia, nenhum deles “refletem a importância de se colocar ao alcance do usuário mecanismos que norteiem o uso e desfrute dos benefícios do RPPS”.⁶⁹² O que se verifica é o nítido desinteresse dos órgãos regulamentadores responsáveis pela implementação desse direito.⁶⁹³

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), um Estado se configura como frágil quando suas estruturas estatais denotam um déficit de vontade política e/ou de capacidade para assegurar aos seus

⁶⁸⁷ MAGANHA, Paulo Henrique Rocha. A (in)prudência social: Financeirização da Previdência Local. In: MOGNON, Alex. Regimes Próprios: Aspectos Relevantes. Edição Especial “Artigos acadêmicos selecionados do curso de pós-graduação em RPPS”. São Paulo: Indústria Gráfica Senador, 2015. p. 103.

⁶⁸⁸ SERAU JÚNIOR, 2022.

⁶⁸⁹ SERAU JÚNIOR; PANCOTTI, 2020, p. 1438.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 1440.

⁶⁹¹ SOUZA, 2015, p. 15.

⁶⁹² *Ibid.*, p. 15.

⁶⁹³ *Ibid.*, p. 15.

cidadãos as funções mínimas necessárias, dentre outras condições básicas, ao desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos direitos humanos ⁶⁹⁴. Infelizmente, é preciso reconhecer que no Brasil, o Estado social, “representado pelas políticas previdenciárias, foi marcado por posturas particularistas e clientelistas, com políticas pouco voltadas para as necessidades públicas, intensificando, assim, a segmentação e a exclusão de classes sociais.”⁶⁹⁵

Os RPPSs foram uma importante conquista dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Migrar esses servidores para um regime previdenciário gerido pelo INSS seria uma espécie de um retrocesso social, o qual é vedado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 do qual o Brasil é signatário. Essa proibição ao retrocesso social está intimamente ligada à mencionada necessidade de segurança jurídica nas relações.

Nesse sentido, o que se verifica é que a pretensa certeza positivista, nas lições de Campos, cede cada vez mais espaço para a mobilidade pós-moderna e, devido a isto, a segurança jurídica e a importância da garantia dos direitos sociais fundamentais é matéria que se encontra em constante movimento, ⁶⁹⁶ o que demanda ampla discussão dos juristas.

Sobre a estabilidade da validade dos direitos fundamentais, Michael e Morlok preceituam que o direito constitucional em sua essência possui propensão para a estabilidade, incluindo a referente aos direitos fundamentais e tal fato resta evidenciado a partir da interação que se faz com o princípio da democracia.⁶⁹⁷ Ainda sobre essa estabilidade, Michael e Morlok mencionam que é “difícil traçar os limites para uma revisão eventualmente necessária da Constituição”.⁶⁹⁸

No caso da implementação e manutenção dos RPPSs aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, estas devem ser garantidas, bem como deve ser respeitada a vontade do constituinte originário, no artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, em vincular o serviço público – na figura dos

⁶⁹⁴ OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Princípios para uma intervenção internacional eficaz em estados frágeis e em situações de fragilidade. Fórum de Alto Nível do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, Paris - França de 3 a 4 de Abril de 2007 *apud* SOUZA, 2015, p. 16.

⁶⁹⁵ SILVA, Lara Lúcia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. *Revista da Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 8, n. 3, p. 159-173, jul.-set. 2016. p. 172.

⁶⁹⁶ CAMPOS, 2011, p. 86.

⁶⁹⁷ MICHAEL, Lothar; MORLOK, Martin. *Direitos fundamentais*. Tradução de António Francisco de Sousa e António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 67.

⁶⁹⁸ *Ibid.*, p. 70.

servidores públicos titulares de cargo efetivo – ao regime próprio, garantindo a segurança jurídica e o respeito aos direitos sociais fundamentais que se espera de uma Constituição Federal.

6 CONCLUSÃO

A tese teve como núcleo central o tema da previdência dos servidores públicos, sob a perspectiva constitucional, a partir da ideia de eficácia plena das normas constitucionais.

O objetivo central da tese foi defender a inconstitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao RGPS, por compreender que o comando constitucional, desde a redação original do artigo 40, trata-se de uma norma de eficácia plena, ao que o RPPS seria um direito e não uma faculdade.

Para o alcance do objetivo geral, foi necessário delimitar alguns objetivos específicos. Cada capítulo de desenvolvimento da tese possuiu o intuito de responder a um determinado objetivo específico para, ao final de toda a discussão, ser possível trazer conclusões condizentes com a abalizada Constituição Federal. Para tanto, o pesquisador partiu de um aporte teórico impulsionador dos escritos, iniciando as discussões a partir de renomados estudiosos do mundo do direito acerca do constitucionalismo, eficácia, aplicabilidade e fundamentalidade das normas constitucionais.

Adotou-se a Reforma Gerencial do Estado como ponto de partida que vai de encontro ao positivismo e permite um diálogo hermenêutico com a vontade do constituinte originário a respeito do regime previdenciário dos servidores públicos e como este tem sido implementado no cotidiano do serviço público, interligando teoria e prática. Como visto a partir deste ponto de partida da tese, para Canotilho os conceitos de Estado e de Constituição são indissociáveis, sendo as normas constitucionais vinculantes.⁶⁹⁹

Cumprindo o comando constitucional de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Próprio de Previdência Social, temos a União, os Estados, incluindo o Distrito Federal, e 38% (trinta e oito por cento) dos municípios brasileiros, quando, em verdade, deveriam ser todos, dada a compulsoriedade do comando constitucional.

⁶⁹⁹ CANOTILHO, 2008.

Com a Constituição determinando deveres de atuação, a ciência do direito assume um papel crítico que influencia na mudança de paradigma quanto a interpretação das normas constitucionais.

Percorrendo pelos capítulos de desenvolvimento da tese, é possível afirmar que os objetivos específicos da tese foram alcançados. No que diz respeito ao primeiro objetivo específico da tese, qual seja, pesquisar na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação infraconstitucional e na doutrina a forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, aos regimes previdenciários nos âmbitos federal, estadual e municipal, este foi atingido com o capítulo terceiro da tese, o qual foi iniciado a partir de uma pesquisa na Constituição da República Federativa do Brasil, na legislação infraconstitucional e na doutrina sobre a forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, aos regimes previdenciários tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal.

A discussão se deu a partir de pesquisadores que se debruçam sobre o estudo da previdência social, traçando a proteção constitucional e previdenciária do servidor público, desde a classificação dos servidores públicos, origem da proteção social perpassando pelas fases de evolução da previdência social, previsão constitucional de direitos sociais aos servidores públicos, perpassando pelos regimes previdenciários existentes no Brasil e desenhando a forma de vinculação dos servidores públicos federais, distritais, estaduais e municipais titulares de cargo efetivo, demonstrando que a todos estes lhes é conferido o Regime Próprio de Previdência Social e, inclusive suscitando discussões atuais acerca da vinculação dos servidores públicos que não ingressaram no serviço público por meio de concurso público.

Nesse sentido, a pesquisa constatou que a forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo é diferenciada, ou seja, exige um regime próprio, conforme instituiu-se aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, na União, Distrito Federal, Estados e alguns Municípios. Inclusive, a tese apresentou um quadro (Apêndice I) com a lei que instituiu os RPPS de todos os Estados da Federação brasileira.

Objetivou-se, também, investigar a eficácia das normas constitucionais e os reflexos da Emenda Constitucional nº 103/2019 na forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, aos regimes de previdência social.

Referido objetivo específico, foi plenamente atingido com o capítulo quarto, que versou sobre a autonomia dos regimes previdenciários, suscitando importante discussão sobre a eficácia plena da norma constitucional, adentrando na importância do RPPS e nos reflexos da EC nº 103/2019 na forma de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Tal discussão foi necessária, haja visto que a EC nº 103/2019 modificou a redação do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, permitindo a submissão dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao RGPS, ao dispor que lei complementar federal estabelecerá normas gerais de organização do regime previdenciário do serviço público, em nítida desconstitucionalização das regras do sistema previdenciário, além de prever que os Entes Federativos que ainda não criaram seu RPPS não mais poderão mais instituir, devendo serem submetidos ao RGPS (§22 do art. 40, CF/1988), em nítido choque com o comando constitucional originário.

A investigação da eficácia das normas constitucionais é matéria afeta ao doutrinador José Afonso da Silva que elaborou uma classificação para essas normas em três espécies: normas constitucionais de eficácia plena; normas constitucionais de eficácia contida; e normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida. Dentre as normas constitucionais de eficácia plena, ou seja, aquelas que não exigem, entre outros requisitos, a elaboração de novas normas que lhes completem o alcance e o sentido, está o artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, desde sua redação originária, possuindo aplicabilidade direta, imediata e integral.

Os servidores públicos titulares de cargo efetivo, não são subdivididos em duas classes, de modo que pudessem uns serem vinculados ao RGPS e outros ao RPPS. Resta assentado que estes compõem uma única categoria e que o constituinte originário tratou de dar-lhes tratamento diferenciado em relação à previdência social. A questão é que a nova redação do artigo 40 dada pela EC nº 103/2019, possui aplicabilidade imediata assim como possuía aplicabilidade imediata as anteriores redações do mencionado dispositivo constitucional. Todavia, o que se observa é que a vontade do constituinte originário foi desrespeitada.

Fazer cumprir a nova redação do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, com ênfase ao §22, que traz a previsão de que os Entes Federativos que ainda não criaram seu RPPS não poderão mais criar, devendo

serem submetidos ao RGPS, não é compatível nem com a vontade do constituinte originário, nem mesmo com o “caput” do art. 40, também com redação dada pela EC nº 103/2019, que traz comandos sobre o RPPS ao serviço público. Também este §22 somente terá aplicabilidade com a edição de lei complementar, o que demonstra que não possui aplicabilidade imediata.

Também foi discutida a redação do art. 39 da CF/1988, desde sua redação originária, em que restou assentado que é obrigação dos Entes Federativos instituir, no âmbito de sua competência, Regime Jurídico Único [Estatutário] e planos de carreira para os servidores públicos, titulares de cargo efetivo; demonstrando que não cabe a vinculação destes ao RGPS e sim ao RPPS, essência da Constituição vigente.

Na sequência, no que lhe toca, a tese se dedicou a traçar a sustentabilidade dos regimes previdenciários. De início, pretendeu-se atingir ao objetivo de apurar o número de servidores públicos titulares de cargo efetivo, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, de modo a verificar o *quantum* de servidores ainda estão vinculados ao RGPS, discutindo esses dados com o tema do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's. O uso de dados empíricos teve o intuito de fortalecer o objetivo central da tese.

Como resultados da pesquisa realizada no Ministério do Trabalho e Previdência, nos Informativos de Previdência Social, no Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS, e em outros sítios eletrônicos, de modo a reforçar a ideia de (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social a partir do quantitativo de servidores vinculados ao RGPS e dos debates doutrinário e jurisprudencial em torno deste tema, constatou-se o seguinte: que o número de contribuintes ao RGPS, pessoa física, por Unidade da Federação, referente ao ano de 2020, dado mais recente até a finalização da confecção da presente tese é de 64.924.484 (sessenta e quatro milhões, novecentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e oitenta e quatro); que a Unidade da Federação com a maior quantidade de Regimes Próprios de Previdência Social, publicado em 24 de março de 2021 pelo Ministério do Trabalho e Previdência, é o Rio Grande do Sul com 332 (trezentos e trinta e dois) RPPS, enquanto a UF com menor quantidade de RPPS é o Distrito Federal (um), seguido de Roraima (dois) e Acre (dois); que segundo o mais recente Índice de Situação

Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (ISP-RPPS 2022), o Brasil está dividido em 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios, incluindo Brasília e Fernando de Noronha, sendo que destes, 38% (trinta e oito por cento) possuem RPPS, ou seja, 62% dos Municípios brasileiros não possuem RPPS; que o RGPS possui o maior número de Entes Federativos adeptos, 3.421 (três mil quatrocentos e vinte e um), enquanto que o RPPS conta com 2.153 (dois mil cento e cinquenta e três) Entes adeptos e existem 21 (vinte e um) Entes com RPPS em extinção; e que o número de servidores públicos vinculados ao RPPS vem diminuindo a cada ano⁷⁰⁰.

Em discussão desses dados com outras pesquisas, verificou-se que há um desconhecimento do Poder Legislativo Municipal de muitas cidades quanto a necessidade de criação dos RPPS e mais ainda quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Por conseguinte, mas ainda no tema da sustentabilidade dos regimes previdenciários, a tese se propôs a analisar se a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao Regime Geral de Previdência Social promove desequilíbrio financeiro e atuarial no Regime Próprio de Previdência Social. Com esta discussão, buscou-se verificar a sustentabilidade dos RPPS a partir do entendimento da tese de que a vedação a criação de novos RPPS, por força da EC nº 103/2019, deveria ser limitada aos novos Estados e Municípios que forem criados, embora a compreensão desta tese é de que a jurisprudência não seguirá essa vedação.

Restou claro, desde o início, que um eventual desequilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's não é óbice a sua criação e manutenção, posto que, segundo a tese suscitada tal desiderato de vinculação dos aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, a Regime Jurídico Único Estatutário, no caso, a RPPS, não é uma faculdade e sim uma imposição constitucional. O intuito do capítulo foi reforçar a tese de inconstitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, ao RGPS.

Nesse sentido, constatou-se haver uma necessária relação entre Direito, Finanças e Atuária, pois estas últimas são áreas de estudo que pesquisam diretamente os Regimes de Previdência Social para verificar a questão do equilíbrio

⁷⁰⁰ Infologo AEPS, 2022.

financeiro e atuarial, fornecendo fórmulas para investigar a situação financeira e atuarial desses regimes.

Para a discussão do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's, a tese partiu de dois princípios, o princípio da universalidade e o princípio do equilíbrio orçamentário. A partir do estudo desses princípios e da doutrina atinente a matéria do equilíbrio financeiro e atuarial, percebeu-se que a efetivação deste princípio em relação aos RPPS's, trata-se de interesse de toda a sociedade e não único e exclusivo de servidores públicos e governos. Em verdade, o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's trata-se de uma política pública para a garantia do direito social à previdência social aos servidores públicos efetivos, demandando atividades de planejamento e gestão,⁷⁰¹ as quais, a partir da pesquisa, verificou-se um desconhecimento por parte não apenas do Legislativo como também do Executivo quanto aos fatores que contribuem para o (des)equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's.⁷⁰²

Também neste capítulo de encerramento, tentou-se realizar projeções fiscais de receitas e despesas previdenciárias do RPPS. Para tanto, foram utilizados dados, fórmulas e doutrina relativas ao Indicador de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social (ISP/RPPS) em diálogo com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o qual possui previsão expressa na Portaria MTP nº 1.467/2022. Dialogando as informações coletadas com a outras pesquisas verificou-se que a projeção da situação de superávit ou déficit dos RPPS's dos Estados nos próximos anos, é positiva.

Este último capítulo também tratou da importância da manutenção dos Regimes Próprios de Previdência Social para garantia de segurança jurídica, uma vez que não há um posicionamento consolidado sobre qual a melhor interpretação para o artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, o que gera insegurança e permite alterações a redação original do mencionado artigo, em contraposição ao comando constitucional originário que é pela vinculação dos servidores ao RPPS.

Por fim, reforçou-se a ideia de que o RPSS é um direito social fundamental que deve ser garantido em favor dos servidores públicos titulares de cargo efetivo,

⁷⁰¹ NOGUEIRA, 2011a.

⁷⁰² LIMA; TOLENTINO; SANTOS, 2020, p. 105-106.

entendimento que coaduna com a necessidade de preservação da segurança jurídica.

A vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao RGPS, no entendimento da tese e diante das pesquisas realizadas, configura desobediência ao art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, inclusive, a previsão do § 1º do art. 149, também da Constituição, na sua atual redação, traz expressamente que todos os Entes Federativos “instituirão” contribuição de que trata o art. 40, confirmando a compulsoriedade da criação dos RPPS's ao serviço público.

Dentre as searas jurídicas, a previdenciária é uma das que apresenta maior carência de estudos profundos sobre determinadas matérias que lhes são afetas, como é o caso da previdência dos servidores públicos.

Por sua vez, estudos jurídicos com caráter interdisciplinar, a exemplo da relação entre Direito Constitucional, Direito Previdenciário, Direito Administrativo, Finanças e Atuária, como intentou-se realizar, são ainda mais incipientes, com escassa doutrina e discussões sobre o tema.⁷⁰³

Diante de toda a pesquisa teórica e metodológica empreendida, constatou-se que a previdência social é um meio para a efetivação do princípio constitucional da igualdade material; que os direitos sociais são direitos fundamentais que o indivíduo tem legitimidade de exigir do Estado e, em especial, depreendeu-se que a solidariedade não é um sentimento que se possa impor a mentes e corações menos generosos, razão pela qual a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo à regime previdenciário próprio, não pode ser uma faculdade, sendo um dever constitucionalmente garantido, uma vez que é um direito fruto de intensa luta da categoria ao longo de décadas.

O foco da previdência social não é reduzir as desigualdades sociais, mas essa é uma consequência natural, sendo uma das extensões do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, uma vez que diferencia regime previdenciário de uma determinada categoria que, nos primórdios, seus direitos eram vistos como privilégios ou como um favor estatal.

A tendência é um retrocesso nas políticas sociais, a flexibilização das relações de trabalho, a aproximação/junção dos regimes previdenciários geral e próprio para as regras do RGPS, como temos visto a partir da EC nº 103/2019.

⁷⁰³ FONSECA, 202-?

Entretanto, independente de ser o RPPS mais ou menos vantajoso à categoria, a Constituição garante desde o início a vinculação à este, mesmo que na prática muitos estejam vinculados ao RGPS, ao nosso ver, em desacordo ao comando constitucional que determina a implementação do RPPS aos entes federativos e não a sua instituição, pois já instituído.

Nessa linha, concluímos ser inconstitucional a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social, devendo ser cumprido o artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil, comando constitucional com eficácia plena desde sua redação originária para assegurar aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, as vantagens do Regime Próprio de Previdência Social, o qual não pode ter sua instituição vedada, §22 do artigo 40 da Constituição que ainda não possui regulamentação específica por lei. Também a Lei nº 9.717/1988 não pode ser tida como a lei geral dos regimes próprios, quando a Constituição determina que a ela compete definir as regras e limites dos RPPS.

Como achados da investigação, a pesquisa em bases de dados do Ministério do Trabalho e Previdência e o diálogo entre Direito e outras áreas do saber permitiu verificar uma projeção fiscal favorável aos RPPS's, bem como descobrir que os Poderes Legislativo e Executivo Municipal possuem dificuldades para mensurar e reger o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS's sob sua competência.

Como limitações da pesquisa, tem-se que pela delimitação proposta, não foi possível responder, inquestionavelmente, a todas as perguntas inquietantes da tese, neste momento, dado que essa investigação ainda é tema de discussões muito incipientes no Brasil e que demanda, inclusive, posicionamento consolidado da doutrina e jurisprudência, ainda tímidos quando o assunto é previdência pública dos servidores públicos, especialmente diante de tantas reformas previdenciárias.

Importa ainda dizer que a última reforma da previdência, teve sua implementação em pleno auge da Pandemia de COVID-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2 ou Novo Coronavírus⁷⁰⁴, período de grande instabilidade e incertezas, além de ter sido promulgada em governo pouco democrático.

⁷⁰⁴ A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o início da Pandemia de COVID-19 em 11 de março de 2020 e em 5 de maio de 2023, declarou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) referente à COVID-19.

O Regime Próprio de Previdência Social faz parte de um sofisticado sistema de previdência pública, compulsória aos servidores públicos titulares de cargo efetivo e que gera muitas incertezas, diante das constantes alterações que lhes são impostas e da pouca educação previdenciária dos responsáveis pela fiscalização orçamentária, contábil, financeira patrimonial e operacional do regime.⁷⁰⁵

Nessa linha, é importante finalizar reforçando a tese de (in)constitucionalidade da vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social, uma vez que o art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tem eficácia plena desde sua origem, a qual, inclusive, nunca foi questionada, seja no âmbito dos servidores públicos federais, estaduais ou municipais.

Também importa considerar que se o art. 40 da Constituição não possuísse eficácia plena e imediata e não fosse compulsória a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao Regime Próprio de Previdência Social, não haveria necessidade de reforma da previdência. Ou seja, se fosse uma faculdade dos Entes Federativos vincular o servidor público titular de cargo efetivo ao RPPS ou ao RGPS, não precisaria de uma reforma da previdência para aproximar o RPPS do RGPS, bastaria ter extinto o regime próprio por meio de lei ordinária e encaminhado toda a categoria para o regime geral. Ocorre que a União e os Estados sempre preferiram – mesmo com o desgaste e a força política que precisa para alterar a Constituição – fazer alterações a redação do art. 40, nunca questionando sua eficácia, pois o consideram altamente eficaz. O Ente Público não pode por ato de vontade do gestor vincular os servidores a regime previdenciário, posto que trata-se de uma determinação constitucional.

Ademais, a vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao RPPS é uma construção histórica, fruto de lutas trabalhistas e sociais, e consolidada a partir do art. 40 da Constituição.

Destaque-se, por fim, que com a Reforma Gerencial do Estado, altera-se o regime administrativo dos servidores públicos – o Estatuto dos Servidores Públicos – para que ele se aproxime do regime celetista. Entretanto, a parte que modificava o texto constitucional para possibilitar que os servidores públicos pudessem ser

⁷⁰⁵ SILVA; DINIZ, 2021, p. 148.

contratados pelo regime da CLT, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional.

Assim como o art. 39 da CRFB/1988 determina regime jurídico único [estatutário] para os servidores e até hoje muitos municípios ainda adotam o regime jurídico da CLT, também o art. 40 determina regime próprio para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e muitos municípios ainda os mantêm no RGPS.

Dessa forma, a construção e consolidação da tese de inconstitucionalidade de vinculação dos servidores públicos titulares de cargo efetivo ao Regime Geral de Previdência Social, necessita ser concretizada no mundo jurídico para garantir segurança jurídica não apenas aos servidores públicos e aos entes federativos, mas à toda a sociedade.

O Regime Próprio de Previdência Social é um direito social fundamental dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e, portanto, compete ao Poder Público e aos estudiosos do direito, o compromisso de reivindicar e fazer cumprir esse direito, evitando retrocessos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Dimitri Brandi de. A Previdência Social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia. 2016. 322f. *Tese* (Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ADRIANO, Denilson de Oliveira. Equilíbrio financeiro dos regimes próprios de previdência social no Brasil. 2014. 36 f. *Dissertação* (Economia), Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 1-254, jan./mar. Fórum, 2007.

AMADO, Frederico. *Reforma Previdenciária Comentada*. Emenda Constitucional 103/2019 e seus impactos infraconstitucionais. Salvador: JusPodivm, 2020.

ASSIMPASC, Associação dos Institutos Municipais de Previdência e Assistência de Santa Catarina. *A importância da instituição do Regime Próprio de Previdência Social - Rpps nos Municípios*, Santa Catarina, 2011.

AZZARITI, Gaetano. *Problemi attuali di diritto costituzionale*. Milão: Giuffrè Editore, 1951.

BACHOF, Otto. *Normas constitucionais inconstitucionais?* Tradução por José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Almedina, 1994.

BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 2 ed. São Paulo: LTR, 2002.

BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. v. 2. Forense: Rio de Janeiro, 1933.

BARROSO, Luís Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 25-65, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado neoliberal ao Estado neo-social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 nov. 2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0611200809.htm>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social*. Brasília: Letras Livres/Editora da UnB, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação*. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BRAGA, Célia; SANTOS, Greyciane Passos dos; ARAÚJO, Laura Rochelle Pinheiro de; CASTRO, Maria Ivanilza Fernandes de Castro. Regime Próprio de Previdência Social: evolução normativa no Brasil e no Ceará. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, Ceará, v. 10, n. 25, p. 112-142, ago., 2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Rio de Janeiro, 1891. *Diário Oficial da União*, 24 fev. 1891.

BRASIL. Decreto nº 11.068, de 10 de maio de 2022. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho e Previdência e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. *Diário Oficial da União*, de 11 mai. 2022.

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. *Diário Oficial da União*, 13 nov. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 05 jun. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 16 dez. 1998.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 18 mar. 1993.

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. *Diário Oficial da União*, 31 dez. 2003.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 88, de 7 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. *Diário Oficial da União*, 8 mai. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, de 5 mai. 2000.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, de 23 mar. 1964, retificado em 9 abr. 1964 e retificado em 3 jun. 1964.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1991. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BRASIL. Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993. Dispõe sobre a vinculação do servidor público civil, ocupante de cargo em comissão sem vínculo efetivo com a Administração Pública Federal, ao Regime Geral de Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 13 de abril de 1993. *Diário Oficial da União*, de 14 abr. 1993.

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. *Diário Oficial da União*, de 28 nov. 1998.

BRASIL. Manual do pró-gestão RPPS: Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Portaria MPS nº 185/2015, alterada pela Portaria MF nº 577/2017). *Ministério da Economia*, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional/arquivos/2020/manual-do-pro-gestao-rpps-versao-3-2_23042021.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. *Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME*, de 22 de novembro de 2019.

BRASIL. Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, de 07 mai. 2001, n. 87-E, Seção 1, páginas 15 a 20.

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. *Diário Oficial da União*, 7 jun. 2022.

BRASIL. Portaria nº 402, de 10 de dezembro de 2008. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento das Leis no 9.717, de 1998 e no 10.887, de 2004. *Diário Oficial da União*, de 11 dez. 2008 e republicada no Diário Oficial da União, de 12 dez. 2008.

BRASIL. *Portaria SPREV/MF nº 10, de 08 de setembro 2017*, publicada em 12 de setembro de 2017, na forma da Nota Técnica SEI nº 01/2017/CODAE/CGACI/SRPPS/SPREV/MF, de 06 de setembro de 2017.

BRASIL. Previdência no Serviço Público. *Ministério do Trabalho e Previdência*. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

BRASIL. Programa bem-estar financeiro. *Módulo 07 RGPS e RPPS: O que é a Previdência Pública?* 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/pbefrgps.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2022.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 349/2015. Inclui*, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Brasília, DF: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2135-4/DF*. Nova relatora: Min. Cármen Lúcia. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2135-4/DF*. Relator originário: Min. Néri da Silva. Relatoria para o acórdão: Min. Ellen Gracie. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 573*, Número Único: 0019581-48.2019.1.00.0000, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Origem: PI – PIAUÍ, Relator: Min. Roberto Barroso, REQTE.(S): Governador do Estado do Piauí, ADV.(A/S): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ, INTDO.(A/S): Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, ADV.(A/S): Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Piauí.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AI nº 254.417-AgR*, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 28/3/2000, DJ 16/6/2000. No mesmo sentido: STF, RE nº 222.058-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 20/4/99, DJ 4/6/99; STF, AI nº 262.063-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15/2/2005, DJ 11/3/2005.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 167.635*, rel. min. Maurício Corrêa, j. 17-9-1996, 2ª T, DJ de 7-2-1997; e *ADI 114*, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-11-2009, P, DJE de 3-10-2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 187.955*, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 15-10-1999, 1ª T, DJ de 5-11-1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 1157*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6083656&numeroProcesso=1306505&classeProcesso=ARE&numeroTema=1157>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 43*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumulaVinculante>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)*, 30 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2021/11>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)*, 30 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2021/11>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. *Tesouro*: 4. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:14202>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. *Processo nº 5006030-94.2018.4.04.7110/RS*. Relator: Des. Gerson Luiz Rocha, 31 maio 2019c apud HARDY, 2019, p. 321.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quarta Região. *Processo nº 5003852-46.2020.4.04.7000*. Relator: Des. Ricardo Teixeira do Valle Pereira, 17 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A batalha da reforma*. O Estado de S.Paulo, 17 mai. 1997, Jornal do Brasil, 14 mai. 1997 e Correio Braziliense, 14 mai. 1997c. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/7504-769>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Emenda da Administração Pública*. O Globo, 24 jun. 1995b. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/7486-741>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Estado*. Correio Braziliense e O Globo, 11 jan. 1995a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, pp. 7-26, jul.-ago. 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, pp. 29-48, 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 3, pp. 343-357, jul.-set./1997b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O desafio brasileiro. *A terra é redonda*, 23 jun. 2020. Disponível em: <<https://aterraeredonda.com.br/o-desafio-brasileiro/>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-186, out.-dez. 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Previdência e privilégios. *O Estado de S. Paulo e O Globo*, 6 fev. 1996. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/7547-814>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público*, ano 50, n. 4, out.-dez. 1999a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma social-democrática. *Folha de S. Paulo*, 17 out. 1997a. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/7542-809>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, pp. 147-156, jan.-fev. 2017, p. 149.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 1, Jan.-Mar. 1998a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma para ficar na história (entrevista). *Revista Reforma Gerencial*, pp. 21-24, mar. 1998b. Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/newspaper-articles/8252-2240>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRIGUET, Magadar Rosália Costa. A extinção dos regimes próprios de previdência social e as implicações dela decorrentes. In: VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 13, São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019.

BRUNCA, Benedito Adalberto. Compensação Previdenciária. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). *Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018.

CAMPOS, Giuliano Menezes. As diversas regras de aposentadoria dos servidores públicos estatutários. *Pensar*, Fortaleza, v. 10, n. 10, p. 46-52, fev. 2005.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. As consequências da obrigatoriedade de regime próprio de previdência aos servidores públicos titulares de cargos efetivos. In: FOLMANN, Melissa; FERRARO, Suzani Andrade (Coord.). *Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI*. Curitiba, Juruá, 2009.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Manual dos servidores públicos: Administrativo e Previdenciário*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: LuJur Editora, 2022. 204p.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que eu vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, Guilherme Moraes. A mutação constitucional e sua utilização como forma de interpretação: análise crítica frente aos tradicionais mecanismos de adequação do texto com a realidade constitucional. *Revista Científica Eletrônica do Curso de Direito*, 9. ed. jan. 2016.

CARVALHO, Juliana Brina Corrêa Lima de. Os direitos sociais dos servidores públicos à luz da redefinição da supremacia do interesse público no estado democrático de direito. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 11, n. 11, p. 244-275, jan./jun. 2012.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Direito Previdenciário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 1180p.

COELHO, Inocêncio Mártires. A Dimensão Normativa da Interpretação Constitucional. *Direito Público*, Porto Alegre, v. 5, n. 22, p. 105-118, jul./ago., 2008.

COOLEY, Thomas. *A Treatise on the Constitutional limitations which rest upon the legislative power of the States of the American Union*. Second Edition. Boston: Little, Brown and Company, 1871.

COSTA, Eliane Romeiro. O desafio do equilíbrio financeiro e atuarial para a gestão dos regimes próprios de previdência social. *Estudos*, Goiânia, v. 34, n. 5/6, p. 423-436, mai/jun. 2007.

COSTALDELLO, Ângela Cassia Costaldello. Reforma administrativa e seus retrocessos: reflexões sobre a PEC N. 32/2020. pp. 80-103. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coord). *O direito administrativo do pós-crise*. Curitiba: Íthala, 2021. 574p.

CRISAFULLI, Vezio. *La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio*. Milão: Giuffrè Editore, 1952.

CRUZ, Vera Lúcia; SILVA FILHO, Telmo de Menezes e; NASCIMENTO, Jakeline Daniela Soares da Silva. Condição financeira e atuarial do regime próprio de previdência social dos Estados brasileiros. In: *XXIII ENGEMA – Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, Inovação e Sustentabilidade na era da economia regenerativa*, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 29 e 30 nov. 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

DEMO, Roberto Luis Luchi. Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019) e jurisprudência de crise no Supremo Tribunal Federal: perspectivas em torno do princípio da vedação do retrocesso social. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, DF, ano 33, n. 1, 2021.

DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. Aspectos gerais da eficácia e da aplicabilidade das normas constitucionais. *Revista Seqüência*, Santa Catarina, n. 41, p. 33-66, dez., 2000.

FAZIO, Luciano. Para o servidor público, a vinculação ao RPPS continua vantajosa?. *Conjur*, 16 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-ago-16/fazio-servidor-vinculacao-rpps-continua-vantajosa>> Acesso em: 25 jun. 2022.

FEIJÓ COIMBRA, José dos Reis. *Direito Previdenciário Brasileiro*. 11 ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2001.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. O descumprimento da Constituição pelos poderes constituídos e seus reflexos institucionais no Brasil. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 19, Madrid, p. 95-127, 2015.

FERREIRA, Juliana de Oliveira Duarte. Breve estudo acerca do impacto do corte referente ao teto constitucional no cálculo da pensão por morte legada por servidores públicos. In: MOGNON, Alexander (Coord.). *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*, v. 9. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2018, p. 160.

FONSECA, Ricardo da. O que é RPPS: O guia completo sobre o Regime Próprio de Previdência Social. *CR2 Transparência Pública*, 13 set. 2021. Disponível em: <<https://cr2.co/o-que-e-rpps/>>. Acesso em: 26 jun. 2022.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 18. ed., rev. e atual. [2ª Reimp.], São Paulo: Atlas, 2022.

GOMES, Ana Paula de Oliveira. A péssima gestão previdenciária brasileira. *Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)*, Portugal, ano 5, n. 2, p. 929-948, 2019.

GOMES, Gislene Pereira Silva. A governança pública e sua aplicação nos regimes próprios de previdência social. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v.7, n.4, p. 40136-40149, apr. 2021.

GUSHIKEN, Luiz et. al. *Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma Visão Prática e Teórica*. Ministério da Previdência Social. Brasília, 2002.

HARDY, Majoly Aline dos Anjos. O regime de previdência complementar e o servidor titular de cargo público. p. 301-326. VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*. v. 13. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito Previdenciário*. Barueri: Manole, 2011.

INFOLOGO AEPS (Anuário Estatístico da Previdência Social). *Base de dados históricos sobre a previdência social*. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/temp/DCTB21consulta43037422.htm>. Acesso em: 13 jan. 2022.

INFORME de Previdência Social, mar. 2021, v. 33, n. 03, Artigo: “Evolução da Proteção Previdenciária no Brasil, 2016-2019”. *Nota Técnica: Resultado do RGPS de fevereiro/2021*. p. 5. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; ROCHA, Daniel Machado da; KRAVCHYCHYN, Gisele. *Comentários à reforma da previdência*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 280p.

LEITE, George Salomão. *Eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020. 160p.

LEITE, João de Carvalho. *Regime Próprio de Previdência - Perguntas e Respostas*. Jan. 2013. Disponível em: <https://www.regimeproprio.com.br/perguntao.rpps.janeiro_2013.htm>. Acesso em: 15 jan. 2023.

LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. *A contabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 292p.

LIMA, Diana Vaz de; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. *Contabilidade Aplicada aos Regimes Próprios de Previdência Social*. Brasília: MPS, 2009. 160p.

LIMA, Jhéssica Luara Alves de; LIMA, Carmem Tassiany Alves de; MORAIS, Lindocastro Nogueira de. Breve análise dos regimes previdenciários, agências reguladoras e intervenção do estado na economia: obediência aos princípios da Administração Pública Federal. *Revista Âmbito Jurídico*, São Paulo, 01 dez. 2012.

LOPES, Marina de Lima. Do regime próprio de previdência social. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 75, p. 243-286, jan./jun. 2012.

LORENZETTO, Bruno Meneses; KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. José Afonso da Silva é o doutrinador mais citado pelo STF. *Conjur*, 2013.

MAGANHA, Paulo Henrique Rocha. A (in)prudencia social: Financeirização da Previdência Local. In: MOGNON, Alex. *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*. Edição Especial "Artigos acadêmicos selecionados do curso de pós-graduação em RPPS". São Paulo: Indústria Gráfica Senador, 2015.

MAIA, Gretha Leite. Revisitando quatro categorias fundamentais: estado de direito, estado liberal, estado social e democracia. *NOMOS - Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*, Fortaleza, pp. 29-41, jul. 2011.

MARCO, Zanita de; SOUSA, Marina Andrade Pires; PEREIRA, Delúbio Gomes; GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. Os Regimes Próprios de Previdência Social: fundamentos e desafios. In: Brasil. Ministério da Previdência Social. *Previdência Social: Reflexões e Desafios*. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. ed.). Brasília: MPS, 2009. 232p.

MARTINEZ, Luciano. *Reforma da previdência: Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019: entenda o que mudou*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 280p.

MARTINS, Bruno Sá Freire. A aposentadoria pelo INSS e o vínculo estatutário. *Jornal Jurid*, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor/a-aposentadoria-pelo-inss-e-o-vinculo-estatutario>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MARTINS, Danilo Ribeiro Miranda. Previdência complementar aberta, fundos multipatrocinados e fomento da previdência fechada. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 24, n. 9, set. 2012.

MICHAEL, Lothar; MORLOK, Martin. *Direitos fundamentais*. Tradução de António Francisco de Sousa e António Franco. São Paulo: Saraiva, 2016.

MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência, Secretária de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. *Indicador de Situação Previdenciária – ISP*, 2021. 63p.

MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência, Secretária de Previdência, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. *Índice de Situação Previdenciária – ISP*, 2022, 60p. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt->

br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/indicador-de-situacao-previdenciaria/ISP_2022Relatorio_do_Indicador_de_Situao_Previdenciaria.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência. *Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), AEPS 2020* – publicado em nov/2021. Suplemento do Servidor Público – informações do RPPS da União. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>>. Acesso em: 28 out. 2022.

MINISTÉRIO do Trabalho e Previdência. *Anuário Estatístico de Previdência Social do RPPS (AEPS), AEPS 2020* – publicado em nov/2021. Suplemento do Servidor Público – Informações dos RPPS dos Estados e Municípios e Sistema dos Militares. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>>. Acesso em: 28 out. 2022.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 38. ed. Barueri/SP: Atlas, 2022.

MORAIS, Lindocastro Nogueira de. Regulação Indutiva da Sustentabilidade do Sistema Previdenciário dos Servidores Públicos. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 255-276, out., 2016.

MORAIS, Michel Martins de. *Reforma da previdência: o RPPS da União à luz da EC nº 103/19*. Teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

MTP. *Regime Previdenciário dos Entes Federativos*, 24 mar. 2021 e atualizado em 26 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas/previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

NAJBERG; Sheila; IKEDA, Marcelo. *Previdência no Brasil: Desafios e Limites*. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, p. 261-290, out., 1999. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

NETTO, Juliana Presotto Pereira. *A Previdência Social em Reforma: O Desafio a Inclusão de um maior número de Trabalhadores*. São Paulo: Ltr, 2002.

NEVES, Marcelo. (Não) solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões. *Lua Nova*, São Paulo, n. 93, p. 201-232, 2014.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Minas Gerais, v. 81, n. 4, ano XXIX, outubro, novembro, dezembro, 2011a.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. O equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e a capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes federativos. 365f. *Dissertação* (Mestrado em Direito Político e Econômico), Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2011b.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. *O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado*. Brasília, MPS, 2012. 336p.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. *Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs): conceito, evolução e estrutura constitucional*. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). *Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018.

OBSERVE Direito. *Você sabia que a Constituição Federal possui dois artigos 39?* 2016. Disponível em: <<https://observedireito.jusbrasil.com.br/artigos/357628386/voce-sabia-que-a-constituicao-federal-possui-dois-artigos-39>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Princípios para uma intervenção internacional eficaz em estados frágeis e em situações de fragilidade. *Fórum de Alto Nível do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento*, Paris - França de 3 a 4 de Abril de 2007 apud SOUZA, 2015.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. *Previdência dos servidores públicos*. Leme: JH Mizuno, 2013. 308p.

ORIENTAÇÕES aos municípios: Aplicabilidade da Emenda Constitucional 103/2019. *Tribunal de Contas do Estado de Rondônia*. Rondônia: Secretaria-Geral de Controle Externo-SGCE, 2020.

PIKETTY, Thomas. *Às urnas cidadãos!:* crônicas 2012-2016. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. *Conjuntura Social*, Brasília, MPAS/ACS, v. 10, n.1, p. 7-26, jan/fev/mar., 1999.

POSNER, Richard Allen. *Problemas de Filosofia do Direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PREFEITURA de Jundiaí. *Por que o município precisa alterar as regras de aposentadoria do Regime Próprio de Previdência Social?* 202-?. Disponível em: <<https://jundiai.sp.gov.br/previdencia-servidores/regime-proprio-de-previdencia-social/por-que-o-municipio-precisa-alterar-as-regras-de-aposentadoria-do-regime-proprio-de-previdencia-social/>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. Regime próprio de previdência do servidor público – Os princípios da segurança jurídica e proteção da confiança e os direitos em formação. *A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 27, p. 137-156, jan./mar. 2007.

REIS, Tiago. *RPPS: como funciona o Regime Próprio de Previdência Social?* SUNO, 24 fev. 2019 atual. 19 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.suno.com.br/artigos/rpps/>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Comentários ao regime único dos servidores públicos civis*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. 508p.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais dos servidores públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*. Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Terceiro Setor. *Temas de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 174p.

RODRIGUES, Alex Albert. *Financiamento dos regimes próprios*. In: RANGEL, Herickson Rubim (Org.). *Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade Ltda., 2018. p. 79.

RODRIGUES, Flávio Martins. *Fundos de Pensão: Temas Jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ROMERA, Marcia Paim; LEISTER, Mauricio Dias. *Previdência complementar do servidor público: reflexos da emenda constitucional nº 103/2019*. p. 193-249. VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*, v. 13, São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019.

ROSANVALLON, Pierre. *O Estado em movimento*. Sociedade e Estado, Brasília, v. 6, n. 2, p. 9-18, jul.-dez. 1991. Tradução de Fernanda A. de Fonseca Sobral, professora do Departamento de Sociologia da UnB.

ROTHENBURG, Walter Claudius *et al.*. *Assistência e previdência social em conexão com os direitos fundamentais: análise de casos*. p. 60-104. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Direitos fundamentais sociais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RUOSO, Maglyane. *Os regimes de previdência dos servidores públicos municipais - vantagens e desvantagens da adoção do regime próprio de previdência para os municípios*. 2016. 29f. *Monografia* (Especialização em Gestão Pública Municipal), Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2016.

SANTOS, Júlio Romeu Maciel dos. *Portal de Transparência e Boletim de Informações dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS*. *Monografia* (Especialização em Gestão Pública), Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, 2016.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. *Apelação nº 1010102-17.2014.8.26.0344*, 11ª Câmara. Relator: Des. Luis Ganzerla, 22 de setembro de

2015. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 25 set. 2015 apud HARDY, 2019, p. 321-322.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; FRIGERI, Celso Atilio; CESTARI, Renata Constante. O conflito entre a fazenda do ente e a receita previdenciária do regime próprio. p.260. In: MOGNON, Alexander (Coord.). *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*, v. 9. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2018, p. 258-281.

SAVARIS, José Antonio. O princípio constitucional da adequada proteção previdenciária: um novo horizonte de segurança social ao segurado aposentado. *Revista da AJUFERGS*, Rio Grande do Sul, n. 6, p. 201-227, 28 abr. 2009.

SERAU JUNIOR, Marco Aurelio. *Seguridade social e direitos fundamentais*. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2022. 252 p.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; PANCOTTI, Heloísa Helena Silva. A previdência social entre a moral e o direito. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, ano 6, n. 3, pp. 1433-1452, 2020.

SERVIDOR não efetivo pode ser aposentar pelo Regime Próprio de Previdência do Município? *Revista Gestão Pública Municipal*, 2023. Disponível em: <<https://www.consultordoprefeito.org/single-post/servidor-n%C3%A3o-efetivo-pode-ser-aposentar-pelo-regime-pr%C3%B3prio-de-previd%C3%Aancia-do-munic%C3%ADpio>>. Acesso em: 23 mai. 2023.

SILVA, Ana Paula Ferreira da; SANTOS, Maria Gabriela Araújo dos; SOUZA, Erica Xavier de; OLIVEIRA, Jorge Antonio Chaves de. O uso dos princípios orçamentários na gestão pública: um estudo de caso em prefeitura pernambucana. *XIII SIMPEP*, Bauru, SP, Brasil, 06 a 08 de novembro de 2006.

SILVA, Francisco Wilson Ferreira da; DINIZ, Gleison Mendonça. Fatores determinantes do resultado atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais cearenses. *Revista Controle*, Fortaleza, v.19, n.2, p. 145-179, jul./dez. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 6. ed. 3. tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. *Revista Pensar*, Fortaleza, v. 2, n. 1, p. 6-21, 1993.

SILVA, Lara Lúcia da; COSTA, Thiago de Melo Teixeira da. A Formação do Sistema Previdenciário Brasileiro: 90 anos de História. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 8, n. 3, pp. 159-173, jul./set., 2016.

SILVA, Luís Fernando. O regime próprio dos servidores públicos em tempos de desmonte dos direitos previdenciários. In: CARTAXO, Ana Maria, Baima; CABRAL, Maria do Socorro Reis (Orgs.). *Seguridade social, previdência e serviço social: desafios do tempo presente*. São Paulo: Cortez, 2022.

SILVA, Rodrigo Souza; AFONSO, Luís Eduardo. O Impacto da Reforma da Previdência do Governo Bolsonaro Sobre as Pensões Por Morte do RGPS. In: 22º USP Internacional Conference in Accounting, São Paulo, p. 1-21, 27 a 29 de julho de 2022.

SILVA, Rogério Borba da. A emenda constitucional nº 103 de 2019 e seus efeitos imediatos na recuperação dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos. *Revista Científica Disruptiva*, Recife, v. i, n. 3, jul-dez, 2019.

SILVA, Sebastiao de Sant' Anna e. *Os princípios orçamentários*. 2. Impre. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. *Revista de Direito do Estado*, Bahia, v. 4, p. 23-51, 2006.

SOUZA, Ana Beatriz Vieira de; SOUZA NETO, Francisco Alves de. Mensuração da Eficiência dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios cearenses no contexto da Teoria da Escolha Pública. 19ª Congresso USP de iniciação científica em contabilidade, São Paulo, 27 a 29 de julho de 2022.

SOUZA, Felício de Oliveira. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS): vantagens e desvantagens da gestão pelos fundos de previdência municipais. 2020. 20f. *Monografia* (Especialização em Gestão Pública), Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2020.

SOUZA, Maria Edileuza de. Disseminando a cultura previdenciária: uma proposta de divulgação do RPPS junto aos servidores e municípios do agreste meridional de Pernambuco: Iati e Tupanatinga. In: MOGNON, Alex. *Regimes Próprios: Aspectos Relevantes*. Edição Especial "Artigos acadêmicos selecionados do curso de pós-graduação em RPPS". São Paulo: Indústria Gráfica Senador, 2015.

SPREV, Secretaria de Previdência. *Acontece na SRPPS Informativo mensal* - Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social. Dez/2021, edição XVI. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/acontece-na-srpps/acontece-na-srpps>>. Acesso em: 25 jun. 2022.

SPREV, Secretaria de Previdência. *Aplicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 aos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios*, 2019. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/Quadro-de-Applicabilidade-da-EC-103.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

TAVARES, Manoel Leonardo. *Direito previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social*. 12 ed. Niterói, RJ: Impetus, 2010. 417p.

TEIXEIRA, Solange Maria. Políticas Sociais no Brasil: A histórica (e atual) relação entre o "público" e o "privado" no sistema brasileiro de proteção social. *Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 13, n. 2, p. 45-64, jul./dez., 2007.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

VERDÚ, Pablo Lucas. *A Luta pelo Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; CIOCCARI, Michele Gomes. Depressão e ansiedade como causas de aposentadorias precoces no serviço público. p. 44-93. In: VIEIRA, Lucia Helena (Org.). *Regimes Próprios: aspectos relevantes*. v. 13. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2019.

APÊNDICE I

Quadro 6 – Lei que instituiu o RPPS nos Estados da Federação Brasileira

Estado	Lei
Acre	LEI Nº 1.688, DE 08 DE DEZEMBRO DE 2005 Cria o Instituto de Previdência do Estado do Acre – ACREPREVIDÊNCIA, com natureza jurídica de autarquia e dispõe sobre sua estrutura, competências e quadro de pessoal.
Alagoas	LEI Nº 7.751, DE 9 DE OUTUBRO DE 2015. REESTRUTURA A UNIDADE GESTORA ÚNICA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE ALAGOAS, ALTERA A SUA PERSONALIDADE JURÍDICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Amapá	LEI Nº 0448, DE 07 DE JULHO DE 1999 Dispõe sobre a criação do Sistema Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, ativos e inativos e dos pensionistas do Estado do Amapá e adota outras providências. LEI Nº 0915, DE 18 DE AGOSTO DE 2005 Dispõe sobre o regime próprio de Previdência Social do Estado do Amapá e sobre a entidade de Previdência e dá outras providências.
Amazonas	LEI COMPLEMENTAR N.º 30, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2.001 DISPÕE sobre o Regime Próprio de Previdência do Estado do Amazonas, estabelece seus Planos de Benefícios e Custeio, cria Órgão Gestor e dá outras providências.
Bahia	Lei Nº 10.955 DE 21/12/2007 Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, disciplina o Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia e o Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, em observância ao art. 249, da Constituição Federal de 1988, e dá outras providências.
Ceará	LEI COMPLEMENTAR Nº 12, DE 23.06.99 (DO 28.06.99)

	Dispõe sobre a instituição do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros Poder do Estado do Ceará - SUPSEC e da respectiva contribuição previdenciária, extingue os benefícios previdenciários e de montepio que indica e dá outras providências. LEI COMPLEMENTAR N.º 184, DE 21.11.18 (D.O. 22.11.18) CRIA A FUNDAÇÃO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ – CEARÁPREV.
Distrito Federal	LEI COMPLEMENTAR Nº 769, DE 30 DE JUNHO DE 2008. Reorganiza e unifica o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF e dá outras providências.
Espírito Santo	LEI COMPLEMENTAR Nº 282 Unifica e reorganiza, na forma da Constituição Federal e da legislação federal aplicável, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências.
Goiás	LEI COMPLEMENTAR Nº 161, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2020 Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás – RPPS/GO e dá outras providências.
Maranhão	LEI COMPLEMENTAR Nº 073 DE 04 DE FEVEREIRO DE 2004. Dispõe sobre o Sistema de Seguridade Social dos Servidores Públicos do Estado do Maranhão, e dá outras providências. LEI COMPLEMENTAR Nº 219, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2019. Dispõe sobre o cumprimento, no Estado do Maranhão, do disposto na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, à Constituição Federal, institui o Comitê de Adequação do Regime Próprio de Previdência Social, e dá outras providências.
Mato Grosso	LEI COMPLEMENTAR Nº 560, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2014. Dispõe sobre a criação da Mato Grosso Previdência - MTPREV, autoriza a constituição de Fundos de Investimento, altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 14, de 16 de janeiro de 1992, bem como à Lei Complementar nº 254, de 02 de outubro de 2006, e dá outras providências.
Mato Grosso do	LEI Nº 2.207, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2000.

Sul	Institui o regime de previdência social do Estado de Mato Grosso do Sul, cria o Fundo de Previdência Social de Mato Grosso do Sul - MS-PREV, e dá outras providências.
Minas Gerais	LEI COMPLEMENTAR 64 DE 25/03/2002 - TEXTO ATUALIZADO Institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos civis do Estado e dá outras providências. (Ementa com redação dada pelo art. 13 da Lei Complementar nº 156, de 22/9/2020.)
Pará	LEI COMPLEMENTAR Nº 39, DE 09 DE JANEIRO DE 2002 Institui o Regime de Previdência Estadual do Pará e dá outras providências.
Paraíba	LEI Nº 7.517, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2003 Dispõe sobre a criação da Autarquia PBPREV – Paraíba Previdência e a organização do Sistema de Previdência dos Servidores Públicos do Estado da Paraíba e dá outras providências.
Paraná	LEI COMPLEMENTAR 233- 10 DE MARÇO DE 2021 Regulamenta no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná as regras permanentes do art. 35 da Constituição Estadual, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 4 de dezembro de 2019, e dá outras providências.
Pernambuco	LEI COMPLEMENTAR Nº 28, DE 14 DE JANEIRO DE 2000. Cria o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de Pernambuco, a fundação de direito público que o administrará, denomina-a Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE, cria os Fundos que lhe serão adstritos, respectivamente, Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPREV, e Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAFIN, ambos com natureza previdenciária, e determina providências pertinentes.
Piauí	LEI N º 4.051, DE 21 DE MAIO DE 1986. Regula o regime de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado do Piauí e sua administração.
Rio de Janeiro	LEI Nº 3189, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1999. INSTITUI O FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RIOPREVIDÊNCIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
Rio Grande do	LEI COMPLEMENTAR Nº 308, DE 25 DE OUTUBRO DE 2005

Norte	Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, reorganiza o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN) e dá outras providências.
Rio Grande do Sul	LEI COMPLEMENTAR N.º 13.758, DE 15 DE JULHO DE 2011. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário – FUNDOPREV –, e dá outras providências.
Rondônia	LC N. 228, DE 10 DE JANEIRO DE 2000 Dispõe sobre a criação do Sistema Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Cíveis e Militares, Ativos e Inativos e dos Pensionistas do Estado de Rondônia e adota outras providências. LC N. 432 DE 3 DE MARÇO DE 2008 Dispõe sobre a Nova Organização do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Cíveis e Militares do Estado de Rondônia e da outras providências.
Roraima	LEI COMPLEMENTAR N.º 054 de 31 de Dezembro de 2001. "Dispoe sobre o Regime Proprio de Previdencia Estadual de Roraima e da outras providencias".
Santa Catarina	LEI COMPLEMENTAR N.º 412, DE 26 DE JUNHO DE 2008 Dispõe sobre a organização do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Santa Catarina e adota outras providências.
São Paulo	LEI COMPLEMENTAR N.º 1.354, DE 06 DE MARÇO DE 2020 Dispõe sobre as aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo, nos termos do artigo 126 da Constituição do Estado de São Paulo, e dá outras providências.
Sergipe	LEI COMPLEMENTAR N.º 113 DE 1.º DE NOVEMBRO DE 2005 Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Sergipe – RPPS-SE, que abrange os servidores públicos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, os membros da Magistratura e do Ministério Público, os Conselheiros do Tribunal de Contas, e os servidores militares, ativos, inativos e pensionistas, e dá providências correlatas.
Tocantins	LEI N.º 072, DE 31 DE JULHO DE 1989. Publicado no Diário Oficial

	nº 16 Cria o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Tocantins (IPETINS) e dá outras providências. *Renomeado para Instituto de Previdência do Estado do Tocantins, pelo art. 1º da Lei nº 1.106, de 12/11/1999
--	---

Fonte: Dados da pesquisa, 2023, em pesquisa aos Diários Oficiais dos Estados Brasileiros.

APÊNDICE II

Quadro 7 – Alterações na redação original do art. 40 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Redação Original	Art. 40. O servidor será aposentado: I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos; II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço; III - voluntariamente: a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. § 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas. § 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários. § 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade. § 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei. § 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.
Redação da EC nº 03/1993	Art. 40. § 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.
Redação da EC nº 20/1998	Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. § 1º - Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma do § 3º: I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei; II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos

proporcionais ao tempo de contribuição;

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º - Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

§ 4º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

§ 7º - Lei disporá sobre a concessão do benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º.

§ 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e

	critérios fixados para o regime geral de previdência social. § 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam 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. § 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. § 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá 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.
Redação da EC nº 41/2003	Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. § 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou (Vide ADIN 3133) II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (Vide ADIN 3133) § 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será

	instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. § 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Vide ADIN 3133) § 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. § 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.
Redação da EC nº 88/2015	Art. 40..... § 1º II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;
Redação da EC nº 103/2019	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. § 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; 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. § 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16. § 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. § 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.

§ 5º 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 § 1º, 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.

§ 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.

§ 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.

.....

§ 9º O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201, e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade.

.....

§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social.

§ 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.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência

	complementar. § 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória. § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. § 21. (Revogado). § 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; III - fiscalização pela União e controle externo e social; IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza; VI - mecanismos de equacionamento do deficit atuarial; VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; IX - condições para adesão a consórcio público; X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.
--	--

Fonte: Dados da pesquisa, 2023, extraídos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.