

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA: A APLICAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL
103/2019 AOS ESTADOS E AOS MUNICÍPIOS**

AMANDA FREITAS SANTOS

RIO DE JANEIRO

2022

AMANDA FREITAS SANTOS

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA: A APLICAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL
103/2019 AOS ESTADOS E AOS MUNICÍPIOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.

RIO DE JANEIRO

2022

CIP - Catalogação na Publicação

S237r Santos, Amanda Freitas
REFORMA DA PREVIDÊNCIA: A APLICAÇÃO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL 103/2019 AOS ESTADOS E AOS
MUNICÍPIOS / Amanda Freitas Santos. -- Rio de
Janeiro, 2022.
82 f.

Orientadora: Larissa Pinha de Oliveira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Previdência Social. 2. Reforma da
Previdência. 3. EC 103/2019. I. de Oliveira,
Larissa Pinha, orient. II. Título.

AMANDA FREITAS SANTOS

**REFORMA DA PREVIDÊNCIA: A APLICAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL
103/2019 AOS ESTADOS E AOS MUNICÍPIOS**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2022

Dedico este trabalho ao meu porto seguro, meu maior incentivador e amado pai, Nivaldo (*in memoriam*). Imagino toda a sua felicidade se hoje estivesse aqui fisicamente.

AGRADECIMENTOS

Primeiro, agradeço a Deus por me permitir esta conquista.

Ao meu pai, Nivaldo (*in memoriam*), pelo incentivo, por sempre acreditar em mim e por me passar princípios de integridade e honestidade. Sigo aprendendo todos os dias com seus conselhos, mesmo passados alguns anos da sua partida.

À minha mãe, Angélica, melhor professora que tive o privilégio de ter, pelo exemplo, pela amizade, pelo amor e pela paciência em me ensinar qualquer matéria, sendo imprescindível à minha formação pessoal e acadêmica. Agradeço aos meus pais pela responsabilidade com que trataram a nossa educação.

À minha avó Aida (*in memoriam*), por me passar toda a sua curiosidade, a sua coragem e a sua fé, e por ter me influenciado a ser uma mulher independente e sonhadora.

À minha querida irmã e melhor amiga, Natália. Primeiro, por ter me apresentado à Faculdade Nacional de Direito e por toda a sua ajuda ao longo da graduação. Também, por ser minha companheira, por dividir comigo as tristezas e as felicidades da vida, por ser minha ouvinte e por me entender tão bem.

Ao meu marido e grande amor, Daniel. Por encarar comigo essa jornada de estudos que só nós entendemos e por sempre estar ao meu lado, deixando o caminho mais leve, divertido e positivo e por compartilhar comigo todas as doces conquistas da vida.

Sou grata a toda a minha família, aqui representada pela minha tia Vânia, pela minha sogra, Neusa, e pelo meu padrinho Calazães, pela dedicação e pelo amor incondicional.

Aos meus queridos amigos, em especial à Natália, à Paloma, à Vivian e ao Rafael, por todo o incentivo para que eu terminasse esta graduação.

Aos meus amigos e colegas de trabalho do Rioprevidência, especialmente aos da Diretoria de Seguridade e aos da Coordenadoria de Atuária, aqui incluídas as queridas Julia e Sheila, por

todos os debates que temos e que me fazem aprender e gostar a cada dia mais do tema deste trabalho.

A todos os mestres que cruzei pela vida, exemplos imprescindíveis à minha formação.

Por fim, sou grata ao serviço público. Ter a oportunidade de receber ensino público de qualidade durante a maior parte da minha vida não só me mostrou que eu poderia planejar este momento como me subsidiou estar aqui hoje concluindo esta graduação. Desejo que todos também tenham acesso público ao conhecimento, possibilitando-lhes sonhar, buscar e realizar.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar os impactos das Emendas Constitucionais previdenciárias, especialmente o da Emenda Constitucional 103 de 2019, no ordenamento jurídico dos Estados e dos Municípios, bem como na vida dos servidores públicos em geral. A análise se inicia na Constituição Federal de 1988, com uma retrospectiva histórica a partir dos presidentes do país, na qual se enfatiza a influência de cada um deles na Previdência Social. Ainda, rememoram-se todas as implementações realizadas no âmbito da Previdência Social no setor público, principalmente no que se refere às Emendas Constitucionais; e, ainda, abordam-se as especificidades da última Emenda realizada, inclusive no tocante às alterações trazidas ao ordenamento jurídico dos Entes Federativos. Ademais, também se discutem os efeitos que essas alterações ocasionarão na vida previdenciária dos servidores públicos por elas afetados e sua influência no princípio constitucional da segurança jurídica. Por fim, apresenta-se a Reforma da Previdência realizada pelo Estado do Rio de Janeiro, como exemplo de Emenda à Constituição Estadual baseada na Emenda Constitucional 103 de 2019.

Palavras-chave: Constituição Federal/88; Emenda Constitucional 103/19; Reforma da Previdência; Previdência Social; Servidores Públicos.

ABSTRACT

This work aims to analyze the impacts of Constitutional Amendments about of Social Security, especially that of Constitutional Amendment 103 of 2019, at the States and Municipalities legal systems, as well as on all government employees. The analysis begins with the Federal Constitution of 1988, with a historical retrospective of the presidents of Brazil, emphasizing their influence at social security. Also, all the implementations carried out in the scope of Social Security in the public service are remembered, especially with regard to Constitutional amendments, and, still, the specifics of the last Constitutional Amendment, including with regards to the changes at the States and Municipalities legal systems. In addition, the effects that these changes will have on the social security of the government employees and their influence on the constitutional principle of legal certainty are also discussed. Finally, is presented the Social Security Reform conducted by the state of Rio de Janeiro, as an example of an amendment to the State Constitution based on Constitutional Amendment 103 of 2019.

Key words: Federal Constitution of 1988; Constitutional Amendment 103 of 2019; Social Security Reform; Social Security; Government Employees.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	15
1.1 Momento histórico	15
1.2 A Previdência Social na Constituição Federal de 1988	16
1.2.1 O artigo 40 e a previdência social dos servidores públicos	19
1.3 Governos pós-Constituição Federal	21
1.3.1 Governos anteriores a Fernando Henrique Cardoso (1988 – 1994)	21
1.3.2 Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)	24
1.3.3 Governo de Lula (2003 – 2010)	25
1.3.4 Governo de Dilma Rousseff (2011 – 2016)	27
1.3.5 Governo de Michel Temer (2016 – 2018)	30
1.3.6 Governo de Bolsonaro (2019 – atual)	31
1.4 Emendas Constitucionais Previdenciárias	33
1.4.1 Emenda Constitucional 03/1993	33
1.4.2 Emenda Constitucional 20/1998	34
1.4.3 Emenda Constitucional 41/2003	40
1.4.4 Emenda Constitucional 47/2005	44
1.4.5 Emenda Constitucional 70/2012	46
1.4.6 Emenda Constitucional 88/2015	47
2. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019	48
2.1 Justificativas para a Reforma	48
2.2 Alterações aplicadas aos servidores públicos federais	49
2.3 A desconstitucionalização das regras	54
2.4 A adequação dos Estados e Municípios	58
2.5 O impacto das alterações na vida previdenciária do servidor	63
3. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	67
3.1 A Previdência Social dos servidores do Estado do Rio de Janeiro	67
3.2 Emenda 90/2021 à Constituição Estadual	68
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

A Previdência Social é um direito social¹ positivo previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e representa, também, uma das vertentes da Seguridade Social, conforme artigo 194², caput, da CF/88.

Consoante os artigos 40³ e 201⁴ da CF/88, a Previdência Social será sempre de caráter contributivo e, no que se refere a servidores e a empregados⁵, de filiação obrigatória. Além disso, no que diz respeito ao regime jurídico de seus segurados, subdivide-se em dois: os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que seguem, entre outras, o disposto na Lei 9.717/1998 e se aplicam aos “servidores titulares de cargos efetivos”⁶; e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aplicado aos demais trabalhadores⁷, conforme lei 8.213/1991.

De acordo com o artigo 22 da CF/88, “compete privativamente à União legislar sobre: (...) XXIII - seguridade social”. Além disso, o inciso XII do artigo 24 da mesma carta designa aos Estados legislar concorrentemente à União, dentre outros temas, sobre previdência social⁸. Ademais, conforme artigo 30 da CF/88, cabe aos Municípios “suplementar a legislação

¹ Art. 6º 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, na forma desta Constituição. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 Dez. 2021).

² 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. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 Dez. 2021).

³ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 Dez. 2021).

⁴ 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 (...). (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 Dez. 2021).

⁵ Sobre o assunto, ver: <https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seus-direitos-e-deveres/tipos-de-filiacao>

⁶ BRASIL, **Lei 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm>. Acesso em: 20 de Dez. 2021.

⁷ BRASIL, **Lei 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 20 de Dez. 2021.

⁸ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 Dez. 2021).

federal e a estadual no que couber”⁹. Nesse sentido, no que se refere ao RGPS, todas as regras são estabelecidas pela União, como, por exemplo, pelo artigo 201 da CF e pela lei 8.212/1991. Sendo assim, conforme explica André Studart Leitão e col., como a competência para legislar sobre o RGPS é exclusiva da União, conclui-se que o inciso XII do art. 24 da CF/88, anteriormente citado, se refere à previdência social dos servidores públicos:

A competência legislativa na previdência social do Regime Próprio fica assim estabelecida: a União concentra o poder de estabelecer as normas gerais naqueles temas que demandam tratamento padronizado, principalmente na regulamentação do art. 40 da CRFB. Caberá às pessoas políticas da Federação, observadas as diretrizes constitucionais e as normas gerais editadas pela União Federal, legislar sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos seus servidores ocupantes de cargo efetivo, por lei específica de cada ente federativo.¹⁰

Dessarte, a despeito das regras constitucionais referentes aos servidores federais, cabe aos Estados e Municípios estabelecerem as regras específicas de aposentadoria e pensão por morte de seus servidores, conforme CF/88, *in verbis*:

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. (...) 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. (...) § 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. (...) § 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.¹¹

Desde a promulgação da CF/88, houve diversas Emendas Constitucionais alterando a Previdência Social¹², especialmente as partes que se referem aos RPPS. Todavia, a EC 103/2019 inovou no que concerne à abrangência das normas estabelecidas. Até 2019, a CF/88 abarcava a

⁹ Art. 30. Compete aos Municípios: (...) II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 Fev. 2022).

¹⁰ LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Conteúdo e Alcance das normas gerais de Direito Previdenciário**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 55, p. 167, jan. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p163.pdf>. Acesso em: 25 Jan. 2022.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 Dez. 2021.

¹² Essas alterações serão aqui chamadas de “Reforma da Previdência”.

maior parte do amparo legal das regras de previdência dos servidores públicos, independentemente do ente a que pertenciam. No entanto, infere-se que, a partir da Emenda Constitucional (EC) 103/2019, foi delegada aos Estados e aos Municípios maior autonomia para que legislassem sobre a previdência de seus servidores, passando, inclusive, a poder adotar regras diferenciadas para concessão de seus benefícios, desde que mantivessem como parâmetro os valores mínimos estabelecidos constitucionalmente aos servidores titulares de cargo efetivo da União¹³, quais sejam, os estipulados pelo artigo 40 da CF/88.

Desse modo,

no processo de aprovação, o Congresso estabeleceu regras que são aplicáveis direta e imediatamente a todos os entes da Federação, outras aplicáveis somente à União e algumas disposições específicas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Então, o novo sistema constitucional previdenciário do servidor difere substancialmente daquele estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas 20, de 1998, 41 de 2003 e 47 de 2005, que estabeleciam regras uniformes

¹³ 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. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 Fev. 2022).

para os RPPS de todos os entes da federação, que também era encontrada nas Constituições anteriores.¹⁴

À vista disso, pode-se considerar que a última Reforma da Previdência trouxe o que se denomina desconstitucionalização¹⁵ das regras previdenciárias dos servidores públicos. Isso decorre do rompimento da unicidade das diretrizes de aposentadoria e pensão dos servidores públicos e seus dependentes, permitindo que cada ente crie suas peculiaridades normativas. Tal desvinculação constitucional pode ocasionar diversos efeitos, tais como uma menor segurança jurídica aos titulares do direito, decorrente, por exemplo, de maior dificuldade na definição das regras que serão aplicadas quando da aposentadoria e pensão por morte de servidores que transitaram por mais de um regime próprio previdenciário ao longo de sua vida laborativa¹⁶.

Destaca-se, ainda, que as alterações também abarcaram os militares dos Estados. Esse grupo deixa de ser considerado servidor, sendo amparados por legislação própria específica, de competência da União¹⁷, e passando seus benefícios para a responsabilidade direta do Tesouro¹⁸.

¹⁴ MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. Notícias: **Aplicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 aos RPPS**. Disponível em: < <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/legislacao-dos-rpps/aplicacao-da-emenda-constitucional-no-103-de-2019-aos-rpps>>. Acesso em: 09 Fev. 2022.

¹⁵ “A desconstitucionalização significa retirar determinado conteúdo normativo que estava previsto na Constituição para regulamentá-lo por meio de lei (complementar ou ordinária). Essa alteração, ou rebaixamento do conteúdo normativo de constitucional para infraconstitucional, ocorre quando há interesse em facilitar a alteração do comando legal, já que a regulamentação por lei é muito mais simples do que por emenda à Constituição.” (IBS ADVOGADOS. **Desconstitucionalização – Que palavrão é esse trazido pela Reforma da Previdência?** 27 Mai. 2020.) Disponível em: < <http://www.lbs.adv.br/pdf/artigos/5198968567d705037c0540c6705df4bce3915714.pdf>>. Acesso em: 09. Fev. 2022.

¹⁶ PEC 6/2019: o substitutivo aprovado na Comissão Especial. **Nota Técnica número 211-ARE**, São Paulo, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Julho de 2019. Disponível em: < <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec211ASubstitutivo/index.html?page=1>>. Acesso em 15 Jan. 2022.

¹⁷ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:(...)

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 Fev. 2022).

¹⁸ BRASIL, **Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (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; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113954.htm>. Acesso em: 09 de Fev. 2022.

Nesse sentido, este trabalho tratará da previdência no âmbito da Administração Pública no que se referir aos servidores públicos e à parte legislativa. Por isso, comentaremos aqui o que foi trazido originalmente sobre o tema pela CF/88, ambientando, também, em qual contexto social e político se deu sua promulgação.

Ademais, trataremos das alterações que as Emendas Constitucionais, em especial a EC 103/2019, trouxeram à Previdência Social, tanto para os Estados e Municípios, quanto para os servidores públicos em geral, bem como os impactos que essas mudanças podem causar em todo um ordenamento jurídico. Para isso, será feita, inicialmente, contextualização histórica da CF/88, que instituiu um Estado Democrático de Direito e deu foco ao Estado de bem-estar social¹⁹.

Além disso, analisaremos a atuação de cada um dos presidentes do Brasil pós-redemocratização, no que concerne ao tema estudado. Ainda, comentaremos justificativas para reformas previdenciárias e fatores como a desconstitucionalização das regras previdenciárias e os impactos das alterações na vida de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas.

Por fim, como um exemplo da adaptação dos entes estaduais e municipais à última Reforma, também será tratada, aqui, a Emenda 90, de 5 de outubro de 2021, à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que altera a citada Constituição Estadual em virtude da edição da EC 103/2019, bem como a Lei Estadual 195/2021, que regula aquela emenda.

Diante disso, o presente trabalho visa analisar a evolução previdenciária trazida pelas Reformas à Constituição Federal, tema de grande importância na vida de todos os trabalhadores, entre eles os servidores públicos.

¹⁹ “A definição de welfare state pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

(...)

O Estado de bem-estar, posterior à década de 1950, pode ser considerado uma concepção mais avançada dos chamados "serviços sociais" que foram promovidos, por exemplo, em países como a Alemanha de Bismarck no século XIX, durante período de intensa industrialização.” (GUEDES GOMES, Fabio. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. Revista de Administração Pública, 30 Nov. 2007.) Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rap/a/dvHMHgG5NDdvZH6wy54fDDq/?lang=pt> >. Acesso em: 25 Mai. 2022.

1. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.1 Momento histórico

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal atualmente vigente foi fruto das anteriores demandas sociais e, como sua classificação quanto à origem diz, da vontade do povo. Consoante Gilmar Mendes, a CF/88, apelidada “constituição cidadã”, encerra um período marcado pela predominância de poderes absolutos por parte do presidente da república e por “anseios de liberdade, participação política de toda a cidadania, pacificação e integração social”, restaurando garantias individuais e estabelecendo direitos sociais e a possível intervenção estatal na proteção da dignidade humana de todos, sendo esse um princípio apresentado pela primeira vez em uma constituição na história do país²⁰.

A CF/88 foi elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, que foi eleita em novembro de 1986 na pretensão de que se fizesse uma nova Constituição Federal. Conforme Ana Paula de Barcellos,

os deputados e senadores eleitos não seriam, todavia, apenas constituintes. O que se elegeu em novembro de 1986 foi, na verdade, um novo Congresso Nacional, que funcionaria temporariamente como Assembleia Nacional Constituinte. Tendo esta encerrado os seus trabalhos, os constituintes prosseguiriam na condição de congressistas até o final de seus mandatos.²¹

Essa, todavia, não foi a primeira constituição a tratar sobre benefícios previdenciários, que foi abordado pela primeira vez na Constituição de 1824, com a nomenclatura de “socorros públicos”²². As constituições seguintes também fizeram alguma menção a temas de aposentadoria ou variações²³.

Apesar disso, não havia muitos meios de exigir-se que tais garantias fossem cumpridas. Nesse sentido, conforme preceitua Lincoln Nolasco²⁴, “a Constituição Federal brasileira de

²⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 151-152.

²¹ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 113.

²² Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. XXXI. A Constituição tambem garante os socorros publicos. (BRASIL. **Constituição (1824) Constituição Política do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 09 Fev. 2022).

²³ Sobre o assunto, ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>

²⁴ NOLASCO, Lincoln. **Evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo**. Portal Conteúdo Jurídico, Brasília, mar. 2012. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/27980/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo>>. Acesso em: 25 Jan. 2022.

1988 marca o retorno de um Estado democrático de direito em nosso país, tendo contemplado vários direitos e garantias fundamentais aos cidadãos”. Ainda conforme o autor,

é neste contexto em que, com relação aos direitos fundamentais sociais, também chamados de direitos fundamentais de segunda dimensão (dentre os quais se incluem os direitos relativos à Previdência Social) surge a discussão a respeito da eficácia de tais direitos, ou seja, se é possível se exigir do Estado prestações de cunho positivo a fim de que os direitos fundamentais sociais sejam efetivamente garantidos. (...) Desta forma, é neste contexto que se inserem os direitos relativos à Previdência Social na Carta Magna de 1988, tendo em vista que, conforme já mencionado alhures, tais direitos possuem natureza de direitos fundamentais sociais.²⁵

Sendo assim, em referência ao próprio preâmbulo²⁶ do texto constitucional, a reunião dos representantes do povo em Assembleia Nacional constituinte visou instituir um Estado Democrático de direito, que se destina “a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos”.

1.2 A Previdência Social na Constituição Federal de 1988

Concorde o já exposto neste trabalho, a CF/88 estabelece a Previdência Social como direito social, em seu artigo 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social (...)”²⁷. Os denominados direitos sociais são considerados direitos positivos por se referirem à obrigação de fazer do Estado. Conforme Kelsen²⁸:

²⁵ NOLASCO, Lincoln. **Evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo**. Op. Cit.

²⁶ O Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que o preâmbulo da CF/88 não possui força normativa, não contendo relevância jurídica, mas política, ressaltando, todavia, princípios como o do Estado Democrático de Direito: “O preâmbulo (...) não se situa no âmbito do Direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. É claro que uma Constituição que consagra princípios democráticos, liberais, não poderia conter preâmbulo que proclamasse princípios diversos. Não contém o preâmbulo, portanto, relevância jurídica. O preâmbulo não constitui norma central da Constituição, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro. O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio do Estado Democrático de Direito, princípio republicano, princípio dos direitos e garantias, etc. Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas centrais de reprodução obrigatória, ou que não pode a Constituição do Estado-membro dispor de forma contrária, dado que, reproduzidos, ou não, na Constituição estadual, incidirão na ordem local.” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI nº 2.076/AC*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>>. Acesso em: 30 Jan. 2022).

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Op. cit.

²⁸ Para o autor, todavia, a obrigação de fazer não necessariamente estabelece sanção: “A definição do Direito como uma ordem coercitiva pode ainda manter-se em face daquelas normas que conferem competência ou poder para uma conduta que não tenha o caráter de um ato de coação, ou permitem positivamente tal conduta, na medida em que tais normas são normas não-autônomas, por estarem em ligação essencial com normas estatuidoras de atos de coerção.” KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 36.

A conduta humana é ainda regulada num sentido positivo quando a um indivíduo é conferido, pelo ordenamento normativo, o poder ou competência para produzir, através de uma determinada atuação, determinadas conseqüências pelo mesmo ordenamento normadas, especialmente - se o ordenamento regula a sua própria criação - para produzir normas ou para intervir na produção de normas.²⁹

Vale destacar que os direitos sociais são considerados direitos fundamentais. Nesse sentido, Ana Carolina Lopes Olsen ressalta:

em países com extrema desigualdade social como o Brasil, em que a iniciativa privada não tem condições – ou interesse – em atender as necessidades da parcela da população que vive abaixo das condições de inserção no mercado (os chamados excluídos), é certo que os direitos sociais têm um importante papel a cumprir. Este papel foi observado pelo constituinte, que se ocupou dos direitos sociais dotando-lhes da mesma fundamentalidade que os tradicionais direitos “de defesa” ou “individuais”, relacionados à realização do princípio da liberdade. De fato, não poderia ser diferente na medida em que eles representam instrumentos para a realização dos fins que a Constituição colocou a si própria, no artigo 3º, especialmente nos incisos I, III e IV: “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.³⁰

Desse modo, a importância de direitos estabelecidos constitucionalmente e que sejam considerados fundamentais está, também, em sua base. Também conforme Ana Carolina Lopes Olsen,

um direito revela um interesse ou uma carência fundamental – e daí sua caracterização como direito fundamental – na medida em que “sua violação ou não satisfação significa a morte ou sofrimento grave ou toca no núcleo essencial da autonomia”. Prossegue o autor alemão, salientando que por este critério material é possível conceber como direitos fundamentais não somente direitos de defesa liberais clássicos, mas também, direitos sociais voltados para a proteção de um mínimo existencial.³¹

Ainda nesse contexto, importa distinguir como se aplica a alterabilidade de uma norma de caráter constitucional: a CF/88 possui modo de alteração diferente das normas infraconstitucionais. Enquanto estas podem ser alteradas de forma mais simplificada, como para o caso de lei complementar, cuja aprovação depende de maioria absoluta, em uma sessão³²,

²⁹ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Op. Cit., p. 11.

³⁰ OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível**. 2006. 390f. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas – Universidade Federal do Paraná, Paraná. 2006. p. 12. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp007711.pdf>> Acesso em: 28 Dez. 2021.

³¹ *Ibid.* p. 25

³² CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conheça a tramitação de projetos de lei complementar**. Agência Câmara de Notícias. Brasília, out. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/606442-conheca-a-tramitacao-de-projetos-de-lei-complementar/>>. Acesso em: 08 Fev. 2022.

aquela deverá ter sua proposta “discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”.³³

A partir disso, no que se refere ao direito à seguridade social, destaca-se o artigo 22, XXIII, pelo qual é competência privativa da União legislar sobre seguridade social³⁴. Ademais, de acordo com o artigo 24, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar de forma concorrente sobre previdência social, proteção e defesa da saúde³⁵.

Nesse sentido, conforme André Studart Leitão e col.,

Quanto à previdência pública, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dado o seu caráter nacional, é de competência material exclusiva da União. Quanto aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), nos termos do art. 40 da CRFB, a competência material é comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.³⁶

Além disso, ainda segundo os autores, em relação ao artigo 22, inciso XXIII, CF/88,

compete privativamente à União regulamentar a seguridade social como sistema, ou seja, estabelecer a organicidade da seguridade social (como as três áreas de atuação da seguridade social deverão interagir sistematicamente).³⁷

Ainda,

Em termos de competência legislativa sobre previdência social, é necessário dividi-la entre o RGPS e o RPPS. No que se refere ao RGPS, a competência legislativa da União é privativa, seja em razão do caráter nacional de abrangência do Regime Geral (não há espaço para regulamentação local), seja pelo fato de a União deter competência exclusiva para instituir contribuições previdenciárias para o Regime Geral (art. 149, caput, da CRFB). Por outro lado, o art. 24, inciso XII, da CRFB

³³ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 Fev. 2022).

³⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIII - seguridade social (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 Fev. 2022).

³⁵ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 Fev. 2022).

³⁶ LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Conteúdo e Alcance das normas gerais de Direito Previdenciário**. Op. Cit., p.166

³⁷ *Ibid.* p. 166.

atribui competência legislativa concorrente à União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a previdência social.³⁸

1.2.1 O artigo 40 e a previdência social dos servidores públicos

Ainda, no decorrer da CF/88 já foram especificados, quando da promulgação, quais direitos a referência à seguridade social abrangia, inclusive no que se referia aos servidores públicos – um dos destaques deste trabalho. Desse modo, a CF/88 trouxe, em seu texto original do artigo 40, as regras de aposentadoria e pensão por morte relativas aos considerados servidores públicos civis. Em tal texto, definia-se que o servidor poderia se aposentar, *in verbis*:

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.³⁹

Pelo trecho acima, é possível verificar que a CF/88 já abarcou todas as regras de aposentadoria e pensão dos servidores. A despeito de incumbir a lei infraconstitucional a regularização de certos aspectos, foi no âmbito constitucional que as regras gerais foram propostas, sendo aplicáveis a servidores de quaisquer entes⁴⁰.

³⁸ LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Conteúdo e Alcance das normas gerais de Direito Previdenciário**. Op. Cit. p. 166.

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Op. cit.

⁴⁰ *Ibid.*

No que se refere às regras propriamente ditas, destacam-se: as possibilidades de aposentadoria em situações nas quais o servidor se tornasse inválido – a “aposentadoria por invalidez”; a aposentadoria em que houvesse cumprimento de período laboral específico – conhecida como “aposentadoria por tempo de serviço”; a aposentadoria na qual houvesse opção por parte do servidor ao atingir certa idade – popularmente chamada de “aposentadoria por idade”, e a aposentadoria ocorrida quando o servidor completasse setenta anos, na qual era obrigatória sua saída – a aposentadoria compulsória⁴¹.

Também foram estabelecidos benefícios como a “integralidade”, pela qual o servidor poderia se aposentar tendo como benefício o último salário que possuía em atividade; e a paridade, pela qual o aposentado teria direito a equiparar seu salário ao do servidor em atividade sempre que este tivesse reajuste⁴².

Ademais, as regras de pensão por morte de servidor foram especificadas, estivesse ele em atividade ou aposentado. Assim, o §5º do artigo 40 da CF/88 estabeleceu como se daria esse tipo de benefício, que corresponderia à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor⁴³ falecido⁴⁴.

⁴¹ 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; (...) d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2022).

⁴² Art. 40. O servidor será aposentado:

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; (...) § 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. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2022).

⁴³ O termo servidor abrange tanto os que estão em atividade quanto os que já se aposentaram.

⁴⁴ Art. 40. O servidor será aposentado: § 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. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2022).

A CF/88 também considerou, em seu artigo 42, que eram “servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares”. Por esse motivo, os militares foram abarcados por algumas regras relacionadas ao servidor civil, quais sejam, a paridade de proventos de aposentadoria e valor de pensão por morte, como estipula o § 10 do mesmo artigo: “aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, e a seus pensionistas, o disposto no artigo 40, §§ 4º e 5º”⁴⁵.

1.3 Governos pós-Constituição Federal

Conforme explicitado anteriormente, a CF/88 decorreu de uma Assembleia Constituinte eleita em 1986 com a finalidade de elaborar uma nova carta. Conforme informação do sítio da Câmara Legislativa, em comemoração aos 30 anos da CF/88, essa Assembleia, convocada pelo presidente José Sarney, trabalhou por 20 meses na confecção do documento⁴⁶. Ainda de acordo com o informativo, houve intensa participação social, com a possibilidade de encaminhamento de sugestões para o novo texto. Com isso,

A Constituição Cidadã, promulgada em 5 de outubro de 1988, tornou-se o principal símbolo do processo de redemocratização nacional. Após 21 anos de regime militar, a sociedade brasileira recebia uma Constituição que assegurava a liberdade de pensamento. Foram criados mecanismos para evitar abusos de poder do Estado.⁴⁷

1.3.1 Governos anteriores a Fernando Henrique Cardoso (1988 – 1994)

A nova e democrática constituição nasceu na vigência do governo do presidente da República José Sarney. Com efeito, José Sarney foi eleito, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e por eleição indireta, como vice-presidente de Tancredo

⁴⁵ Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares. § 1º As patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são asseguradas em plenitude aos oficiais da ativa, da reserva ou reformados das Forças Armadas, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, sendo-lhes privativos os títulos, postos e uniformes militares.(...) § 10 Aplica-se aos servidores a que se refere este artigo, e a seus pensionistas, o disposto no art. 40, §§ 4º e 5º. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2022).

⁴⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara. **30 anos da Constituição**. Brasília, out. 2018. Disponível em:< <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>>. Acesso em: 17 Fev. 2022.

⁴⁷ *Ibid.*

Neves, que assumiria em março do mesmo ano. Todavia, “o presidente Tancredo Neves, adoeceu gravemente e faleceu pouco antes de tomar posse do cargo. Assim, Sarney assumiu a presidência da República em abril”⁴⁸.

Foi no governo de José Sarney que “foram restabelecidas as eleições diretas para presidente, prefeito e governador” e no qual o Congresso aprovou o direito de voto dos analfabetos⁴⁹. Todavia, conforme explica Ana Paula de Barcellos, seu governo foi marcado por diversos problemas, como o fracasso do recém implementado Plano Cruzado:

O Plano tinha por objetivo a contenção da inflação e a estabilização da economia, como todos os demais que o sucederam. As principais medidas adotadas foram um radical congelamento de preços e um congelamento parcial de salários, com reajustes periódicos em função do índice de inflação atingido, chamado gatilho. Em um primeiro momento o plano foi um sucesso, angariou enorme simpatia popular e Sarney foi alçado a herói nacional. Entretanto, o pior estava por vir. O plano precisava de ajustes e o radical congelamento de preços praticado a princípio, medida extremamente popular, senão populista, não podia ser mantido indefinidamente. Nada obstante, o plano foi mantido artificialmente por conta das eleições para governadores que se aproximavam (novembro de 1986) em favor de interesses políticos. Imediatamente após as eleições, nas quais o governo obteve esmagadora vitória, o plano original foi substituído por um Plano Cruzado II, que nada mais podia fazer pela inflação, novamente galopante, e uma crise econômica que se aprofundava a cada mês.⁵⁰

No que tange à previdência social, não houve inovação em seu governo, além de todo o apresentado pela própria CF/88, promulgada durante seu mandato.

A eleição seguinte já ocorreu por voto direto, ou seja, o presidente seria diretamente escolhido pelo povo, sendo a primeira desde Jânio Quadros e João Goulart. Nela, foi eleito Fernando Collor de Melo. Antes das eleições, todavia, Collor já ficou conhecido como “caçador de marajás” – como uma referência ao combate aos servidores públicos que recebiam altos salários⁵¹.

Conforme expõe Ana Paula de Barcellos, seu governo organizou, já inicialmente, um pacote de mudanças – denominadas de “Plano Collor”. Nessa linha, assim que tomou posse,

⁴⁸ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara. **30 anos da Constituição**. Op. cit.

⁴⁹ ARQUIVO NACIONAL. **Centro de Referência de Acervos Presidenciais: José Sarney**. Disponível em: <<http://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/111-jose-sarney>>. Acesso em: 26 Dez. 2021.

⁵⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Op. Cit., p. 114-115.

⁵¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Antecedentes O governo Collor O processo por crime de responsabilidade A tentativa de retorno O julgamento**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/collor>>. Acesso em: 26 Dez. 2021.

Collor anuncia um pacote de medidas econômicas e administrativas, o Plano Collor. A principal medida econômica foi a retenção de todos os ativos depositados em instituições financeiras, entre eles os depósitos em cadernetas de poupança, provocando o bloqueio de aproximadamente 2/3 de todo o dinheiro circulante no País (US\$ 85 bilhões) e uma brutal crise de liquidez no mercado. O objetivo da medida era subjugar a inflação, o que, de fato, ocorreu em uma primeira fase, mas não sem os tradicionais efeitos colaterais: queda de produção e vendas, recessão e desemprego. O impacto da medida, todavia, não foi apenas econômico, mas também psicológico. Era impossível não lembrar do então candidato Fernando Collor de Melo, semanas atrás, se comprometendo publicamente a não tocar nos depósitos em poupanças. A população assistiu aos telejornais de 15 de março de 1990 boquiaberta.⁵²

Ainda seguindo o exposto pela autora, no governo Collor houve um enorme desmonte da máquina pública e, também, de sistemas de fiscalização, com a extinção de cargos públicos, órgãos e empresas estatais, além do aumento da tributação. Apesar disso, Collor se manteve no poder, lançando o “Plano Collor II”, que, todavia, teve o mesmo fracasso do primeiro. Também em seu governo, houve plano de privatização e “denúncias de fraudes, desvios e superfaturamentos se acumulavam contra a Previdência, o Ministério da Saúde”. Com isso, após uma série de denúncias e escândalos de corrupção, iniciou-se um processo para impeachment, quando, então, o presidente renunciou ao mandato, saindo do cargo⁵³.

Assim, o vice-presidente, Itamar Franco, se tornou presidente da república. De acordo com a Biblioteca Oficial da Presidência, a intenção desse presidente era a manutenção da democracia recém instaurada, bem como a resolução dos problemas econômicos nos quais o país se encontrava⁵⁴. Nesse sentido,

Em janeiro de 1993, Itamar reuniu-se com presidentes de 19 partidos, com o intuito de estabelecer um pacto de governabilidade que permitisse enfrentar os problemas econômicos decorrentes da escalada inflacionária. Em março, foi aprovado pelo Senado o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) calculado em 0,25% do valor dos cheques emitidos até dezembro de 1994.

Em 21 de abril de 1993 foi realizado um plebiscito, conforme previa a Constituição de 1988, para escolher a forma e o sistema de governo no Brasil, tendo sido o regime republicano e o sistema presidencialista confirmados pela maioria dos eleitores.⁵⁵

Ademais, também de acordo com a biblioteca, nesse governo que foi implementado o plano real, proposto pelo então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, visando o

⁵² BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Op. Cit., p. 115-116.

⁵³ *Ibid.* p. 117-119.

⁵⁴ BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biografia: Itamar Franco**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/itamar-franco/biografia>>. Acesso em: 26 Dez. 2021.

⁵⁵ *Ibid.*

alcance de uma estabilidade econômica. Além disso, “o programa de privatizações executado durante o governo Itamar Franco abrangeu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Aço Minas Gerais (Açominas) e a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), além de subsidiárias da Petrobras”.⁵⁶

Salienta-se, por fim, que nesses últimos governos citados tampouco houve mudança relevante no que se refere à previdência social.

1.3.2 Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)

Fernando Henrique Cardoso foi o presidente que sucedeu a Itamar Franco. A estabilidade econômica alcançada com o Plano Real foi o que elevou esse candidato à presidência a uma boa posição na corrida presidencial, e ele foi eleito em primeiro turno, nas eleições de 1994⁵⁷.

Foi o primeiro presidente da história do Brasil que teve dois mandatos consecutivos, tendo os exercido no período entre 1º de janeiro de 1995 e 1º de janeiro de 2003⁵⁸.

Além disso, seu foco inicial era o de “manter a estabilização da moeda e, ao mesmo tempo, promover o crescimento econômico”. Com isso, foram propostas diversas mudanças à CF/88, com o propósito de realizar mudanças estruturais, adaptando o país à economia nacional. Além de cogitadas reformas como a da Administração Federal e da Previdência, foram propostas a desregulamentação dos mercados, a flexibilização de regras para contratação de mão-de-obra e o fim do monopólio estatal nas áreas de siderurgia, energia elétrica e telecomunicações.⁵⁹

No tocante às reformas citadas, um instrumento concretizador de diversas das alterações estruturais propostas foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, em

⁵⁶ BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biografia: Itamar Franco**. Op. cit.

⁵⁷ FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. **FHC e Ruth**. Disponível em:<<https://fundacaofhc.org.br/ruth-e-fhc/fernando-henrique-cardoso>>. Acesso em: 27 Dez. 2021.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

novembro de 1995. Conforme apresentação do próprio plano⁶⁰, o presidente Fernando Henrique determinou sua elaboração, na expectativa de

consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia, na justificativa de que esse é o único caminho de promoção das desigualdades sociais e regionais. Ainda de acordo com a apresentação, o Plano Diretor buscava a criação de “condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. (...) o sistema introduzido, a limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental.”⁶¹

Ainda conforme o PDRAE, o caminho a ser seguido por tal reestruturação era o de uma administração pública gerencial, “baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada”, passando a considerar o cidadão, que numa sociedade democrática é quem legitima as instituições, como cliente dos serviços públicos prestados^{62,63}.

No que diz respeito à Previdência Social, foi no âmbito de seu governo que foi promulgada a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998.⁶⁴

1.3.3 Governo de Lula (2003 – 2010)

Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foi eleito em outubro de 2002, começando na presidência em 1º de janeiro de 2003.⁶⁵

⁶⁰ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado em 1995 por determinação do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso com a finalidade de colaborar com o trabalho de melhoria da crise do Estado que existia na época. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 17 Fev. 2022.

⁶¹ *Ibid.* p.9.

⁶² PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Op. Cit. p.9-10.

⁶³ Sobre o assunto, ver: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

⁶⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 29 Dez. 2021.

⁶⁵ FAGNANI, Eduardo. **A Política social do Governo Lula**. 2011. 30f. Texto para Discussão. IN/UNICAMP n.192, Campinas: jun. 2011. p.6

O governo de Lula iniciou-se em um momento de complicada situação econômica no país, com: aumentos inflacionários, atingimento do menor nível de reservas internacionais desde 1994, aumento do risco Brasil⁶⁶, saldo negativo de transações correntes, alta da relação dívida externa bruta/PIB e da dívida líquida do setor público, entre outros problemas. Além disso, existia grande desconfiança sobre seu partido (Partido dos Trabalhadores – PT) e pela anterior profissão do presidente eleito, operário.⁶⁷

Ainda assim, em seu primeiro mandato, focou em colocar “o Brasil em ordem” e preparar o país para que crescesse economicamente, na expectativa de melhorar a distribuição de renda, valorizar o salário mínimo e realizar programas sociais, como o Bolsa Família. Com isso, em outubro de 2006 o presidente foi reeleito, tomando posse em seu segundo mandato em 1º de janeiro de 2007.⁶⁸

Apesar de ser um governo considerado de esquerda, houve um endosso à agenda liberal, conforme exposto por Eduardo Fagnani. Nessa linha, segundo o autor,

no final do primeiro Governo, o Ministério da Fazenda (2003) divulgou um documento contundente sobre a reduzida “focalização” do gasto social federal, que provocou um amplo debate nos meios acadêmicos e governamentais. O documento defende explicitamente a prioridade aos programas de transferências diretas de renda em oposição às políticas universais.⁶⁹

Com isso, era endossada a agenda liberal, onde o foco seria apenas nos “mais pobres”, abrindo, então, uma etapa de reformas do Estado.⁷⁰

Desse modo, em 2003 foi proposta a Emenda à Constituição 41⁷¹, que visava a uma Reforma Tributária, cujo objetivo principal seria simplificar a estrutura fiscal, extinguir tributos

⁶⁶ O EMBI+ (Emerging Markets Bond Index Plus) estima o desempenho diário dos títulos da dívida dos países emergentes em relação aos títulos do Tesouro dos Estados Unidos. O índice é baseado nos bônus (títulos de dívida) emitidos por este grupo de países e mostra os retornos financeiros obtidos a cada dia por uma carteira selecionada de títulos. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **EMBI+ Risco-Brasil**). Brasil, 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=40940&module=M>. Acesso em 15 Mai. 2022.

⁶⁷ FAGNANI, Eduardo. **A Política social do Governo Lula**. Op. Cit. p.6.

⁶⁸ ARQUIVO NACIONAL. **Centro de Referência de Acervos Presidenciais: Luiz Inácio da Silva**. Disponível em: < <http://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/114-lula>>. Acesso em: 13 Fev. 2022.

⁶⁹ FAGNANI, Eduardo. **A Política social do Governo Lula**. Op. Cit. p.6

⁷⁰ *Ibid.* p.7

⁷¹ BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional n. 41, de 30 de abril de 2003**. Transformada na Emenda Constitucional 42/2003. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>>. Acesso em: 08 Fev. 2022

e reduzir cobranças cumulativas⁷². Além disso, junto a essa reforma, foi encaminhada ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição nº40 (PEC 40/2003), que se referia a alterações na Previdência Social do Servidor Público.⁷³

Sendo assim, a PEC 40/2003 foi transformada na Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003, promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal durante o governo Lula.⁷⁴

Apesar disso, conforme Rodrigo Alves Teixeira e Eduardo Costa Pinto, o segundo mandato de Lula foi marcado por

certa flexibilização da política econômica por meio (i) da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, (ii) do aumento real no salário mínimo, (iii) da adoção de programas de transferência de renda direta, (iv) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado e (v) das medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009.⁷⁵

1.3.4 Governo de Dilma Rousseff (2011 – 2016)

Dilma Vana Rousseff foi eleita em 2010, iniciando seu mandato em 1º de janeiro de 2011, como a primeira mulher Presidenta da República Federativa do Brasil.⁷⁶

Conforme explica Francisco Luiz Corsi, “em linhas gerais, o governo Dilma manteve a política econômica do seu antecessor”, já que “em seus dois mandatos, Lula não alterou

⁷² FAGNANI, Eduardo. **A Política social do Governo Lula**. Op. Cit. p.8

⁷³ BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional n. 40, de 30 de abril de 2003**. Transformada na Emenda Constitucional 41/2003. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>>. Acesso em: 08 Fev. 2022

⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 08 Fev. de 2021.

⁷⁵ TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. 2013. 28f. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. 2013. p. 12. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/WRPZxp3LrymkXcqsR6gmNXD/?lang=pt#>> Acesso em: 16 Fev. 2022

⁷⁶ BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biografia: Dilma Rousseff**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia>>. Acesso em: 16 Fev. 2022

substantivamente a política macroeconômica de FHC”⁷⁷. Segundo o autor, a economia seguiu sendo norteadada por “metas de inflação, câmbio flexível e superávits primários”⁷⁸.

Nesse sentido, Dilma assumiu postura mais intervencionista. Em 2012, adotou política de redução da taxa básica de juros, esperando, desse modo, incentivar o consumo e o investimento, diminuir o impacto da dívida pública no PIB, além de inibir a entrada de capital estrangeiro, na tentativa de pausar a valorização do câmbio.⁷⁹

Ademais, seguindo Francisco Luiz Corsi houve a adoção de medidas mais populistas, como:

a redução do compulsório e do IOF sobre o crédito pessoal, ampliação do gasto público, majoração do salário mínimo, aumento dos auxílios relativos ao programa bolsa família e a desoneração fiscal de setores considerados importantes. Também adotou medidas de proteção para setores em dificuldade devido a acirrada concorrência externa, mas não adotou medidas que permitissem uma efetiva desvalorização do real.⁸⁰

Ainda conforme o autor, a adoção de tais medidas, combinadas com a valorização da moeda e controle de preços administrados pelo Estado, na tentativa de combater a inflação, “indicava que Dilma caminhava no sentido de modificar a política macroeconômica neoliberal herdada de FHC, particularmente ao reduzir a taxa de juros e flexibilizar a forma de combate à inflação”⁸¹.

As medidas citadas incomodaram a classe dominante e intensificaram as críticas da imprensa ao governo.⁸² Conforme Francisco Luiz Corsi expôs, também houve, em 2013,

uma série de movimentos sociais reivindicando melhorias nos transportes urbanos, na educação e na saúde e o fim da corrupção generalizada no setor público. Desencadeados por setores de esquerda, os movimentos foram engrossados por outros setores, em especial das classes médias, e acabaram dominados pelos setores de centro direita.⁸³

⁷⁷ CORSI, Francisco Luiz. **A política econômica do Governo Dilma: baixo crescimento e recessão**. 2016. 13f. Lab Editorial. p. 2. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/download/8495/5439/27343> Acesso em: 16 Fev. 2022.

⁷⁸ *Ibid.* p.2.

⁷⁹ *Ibid.* p.5.

⁸⁰ *Ibid.* p.5.

⁸¹ *Ibid.* p.6

⁸² *Ibid.* p.7.

⁸³ CORSI, Francisco Luiz. **A política econômica do Governo Dilma: baixo crescimento e recessão**. Op. Cit., p.8.

Apesar disso, em 2014, Dilma ganhou as eleições presidenciais, iniciando seu segundo mandato em 1º de janeiro de 2015. Todavia, em razão de diversos fatores, entre eles a persistência da crise internacional, piora da situação econômica e notícias de casos de corrupção, ela foi perdendo a iniciativa política e as alianças de classes que sustentavam seu partido político (Partido dos Trabalhadores – PT)⁸⁴.

Em outubro de 2015, conforme biografia da presidente realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV),

o plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou ao Congresso a reprovação das contas do governo Dilma de 2014. Para os ministros, ao adotar manobras para aliviar as contas públicas - as chamadas “pedaladas fiscais” -, e editar decretos para créditos suplementares sem autorização do Congresso, a presidente Dilma desrespeitou a Lei de Responsabilidade Fiscal.⁸⁵

Diante disso, e de diversas instabilidades políticas ao longo de seu segundo governo, em “2 de dezembro de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha acatou um dos pedidos de abertura do processo de impeachment contra a presidente Dilma”⁸⁶.

Então, em 31 de agosto de 2016 a denúncia de crime de responsabilidade foi julgada procedente, impondo à Dilma a sanção de perda do cargo de Presidente da República⁸⁷.

Observa-se, ainda sobre a presidenta Dilma, que, no que se refere à Previdência Social dos servidores públicos, foi em seu governo que se promulgaram as Emendas Constitucionais 70/2012 e 88/2015. Além disso, ela sancionou a lei 12.618, de 30 de abril de 2012, que

Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do

⁸⁴ *Ibid.* p.10.

⁸⁵ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbete Biográfico: Dilma Rousseff.** Disponível em: < <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dilma-vana-rousseff>>. Acesso em: 13 Fev. 2022.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ BRASIL. **Resolução nº35, de 2016.** Dispõe sobre sanções no Processo de Impeachment contra a Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e dá outras providências. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/562339/publicacao/15634840>>. Acesso em: 08 Fev. 2022.

Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências⁸⁸.

1.3.5 Governo de Michel Temer (2016 – 2018)

Michel Miguel Elias Temer Lulia, conhecido como Michel Temer, foi eleito vice-presidente da presidente Dilma em 2010 e em 2014⁸⁹.

Em 2015, antes da presidenta Dilma ter perdido de vez o cargo, ela foi afastada do cargo por 180 dias. Nesse período, Michel Temer, por ser seu vice, assumiu como presidente em exercício.⁹⁰

Assim que assumiu a presidência, Michel Temer já tomou algumas medidas, tais como: alterações de ministros e fusão de pastas, como as de Comunicação e Ciência e Tecnologia, incorporação de secretarias, alteração do nome da Controladoria-Geral da União, que passou a se chamar Ministério da Fiscalização, Transparência e Controle, entre outras.⁹¹

Em 31 de agosto de 2015, após aprovação do impeachment de Dilma Rousseff, Michel Temer foi empossado definitivamente na Presidência da República⁹².

O governo desse presidente iniciou-se já em um cenário de crise econômica, que herdou da presidente anterior. Além disso, foi marcado por algumas polêmicas, como o vazamento de áudios que remetiam ao próprio presidente e nos quais ele tentaria realizar alianças quando das

⁸⁸ BRASIL, **Lei 12.618, de 30 de abril de 2012**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112618.htm>. Acesso em: 16 de Fev. 2022.

⁸⁹ BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biografia: Michel Temer**. Disponível em: <<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/biografia-1/biografia>>. Acesso em: 16 Fev. 2022

⁹⁰ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes Biográfico: Michel Temer**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/michel-miguel-elias-temer-lulia>>. Acesso em: 13 Fev. 2022

⁹¹ *Ibid.*

⁹² SENADO FEDERAL. Agência Senado. **Michel Temer toma posse na Presidência da República** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/michel-temer-toma-posse-na-presidencia-da-republica>>. Acesso em: 16 Fev. 2022.

investigações realizadas pela Operação Lava Jato, uma das que levaram ao impeachment da presidenta Dilma.⁹³

No que se refere à sua política econômica, conforme verbete biográfico da FGV⁹⁴,

Em 15 de junho Temer, apresentou ao Congresso uma proposta de emenda constitucional que limitaria o aumento dos gastos públicos, chamada PEC do Teto dos Gastos, medida fundamental para os planos do governo. Por esta proposta, os gastos públicos ficariam limitados, a partir de 2017, por 20 anos; as despesas seriam corrigidas tão somente pela inflação do ano anterior; ao passo que as despesas com saúde e educação só entrariam no limite de teto a partir de 2018.

Além disso, ainda conforme o acervo, na tentativa de revitalizar a economia, tomou medidas como a disponibilização de linhas de crédito para micro e pequenas empresas e um pacto nacional para equilíbrio das contas públicas.⁹⁵

Sobre a Previdência Social, foi na vigência do seu governo que uma maior mudança no sistema de seguridade social entrou em pauta, quando, em 2016, conforme agência de notícias da Câmara dos Deputados,

O governo Michel Temer enviou à Câmara dos Deputados a maior proposta de reforma do sistema de seguridade social desde a Constituição de 1988. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 287/16 altera regras em relação à idade mínima e ao tempo de contribuição para se aposentar, à acumulação de aposentadorias e pensões, à forma de cálculo dos benefícios, entre outros pontos.⁹⁶

Tal Reforma da Previdência, todavia, não chegou a se concretizar naquele momento.

1.3.6 Governo de Bolsonaro (2019 – atual)

Jair Messias Bolsonaro foi eleito em outubro de 2018, tomando posse em seu primeiro mandato em 1º de janeiro de 2019. Dentre suas propostas, constam a redução da maioria penal, o direito à legítima defesa, inclusive por meio da legalização da posse de arma de fogo para cidadãos sem antecedentes criminais, segurança jurídica das ações policiais, a idealização

⁹³ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes Biográficos: Michel Temer**. Op. Cit.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara de Notícias. **Reforma da Previdência altera idade mínima e cálculo de benefícios**. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/505112-reforma-da-previdencia-altera-idade-minima-e-calculo-de-beneficios/>>. Acesso em: 16 Fev. 2022.

do voto impresso como medida para que as eleições se tornem mais confiáveis e auditáveis e a defesa dos valores da família.⁹⁷

Ao iniciar o seu mandato, defendeu que fossem priorizados critério técnicos para escolha de titulares de pastas. Nesse sentido, dentre as principais nomeações para ministros de seu governo, encontram-se Paulo Guedes, como Ministro da Economia, e Sergio Moro, como Ministro da Justiça e Segurança Pública.⁹⁸

Conforme acervo biográfico da FGV, após sua posse,

Jair Bolsonaro defendeu ampla agenda de reformas, assumiu compromissos com o combate à criminalidade e à ideologia de gênero, tendo saudado a família e feito referência a um modelo conservador e tradicional para esta última. Assumiu também como compromisso, sob o mote dos dizeres "*Mais Brasil e menos Brasília*", desconcentrar poder e aproximar a política do âmbito local e popular. E, enfatizando pautas assumidas enquanto atuou como deputado, defendeu o porte de armas e a defesa do excluyente de ilicitude. Acenou ao setor agropecuário e defendeu o livre mercado como diretriz econômica a qual teria confiado ao ministro Paulo Guedes, nominalmente citado como formulador do plano econômico e de projetos de reformas estruturantes⁹⁹

Outrossim, no que se refere à Previdência Social, foi em seu governo, ainda vigente, que foi promulgada a última Reforma da Previdência, por intermédio da EC 103/2019¹⁰⁰. Da mesma maneira, foi esse presidente que sancionou a Lei 13.954/2019, que, além de outras medidas, dispõe sobre pensões militares, promoções dos oficiais da ativa das Forças Armadas, requisitos para ingresso nos cursos de formação de militares de carreira do Exército e, principalmente, reorganiza as polícias militares e os corpos de bombeiros militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares.¹⁰¹

⁹⁷ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conheça o Presidente. **Biografia do Presidente**. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/biografia-do-presidente>>. Acesso em: 16 Fev. 2022.

⁹⁸ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes Biográficos: Jair Messias Bolsonaro**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jair-messias-bolsonaro>>. Acesso em: 16 Fev. 2022

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 17 Mai. 2022.

¹⁰¹ BRASIL, **Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019**. Op. Cit.

1.4 Emendas Constitucionais Previdenciárias

1.4.1 Emenda Constitucional 03/1993

Datada de 17 de março de 1994, a Emenda Constitucional nº 03 (EC 03/1994) alterava os artigos 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.

No que se relaciona à Previdência Social, alterou apenas o artigo 40 da CF/88, com a inclusão do parágrafo 6º, estabelecendo que os servidores públicos federais passariam a contribuir, junto com a União, para custear suas aposentadorias e pensões.¹⁰²

Conforme Helmut Schwarzer, na redação original do artigo 40 da CF/88,

basicamente estavam definidos os critérios de concessão, forma de cálculo e reajustamento dos benefícios de aposentadoria e pensão. Inicialmente, o dispositivo não continha regra relativa à organização de um regime previdenciário propriamente dito. A aposentadoria não estava concebida como benefício previdenciário, computando-se, na sua concessão, apenas o tempo de serviço prestado ao Estado, ou a particular, sob a égide do regime trabalhista. Na concessão, não examinava a idade do segurado ou a existência de contribuição. Em resumo, o regime jurídico previdenciário se confundia com o regime jurídico de trabalho dos servidores públicos. Os benefícios eram concedidos como um benefício de natureza estatutária ou administrativa, e dependiam apenas do vínculo funcional, do tempo de serviço prestado ao Estado.¹⁰³

Por conseguinte, apesar de ser apenas uma alteração¹⁰⁴, a inclusão da contribuição dos servidores federais, feita por meio da EC 03/94, foi importante no sentido de iniciar a

¹⁰² Art. 1.º Os dispositivos da Constituição Federal abaixo enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações: "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. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2022).

¹⁰³ SCHWARZER, Helmut. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. 1ª. Brasília: MPS, 2019. p.41.

¹⁰⁴ Sobre o tema, insta salientar o Projeto de Lei 2.474/1992, precursor da EC 03/94, encaminhado pelo Governo Federal e "que buscava estabelecer novas fontes de custeio para a previdência social, com a finalidade de solucionar a crise relacionada ao reajuste de 147% concedido ao salário-mínimo no ano anterior, cuja aplicação aos benefícios previdenciários, reivindicada por aposentados e pensionistas, mobilizou a opinião pública e se tornou um ponto de convergência das insatisfações em torno da previdência social. Esse projeto foi rejeitado na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público - CTASP, porém as constantes discussões sobre a crise da previdência social, envolvendo o déficit em suas contas e as denúncias de fraudes e corrupção, motivaram a instalação da Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário - CEESP, presidida pelo Deputado Roberto Magalhães e tendo como relator o Deputado Antônio Britto. O relatório final aprovado pela Comissão, conhecido como Relatório Britto, permitiu que se construísse um consenso sobre a necessidade de reforma da previdência, bem como a respeito de seus temas centrais, e se tornou o principal ponto de referência para os debates sobre as reformas nos anos seguintes. Além disso, a participação nos trabalhos da Comissão possibilitou que alguns parlamentares se especializassem nos temas relacionados à seguridade social. Dentre as várias propostas apresentadas pelo Relatório Britto, constavam: manutenção de um sistema previdenciário público, compulsório e

transformação da concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores públicos em um regime previdenciário, que nas emendas seguintes¹⁰⁵ passaria a ser expressamente previsto como de caráter solidário¹⁰⁶.

1.4.2 Emenda Constitucional 20/1998

Conforme exposto por Naron Gutierre Nogueira, com o propósito de reduzir a intervenção do Estado na economia e buscando possibilitar a retomada do desenvolvimento econômico, já no começo do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso diversas reformas entraram em pauta, entre elas a Reforma da Previdência.¹⁰⁷

Ainda segundo o autor, houve diversas tentativas e algumas derrotas do governo no processo de alteração constitucional. Todavia, a poucos dias do fim do primeiro mandato do presidente¹⁰⁸, foi promulgada a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998 (EC 20/98).

básico, em regime de repartição, com a fixação do teto de dez salários-mínimos para contribuições e benefícios; instituição de um sistema de previdência privado, voluntário e complementar, em regime de capitalização; gestão tripartite da previdência social; fim do acúmulo de benefícios; extinção das aposentadorias especiais de algumas categorias profissionais; fim da aposentadoria por tempo de serviço e aumento da idade mínima para aposentadoria; desconstitucionalização de regras relativas aos direitos sociais; transferência dos servidores públicos para o regime geral de previdência social; especialização das fontes de financiamento das áreas integrantes da seguridade social: saúde, previdência e assistência social. As principais sugestões contidas no Relatório Britto foram incorporadas na proposta de reforma previdenciária apresentada pelo Executivo para a revisão constitucional, que teve como relator o Deputado Nelson Jobim. Porém, essa proposta de reforma não chegou a ser efetivamente apreciada, pois o processo de revisão constitucional, iniciado em outubro de 1993 e finalizado em maio de 1994(...).” NOGUEIRA, Gutierre Naron. *O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio constitucional a Política Pública de Estado*, p. 84 - 85

¹⁰⁵ Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) “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. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2022).

¹⁰⁶ O princípio da solidariedade está estampado na Constituição Federal de 1988 no seu limiar. O art. 3º da referida Carta, em seu inciso I, quando nos fala dos objetivos fundamentais da República Brasileira, deixa claro que a solidariedade é o âmago do Estado Brasileiro. Várias características da Seguridade Social Brasileira e da Previdência Social em nosso país fundam-se na solidariedade. Dentre elas, está a criação de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária. A solidariedade pode ser direta e indireta. A solidariedade é direta quando há determinação direta e concreta das partes envolvidas e indireta quando há desconhecimento mútuo e indeterminação das partes. (Revista RPPS. **Características dos Regimes Próprios de Previdência Social**, 11 Mar. 2017.) Disponível em: < <https://www.revistarppsdobrasil.com.br/caracteristicas-dos-regimes-proprios-de-previdencia-social/>>. Acesso em: 15 Mai. 2022.

¹⁰⁷ NOGUEIRA, Naron Gutierre *apud* SANTOS, Rita de Cássia Bessa dos. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado**. Brasília: MPS, 2012. v.34. p.85.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 86.

Em contrapartida à anteriormente citada EC 03/94, a EC 20/98, fez diversas alterações previdenciárias na CF/88. No que concerne aos servidores públicos, as alterações ocorreram nos artigos 37, 40, 42, 73, 93 e 142.

A alteração realizada pela EC 20/98 no artigo 37 da CF/88 se referia ao acúmulo de benefícios previdenciários. Nesse sentido, passaria a ser vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes de vínculo como servidor ou empregado público com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.¹⁰⁹

Ademais, outra das alterações da EC 20/98 foi a instituição de regimes próprios de previdência social para os servidores públicos da União, dos Estados e dos Municípios. A partir do novo texto do caput do artigo 40,

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.¹¹⁰

À vista disso, conforme Helmut Schwarzer:

Na nova redação do caput do artigo 40, foram estabelecidos, além dos requisitos de concessão dos benefícios aos beneficiários, os critérios básicos de estruturação e funcionamento do regime próprio para os servidores da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, consubstanciados no caráter contributivo e no equilíbrio financeiro e atuarial. Passou-se a prever a garantia expressa de um regime de previdência próprio, limitando-se o amparo, nesse regime, aos titulares de cargo efetivo. Os servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, cargos temporários ou de emprego público foram vinculados, expressamente, ao RGPS.¹¹¹

Conforme explicado pelo autor, de acordo com essa Emenda, o servidor que ocupar unicamente cargo em comissão não pertencerá ao RPPS, mas ao RGPS: “Art. 40 – (...) § 13 -

¹⁰⁹ Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 37 - § 10 - É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 31 Jan. 2022).

¹¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Op. cit.

¹¹¹ SCHWARZER, Helmut. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Op. Cit. p.42.

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.”¹¹²

Vale destacar, ademais, que as maiores alterações ocorreram no corpo do artigo 40 da CF/88. Visando ao equilíbrio financeiro e atuarial, foram estabelecidas novas regras para a concessão das aposentadorias e pensões dos servidores públicos, quais sejam:

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

¹¹² SCHWARZER, Helmut. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Op. Cit. p.43.

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.¹¹³

Ainda no que se refere ao artigo 40, destacam-se os institutos da integralidade e da paridade. Conforme Leonardo Barifouse e João Marcelo Gaio Souza explicam:

A integralidade determinava que os proventos de aposentadoria e as pensões previdenciárias corresponderiam à totalidade da última remuneração do servidor, enquanto a paridade consistia na extensão a ambos os benefícios de todo aumento remuneratório concedido aos servidores ativos ocupantes do cargo paradigma.

É claro que, em se tratando de aposentadoria proporcional, a correspondência ao padrão remuneratório não era completa, pois os proventos estariam sujeitos ao redutor do tempo de contribuição (ou do tempo de serviço, antes da EC nº 20/98). Neste passo, mostra-se oportuno distinguir proventos integrais de proventos com integralidade.

A integralidade se referia à base de cálculo do benefício: a base de cálculo dos proventos de aposentadoria – fosse ela proporcional ou integral – deveria corresponder à remuneração integral do servidor na data da aposentação.

Já a aposentadoria com proventos integrais significa, tão-somente, que o benefício deve corresponder a 100% da sua base de cálculo, não estando sujeito a qualquer redutor.¹¹⁴

Nesse sentido, a alteração do artigo 40 pela EC 20/98 conferiu aos servidores e dependentes, em seus §§ 3º e 7º, o direito de receber seus proventos de aposentadoria e pensão em valor igual ao que o servidor receberia se em atividade, independentemente da base de cálculo em que foi estipulada a contribuição previdenciária deste servidor enquanto ativo. Além disso, o § 8º desta Emenda estabelece que todos os benefícios salariais concedidos aos servidores ativos devem ser, paritariamente, concedidos aos aposentados e pensionistas que o servidor gerador daquele benefício pertencia ao se aposentar ou falecer.¹¹⁵

¹¹³ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Op. cit.

¹¹⁴ BARIFOUSE, Leonardo; SOUZA, João Marcelo Gaio. Integralidade e Paridade no Regime Próprio dos Servidores Públicos: reminiscências pós EC 41/03. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro. P. 174, 2013. Disponível em: < <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA3Nw%2C%2C>>. Acesso em 31 Jan. 2022.

¹¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Op. cit.

A EC 20/98 também teve a responsabilidade de estabelecer a denominada “regra de transição”. De modo a respeitar a expectativa de direito dos servidores cujo ingresso no serviço público ocorreu antes de sua publicação¹¹⁶, foi dada opção de aposentação mais branda de a esses ingressantes, conforme artigo 8º da EC 20/98, *in versus*:

Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e b)

um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, desde que atendido o disposto em seus incisos I e II, e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma

de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher;

e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por

cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - os proventos da

aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

§ 2º - Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º - Na aplicação do disposto no parágrafo anterior, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento.

§ 4º - O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no "caput", terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério.

§ 5º - O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no "caput", permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.

¹¹⁶ SCHWARZER, Helmet. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Op. Cit. p.42.

Importa frisar mais algumas alterações trazidas pela EC 20/98 no artigo da CF/88 em questão. Conforme destaca Helmut Schwarzer, passou-se a usar o termo “tempo de contribuição”, em vez de “tempo de serviço”, que se utilizava até então¹¹⁷.

Outra importante mudança tratada pelo autor, se refere à possibilidade de limitação dos benefícios previdenciários ao teto do RGPS¹¹⁸. Segundo o autor:

A Emenda nº. 20, de 1998, previu, ainda, a possibilidade de limitação dos benefícios dos regimes próprios ao valor do teto dos benefícios pagos pelo RGPS, condicionada à criação de regime de previdência complementar, cujas normas gerais de funcionamento deveriam ser ditadas por Lei Complementar a que se submeteriam todos os entes da federação. Ademais, foi introduzida a primeira ligação dos RPPS com o RGPS, com previsão, no art. 40, § 12, da aplicação subsidiária das regras do RGPS.¹¹⁹

A EC 20/98 também inovou ao transpor alguns grupos ao artigo 40 da CF/88, passando a tratá-los como servidores públicos em alguns aspectos, como nos referentes aos benefícios previdenciários. Dessa forma, evidencia-se as seguintes alterações:

Art. 42 -

§ 1º - Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º - Aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e a seus pensionistas, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 7º e 8º.

Art. 73 -

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

.....

Art. 93 -

VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;¹²⁰

¹¹⁷ SCHWARZER, Helmut. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Op. Cit. p.42.

¹¹⁸ Art. 40 (...) § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. § 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. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 31 Jan. 2022).

¹¹⁹ SCHWARZER, Helmut. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Op. Cit. p.42.

¹²⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Op. cit.

Desse modo, tal reforma também incluiu no rol de servidores considerados de cargo efetivo e elegíveis à participação do RPPS de seu respectivo ente os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; Os Ministros do Tribunal de Contas da União; e aos magistrados.

1.4.3 Emenda Constitucional 41/2003

A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (EC 41/03), também teve como ponto principal reformar a previdência social e, em especial, a dos servidores públicos, uma vez que modificou “os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal” e revogou “o inciso IX do § 3 do artigo 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998”.¹²¹

Inicialmente, foi alterado o artigo 37 da CF/88:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 37.

.....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

.....¹²²

Esse artigo teve por objetivo limitar a remuneração dos servidores ao subsídio dos Ministros do STF. Além disso, passou a considerar os subsídios dos Prefeito, dos Governadores; dos Deputados Estaduais e Distritais como limites remuneratórios dos servidores dos municípios; dos servidores estaduais do respectivo poder Executivo; e dos servidores do poder Legislativo, respectivamente. Ademais, o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça

¹²¹ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. Op. cit.

¹²² *Ibid.*

(TJ) foi limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do STF, sendo aplicável como teto aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos. Dessa forma, foi criado o chamado “teto do funcionalismo público”¹²³.

Importa ressaltar que tal alteração já havia sido proposta anteriormente. Contudo, conforme Narlon Gutierre Nogueira¹²⁴, por aquela Emenda, houve: “estabelecimento de novos parâmetros para o teto de remuneração no serviço público, uma vez que este possuía previsão no artigo 37, inciso XI da Constituição Federal desde a Emenda nº 19/1998, porém nunca fora efetivamente aplicado”.

A EC 41/03 também fez algumas alterações no artigo 40 da CF/88. Já em seu caput, é incluído o caráter solidário da Previdência Social dos servidores públicos, bem como a necessidade de contribuição, além de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas:

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.¹²⁵

Desse modo, o artigo 40 foi alterado para que se instaurasse efetivamente o caráter solidário. Isso porque, conforme exposto a seguir, a partir de então, além dos servidores, os aposentados e pensionistas passariam a também contribuir para o custeio dos benefícios previdenciários:

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.

(...)

§ 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.¹²⁶

¹²³ Sobre o assunto, ver: <https://www.migalhas.com.br/depeso/349723/teto-constitucional-e-sua-incidencia-sobre-remuneracao>

¹²⁴ NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado**. Op. cit. p.85.

¹²⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. Op. cit.

¹²⁶ *Ibid.*

Uma observação importante sobre essa Emenda é que ela se restringiu integralmente à Previdência Social. Ademais, segundo a análise de Narlon Gutierre Nogueira,

em relação ao RGPS, a Emenda Constitucional nº 41/2003 limitou-se a elevar o limite máximo do valor dos benefícios para R\$ 2.400,00 e a prever um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda, que assegure benefícios de valor igual ao salário mínimo. Todas as demais mudanças por ela promovidas dirigiram-se ao regime de previdência dos servidores públicos.¹²⁷

Desse modo, as modificações realizadas pela EC 41/03 no artigo 40 da CF/88 foram de fato significativas¹²⁸. Uma delas foi a alteração da forma de cálculo dos benefícios previdenciários. Conforme os novos §§ 3º e 17º, para o cálculo dos benefícios de aposentadoria, deve-se considerar as remunerações que foram utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência durante a sua vida laboral, sendo que, para que sua utilização no cálculo, os valores são devidamente atualizados, de acordo com lei referente. Com isso, é estabelecido o cálculo de benefício pela média dos salários de contribuição. Essa condição, salienta-se, é de demasiado impacto para o equilíbrio financeiro e atuarial de um regime de previdência¹²⁹.

Há de se destacar, todavia, que nem todos os servidores a se aposentar utilizariam esse cálculo para o valor final de seu benefício. Isso porque a EC 41/03 também estabeleceu regras de transição para aqueles que entraram no serviço público antes da sua publicação, que permaneceram com direito à integralidade e paridade¹³⁰. Sendo assim, conforme seus artigos 6º e 7º:

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

¹²⁷ NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado**. Op. cit. p.94.

¹²⁸ SCHWARZER, Helmet. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Op. Cit. p.44

¹²⁹ Sobre o assunto, ver: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8518/1/TD_2395.pdf

¹³⁰ BARIFOUSE, Leonardo; SOUZA, João Marcelo Gaio. Integralidade e Paridade no Regime Próprio dos Servidores Públicos: reminiscências pós EC 41/03. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro. P. 174, 2013. Op. cit.

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, 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 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.¹³¹

Houve, ainda, a inserção de outros itens de relevância no que diz respeito às regras previdenciárias dos servidores públicos da União, dos Estados e dos Municípios, conforme destaca Naron Gutierre Nogueira:

d) Definição de nova forma de cálculo da pensão por morte, equivalendo à totalidade dos proventos ou da remuneração do servidor apenas até o limite máximo dos benefícios do RGPS, acrescido de 70% da parcela que exceder esse limite.

(...)

f) Instituição do regime de previdência complementar por meio de lei ordinária do próprio ente federativo, somente podendo ser oferecidos planos de benefícios na modalidade de contribuição definida

(...)

h) Concessão de abono de permanência, equivalente ao valor da contribuição previdenciária, para o servidor que, tendo completado as exigências para a aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade.

i) Vedação à existência de mais de um RPPS e de mais de uma unidade gestora em cada ente, ressalvada a previdência dos militares.

j) Obrigatoriedade de instituição, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, da contribuição devida pelos seus servidores para o custeio do RPPS, cuja alíquota não poderá ser inferior à da contribuição dos servidores da União.¹³²

¹³¹ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. Op. cit.

¹³² As regras destacadas pelo autor encontram-se, respectivamente, a seguir:

“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.

(...)

§ 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

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.

(...)

§ 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

1.4.4 Emenda Constitucional 47/2005

Fruto da chamada “PEC paralela”, a Emenda Constitucional 47, de 5 de julho de 2005 (EC 47/05), também efetivou algumas mudanças aos RPPS dos Municípios e Estados, no que diz respeito às regras previdenciárias dos servidores. Tal Emenda, inclusive, teve efeito retroativo, relacionando-se à EC 20/98 e à EC 41/03¹³³.

Sendo assim, as principais mudanças para aquele grupo que a EC 47/05 causou foram:

Art. 37.

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.¹³⁴

Conforme § 11 do artigo 37 acima, a partir de então foi elucidado que as parcelas de caráter indenizatório, que são estabelecidas por lei, não devem ser computadas para cálculo do limite de remuneração.

fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

(...)

§ 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." (NR)

(...)

Art. 149.

§ 1º 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. NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado**. Op. cit. p.94.

¹³³ SCHWARZER, Helmet. **Previdência Social: Reflexões e Desafios**. Op. Cit. p.46.

¹³⁴ .BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 47, de 05 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022

Além disso, o § 4º do artigo 40 também foi alterado, incluindo dentre as possibilidades de concessão de aposentadorias especiais aquelas que sejam referentes a pessoas com deficiência (PCD) ou que desempenhem atividade considerada de risco.¹³⁵

Outra alteração decorrente dessa Emenda está no § 21 do artigo 40 da Constituição. Essa alteração diminui as receitas de contribuições previdenciárias oriundas de grupo específico de aposentados e pensionistas, ao reduzir, para eles, a base de cálculo para incidência, dispondo que:

Art. 40 (...) § 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.¹³⁶

Ademais, conforme comentado anteriormente, a EC 47/05 retroagiu à 41/03 ao assegurar¹³⁷

a paridade plena às aposentadorias concedidas com fundamento na regra de transição do artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, não extensível às pensões decorrentes desses benefícios, que serão reajustadas por índice de atualização de preços para preservação de seu valor real¹³⁸.

Uma última alteração no sistema de previdência dos servidores ocasionada por essa Emenda se refere à EC 20/98, no que diz respeito às regras de transição. Nesse sentido, o novo texto dizia que

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

¹³⁵ Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação: (...) Art. 40. § 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, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: I portadores de deficiência; II que exerçam atividades de risco. (BRASIL, **Emenda Constitucional de nº47, de 2005**). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 17 Fev. 2022.

¹³⁶BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 47, de 05 de julho de 2005**. Op. cit.

¹³⁷ Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda. (BRASIL, **Emenda Constitucional de nº47, de 2005**). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 17 Fev. 2022.

¹³⁸ NOGUEIRA, Narlton Gutierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado**. Op. cit. p.96.

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.¹³⁹

Desse modo, foi criada uma nova regra de transição, conhecida como “regra 85/95”, para os servidores que houvessem entrado no serviço público até 16 de dezembro de 1998¹⁴⁰.

1.4.5 Emenda Constitucional 70/2012

A Emenda Constitucional 70, de 29 de março de 2012, EC 70/12, também teve efeito retroativo. Essa Emenda propôs-se apenas a acrescentar uma alteração à EC 41/03, consoante seu artigo 1º a seguir:

Art. 1º A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

"Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.¹⁴¹

¹³⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 47, de 05 de julho de 2005.** Op. cit.

¹⁴⁰ NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado.** Op. cit. p.96.

¹⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012.** Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm>. Acesso em: 08 Fev. 2022.

1.4.6 Emenda Constitucional 88/2015

A Emenda Constitucional 88, de 7 de maio de 2015 (EC 88/15), conhecida como PEC da bengala¹⁴², foi também sucinta, alterando apenas a idade máxima para aposentadoria compulsória do servidor público.

Conforme inciso II, § 1º, artigo 40 da CF/88, uma das formas de aposentadoria do servidor pertencente a regime próprio de previdência social é a de modo compulsório. Por ela, o servidor é obrigatoriamente aposentado ao atingir a idade legalmente estipulada, que, até a promulgação da EC 88/2015, era de 70 anos. Contudo, a partir da alteração feita, conforme texto a seguir da própria EC 88/15,

Art. 1º O art. 40 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte alteração:

"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;¹⁴³

Sendo assim, conforme art. 2º desta Emenda, que inclui o artigo 100 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

Art.100. Até que entre em vigor a lei complementar de que trata o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União aposentar-se-ão, compulsoriamente, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, nas condições do art. 52 da Constituição Federal.¹⁴⁴

¹⁴² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada – Dados da Norma: **Emenda Constitucional nº88, de 2015**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emendaconstitucional-88-7-maio-2015-780696-norma-pl.html>>. Acesso em: 08 Fev. 2022.

¹⁴³ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 88, de 07 de maio de 2015**. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022.

¹⁴⁴ *Ibid.*

2. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019

2.1 Justificativas para a Reforma

Diversos são os argumentos para a realização de mudanças da legislação previdenciária. Um dos principais motivos está no envelhecimento populacional. Conforme Avelina Alves Lima Neta,

a expectativa de vida tem aumentado em decorrência de vários fatores conjugados: o desenvolvimento de pesquisas, que proporcionou o avanço da medicina e de meios tecnológicos; o nível de desenvolvimento social alcançado em diversos países, que criou sistemas de proteção social para o atendimento de necessidades básicas da população; as mudanças no mundo do trabalho, tendo a mulher como protagonista dessa transformação; dentre outras.¹⁴⁵

O fator envelhecimento populacional gera um outro ponto: a inversão da pirâmide etária no Brasil¹⁴⁶. Com o aumento da expectativa de vida, a população em idade laboral não é mais suficiente para suprir o pagamento de benefícios de aposentados e pensionistas¹⁴⁷.

Ademais, conforme Airton Manoel de Medeiros,

outra justificativa é de que a reforma acabaria com os privilégios dos mais ricos, ao estabelecer a idade mínima como único critério para aposentadoria igualando os mais ricos aos mais pobres. Além disso, as novas alíquotas de contribuição, as chamadas alíquotas progressivas, iriam exigir mais de quem ganha mais.¹⁴⁸

Todavia, ainda segundo o autor, o argumento central é o déficit previdenciário. Para os RPPS, aponta-se que as dificuldades em relação à sustentabilidade financeira e atuarial, tanto da União quanto dos Estados e parte dos Municípios, demandam ajustes, em face da não formação de reservas¹⁴⁹.

¹⁴⁵ ALVES LIMA NETA, Avelina. **Envelhecimento da população e seguridade social**. V. 37. Brasília: MF; SPREV, 2018. p. 5.

¹⁴⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pirâmide Etária**. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20acima%20de%2030,anos%2C%204%2C9%25>>. Acesso em: 18 Mai. 2022.

¹⁴⁷ MANOEL DE MEDEIROS, Airton. Os impactos da reforma da previdência nos municípios e seus regimes próprios de previdência social. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, ago. 2020. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55074/os-impactos-da-reforma-da-previdencia-nos-municipios-e-seus-regimes-prprios-de-previdencia-social>>. Acesso em: 18 de Mai. 2022.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

2.2 Alterações aplicadas aos servidores públicos federais

A Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, EC 103/2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias, teve grande parte do seu impacto no que se referiu à Previdência Social dos servidores públicos federais.

Entre as principais alterações, inicialmente, foram realizadas adaptações no art. 37 da CF/88, no que se refere à readaptação funcional do servidor:

Art. 37.
 § 13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem.¹⁵⁰

Anteriormente à EC 103/2019, o servidor que perdesse parcialmente sua capacidade laborativa poderia ser submetido a avaliações periciais, para que o readaptassem a funções compatíveis à sua limitação, situação denominada como readaptação funcional. Tal situação era, todavia, prevista na legislação de cada ente federativo¹⁵¹. No entanto, o novo §13 do art. 37, alterado pela EC 103/2019,

tornou de observância obrigatória de todos os entes federativos, seja por sua administração direta ou indireta, regularmente a readaptação funcional, devendo para tanto, observar os limites da capacidade física ou mental do servidor público para apurar suas novas atribuições, garantindo a manutenção da remuneração do cargo de origem.¹⁵²

Ademais, também foram realizadas alterações nos parágrafos 14 e 15 do mesmo artigo. Sendo assim, conforme §14, “A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição”. Nesse sentido, ao utilizar tempo de contribuição de cargo, emprego ou função

¹⁵⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Op. cit.

¹⁵¹ WIRTH, Maria Fernanda; BRITO DE CAMPOS, Marcelo Barroso Lima (Org.). **Emenda Constitucional Nº 103/19 Análise Especializada**. 1ª ed. LuJur Editora: 2021. Rio de Janeiro, p 149

¹⁵² *Ibid.* p.149

pública para fins de aposentadoria, haverá o rompimento do vínculo com a Administração Pública¹⁵³.

Já o §15 passou a vigorar com o seguinte texto: “é vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social.”¹⁵⁴ Essa alteração objetivou impedir que servidores aposentados e seus pensionistas ingressassem em juízo ou administrativamente pleiteando complementação ao benefício em virtude de entenderem enquadrar-se nas regras constitucionais de servidores públicos, mesmo que seu ente de origem não houvesse criado próprio de previdência^{155 e 156}. Nesse sentido,

ocorre que alguns municípios entendiam ser necessário aplicar aos seus servidores, ainda que em regime geral, as regras constitucionais do regime próprio. Isso fez com que tais entes passassem a complementar a aposentadoria de servidores e a pensão por morte de seus dependentes, o que hoje resta proibido, com exceção para as hipóteses do regime de previdência complementar (§§ 14 a 16 do artigo 40, CR/88) e em situações que decorram da extinção de regime próprio de previdência, por meio de lei.¹⁵⁷

Ademais, foram alteradas as regras de aposentadorias desses servidores. Sendo assim, destaca-se o § 1º do artigo 40,

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 (...)

¹⁵³ WIRTH, Maria Fernanda; BRITO DE CAMPOS, Marcelo Barroso Lima (Org.). **Emenda Constitucional Nº 103/19 Análise Especializada**. Op. cit. p.151

¹⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Op. cit.

¹⁵⁵ WIRTH, Maria Fernanda; BRITO DE CAMPOS, Marcelo Barroso Lima (Org.). **Emenda Constitucional Nº 103/19 Análise Especializada**. Op. cit. p.151

¹⁵⁶ “Município que não tem regime previdenciário próprio deve filiar seus servidores à Previdência Social. A 6.ª Turma do TRF da 1.ª Região decidiu que, se o município não possuir regime previdenciário próprio, deve adotar, para seus servidores, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).” (JUSTIÇA FEDERAL. Conselho da Justiça Federal. **Município que não tem regime previdenciário próprio deve filiar seus servidores à Previdência Social**.) Disponível em: < <https://www.cjf.jus.br/cjf/outras-noticias/2013/julho/municipio-que-nao-tem-regime-previdenciario-proprio-deve-filiar-seus-servidores-a-previdencia-social>>. Acesso em: 16 Mai. 2022.

¹⁵⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Nota Técnica. **Repercussão da Emenda Constitucional nº 103/2019 nos Regimes Próprios de Previdência do Estado e dos Municípios**. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2007466/NT+05+EC+103_2019.pdf>. Acesso em: 18. Mai. 2022.

(...)

§ 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.¹⁵⁸

Por essas alterações, o servidor passa precisar de aposentar com 62 anos de idade, se mulher, e 65, se homem, tendo sua idade reduzida em 5 anos nos casos de professores. Todavia, essa não é a única condição para adquirir o benefício. Conforme art. 10 da EC 103/2019,

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:

I - voluntariamente, observados, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e

b) 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou

III - compulsoriamente, na forma do disposto no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.

Destaca-se, também, as denominadas regras de transição. Tais disposições se aplicam ao servidor que houver ingressado no serviço público federal até a data que a EC 103/2019 entrou em vigor e encontram-se, principalmente, no art. 4º da EC 103/2019, qual seja:

Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do **caput** será de 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do **caput** será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

¹⁵⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Op. cit.

§ 3º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso V do **caput** e o § 2º.

§ 4º Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do **caput** serão:

I - 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

II - 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem; e

III - 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º O somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V do **caput** para as pessoas a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será de 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, 1 (um) ponto a cada ano, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

§ 6º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, desde que tenha, no mínimo, 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º, 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - ao valor apurado na forma da lei, para o servidor público não contemplado no inciso I.¹⁵⁹

Vale ressaltar, também, as alterações propostas a outras categorias. Nesse sentido, destaca-se que os servidores federais com direito a idade mínima ou a tempo de contribuição diferentes da regra geral, como agentes penitenciários, agente socioeducativos, policiais federais, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal; “servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes”; e, novamente, os ocupantes do cargo de professor¹⁶⁰ poderão aposentar-se conforme requisitos do § 2º, art. 10, bem como dos artigos 20 e 21 da EC 103/2019.

¹⁵⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Op. cit.

¹⁶⁰ Art. 40 (...) § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (...)§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) § 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019). (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 Mai. 2022).

Além disso, ainda durante a vida laboral, os servidores vertem contribuição previdenciária ao RPPS, para manutenção do respectivo regime, que, com a reforma, passou de 11%¹⁶¹ para 14%, percentual esse que pode ser reduzido ou majorado, conforme artigo 11 da EC 103/2019.

Vale destacar, ademais, a mudança no modo de cálculo da pensão por morte. Tal benefício será concedido nos moldes do artigo 23 da EC 103/2019 e teve uma importante alteração no percentual, que deixa de ser sempre de 100%¹⁶² e passa a ser, de modo geral,

Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento)¹⁶³.

Essa pensão poderá ser acumulada, todavia com algumas restrições que não existiam anteriormente, como restrições ao acúmulo de mais de um benefício.¹⁶⁴

Insta salientar, ademais, que antes da promulgação da EC 103/2019, a União já havia instituído regime de previdência complementar. Dessa forma, os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, inclusive os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União com remuneração superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, que venham a ingressar no serviço público a partir do início da vigência do regime de

¹⁶¹ Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre: (Redação dada pela Lei nº 12.618, de 2012) (...) (BRASIL. **Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2022**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

¹⁶² Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) “Art. 40 (...) § 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. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

¹⁶³ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Op. cit.

¹⁶⁴ Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal. (...) (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

previdência complementar instituído pela 12.618/2012¹⁶⁵, são “automaticamente inscritos no respectivo plano de previdência complementar desde a data de entrada em exercício”¹⁶⁶. Por isso, esses servidores não foram impactados pela alteração realizada pela Emenda nos §§ 14 e 15 do inciso III do artigo 40 da CF/88¹⁶⁷.

2.3 A desconstitucionalização das regras

A Constituição Federal de 1988 possui modo de alteração diferente das normas infraconstitucionais. Enquanto estas podem ser alteradas de forma mais simplificada, como para o caso de lei complementar, cuja aprovação depende, de modo geral, apenas de maioria absoluta¹⁶⁸, aquela deverá ter sua proposta “discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”¹⁶⁹. Além disso, é importante citar as denominadas cláusulas pétreas, que não podem ser abolidas e que se encontram dispostas no § 4º, artigo 60, da CF/88, bem como ao longo do texto constitucional¹⁷⁰.

O termo desconstitucionalização é, a princípio, relacionado à receptividade de normas de uma constituição anterior quando da elaboração de uma nova constituição. Aquelas normas seriam recebidas por esta nova com status infraconstitucional¹⁷¹. Nesse aspecto, conforme

¹⁶⁵ BRASIL, **Lei 12.618, de 30 de abril de 2012**. Op. cit.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Art. 40. (...) III – (...) § 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. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 Mai. 2022).

¹⁶⁸ Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2022).

¹⁶⁹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (...) § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2022).

¹⁷⁰ Sobre o assunto, ver: <https://blog.vipjus.com.br/lausulas-petreas/#:~:text=As%20cl%C3%A1usulas%20p%C3%A9treas%20impl%C3%ADcit%20s%C3%A3o,podem%20ser%20objetos%20de%20altera%C3%A7%C3%A3o>.

¹⁷¹ VICENTE, Paulo; ALEXANDRINO; Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 12ª ed. Método: 2014. São Paulo, p 42.

Marcelo Alexandrino et. al., no Brasil, “a promulgação de uma nova Constituição revoga integralmente a Constituição antiga, independentemente da compatibilidade entre os seus dispositivos”¹⁷². Ainda de acordo com os autores, isso seria possível se ocorresse de modo expresso, ou seja, “poderia a Constituição Federal de 1988 ter estabelecido, expressamente, em determinado artigo seu, a recepção, com força de lei, dos dispositivos da Constituição Federal de 1967/1969 que não contrariassem o texto”¹⁷³.

No entanto, aqui, esse termo é utilizado com significado diverso. A ideia é referir-se ao status da lei que regulará as regras previdenciárias, que antes eram tratadas pela CF/88. Ou seja, foi uma redução da hierarquia dessas normas. Assim, deixou-se de tratar de temas previdenciários diretamente no corpo da CF/88, passando-se a discipliná-los por intermédio de leis complementares¹⁷⁴.

Nesse aspecto, é importante salientar que a última Reforma Previdenciária afetou as regras constitucionais de modo diferente das alterações anteriores. Sendo assim, conforme explicado pela Secretaria de Previdência – Ministério da Previdência Social em seu site¹⁷⁵:

o novo sistema constitucional previdenciário do servidor difere substancialmente daquele estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas 20, de 1998, 41 de 2003 e 47 de 2005, que estabeleciam regras uniformes para os RPPS de todos os entes da federação, que também era encontrada nas Constituições anteriores¹⁷⁶.

Tal fator “desconstitucionalização” pode ser observado por diversas alterações feitas pela EC 103/2019. Um exemplo disso é a retirada da menção a Estados e Municípios do art. 40, que agora versa sobre:

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.¹⁷⁷

¹⁷² VICENTE, Paulo; ALEXANDRINO; Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. Op. cit. p 42.

¹⁷³ *Ibid.* p.43.

¹⁷⁴ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME. **Análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social dos entes federados subnacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2019/11/SEIa_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf>. Acesso em: 16 Fev. 2022.

¹⁷⁵ MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. Notícias: **Aplicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 aos RPPS**. Op. cit.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Op. cit.

Um outro exemplo da retirada das regras de aposentadoria dos servidores estaduais e municipais da CF/88 está na alteração do inciso III, § 1º, do artigo 40, que especificou que as regras de aposentadoria propostas seriam aplicáveis “no âmbito da União”. Além disso, o mesmo parágrafo trata que as aposentadorias no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ocorrerão 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.¹⁷⁸ Destaca-se, ainda, que ao longo da EC 103/2019 outros pontos entregam aos Estados e Municípios competência para tratar de suas próprias regras, como na alteração do parágrafo 3º do inciso III do art. 40, pelo qual “as regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo”.

Com isso,

A EC n. 103/2019 rompe, assim, a unicidade das regras de aposentadoria e pensão de servidores públicos e seus dependentes, permitindo que cada ente, num universo de 2.138 regimes próprios – conforme dados do indicador de Situação Previdenciária – criem suas peculiaridades normativas.¹⁷⁹

Nesse sentido, é importante salientar alguns impactos que a desconstitucionalização das regras previdenciárias pode acarretar. Conforme Floriano Martins de Sá Neto, a retirada das regras do âmbito constitucional pode ser considerada um retrocesso, implicando em uma “desestruturação do sistema de Seguridade Social inaugurado pela Constituição Federal de 1988, apresentando uma nova estrutura jurídica diferente da que é praticada”¹⁸⁰. Ainda segundo Floriano Martins de Sá Neto, a desconstitucionalização facilita “a realização de futuras

¹⁷⁸ Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) 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: (...) III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

¹⁷⁹ WIRTH, Maria Fernanda; BRITO DE CAMPOS, Marcelo Barroso Lima (Org.). **Emenda Constitucional Nº 103/19 Análise Especializada**. Op. cit. p.159

¹⁸⁰ NETO, Floriano Martins de Sá. Desconstitucionalização em tempos de retrocesso. **Comissão Especial da PEC 006/19 - Previdência Social**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social/apresentacoes-em-eventos/copy_of_ANFIP.DESCONSTITUCIONALIZAOFloriano.pdf>. Acesso em: 18 Mai. 2022.

mudanças paramétricas nas regras de aposentadorias (menor quórum, maior facilidade de aprovação)” e pode impor ao segurado um “gatilho”, que o force a trabalhar por tempo indeterminado e prorogue, a cada momento, a possibilidade de se aposentar, ferindo o princípio da confiança legítima¹⁸¹ e motivando a insegurança jurídica¹⁸².

Outrossim, o autor apresenta que, do ponto de vista de quem defende a desconstitucionalização, o trâmite atual de mudança das regras pode ser considerado como inflexível, havendo “uma dinâmica social e uma realidade econômica que exigem uma maior flexibilidade para se alterar as regras previdenciárias futuras”. Por outro lado, para aqueles que são contrários, o “encurtamento do processo legislativo e da limitação dos debates, reduz a participação democrática da sociedade no processo de aprovação de uma matéria de grande repercussão” e, ademais, haveria a “vulnerabilidade dos direitos sociais, os quais foram objeto de proteção pelo legislador constituinte justamente para garantir que não houvesse retrocesso”.¹⁸³

Sendo assim, apesar das diversas alterações que a Constituição Federal sofreu ao longo de sua vigência e embora já terem existido outras alterações constitucionais no que se refere à previdência social, principalmente à dos servidores públicos, a Emenda Constitucional à qual este trabalho se refere recebe atenção especial em virtude de seu impacto no ordenamento jurídico dos entes. Ora, não se tratou apenas de alterações de regras de aposentadoria e pensão, tampouco de exigências constitucionais parecidas com as já existentes na carta Magna. A última reforma da previdência, trazida pela EC 103/2019, delegou aos Estados e Municípios a necessidade de legislar sobre regras previdenciárias que não mais precisariam seguir a CF/88.

¹⁸¹ “O princípio da proteção da confiança legítima consiste, segundo Humberto Ávila, numa aplicação “subjetivada” da segurança jurídica, que, “representativo da eficácia reflexiva do princípio da segurança jurídica, igualmente serve de proteção do cidadão em face do Estado”.³⁸ Portanto, a proteção da confiança deve ser considerada como um princípio deduzido, em termos imediatos, do princípio da segurança jurídica e, em termos mediatos, do princípio do Estado de Direito, com precípua finalidade voltada à obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade, previsibilidade e calculabilidade dos atos, procedimentos ou simples comportamentos estatais e que traz consigo deveres comportamentais mediatos que impõem a preservação de atos estatais e de seus efeitos.” (MAFFINI, Rafael. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. **Princípio da proteção da confiança legítima**) Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/120/edicao-1/principio-da-protecao-da-confianca-legitima>>. Acesso em: 16 Mai. 2022.

¹⁸² NETO, Floriano Martins de Sá. Desconstitucionalização em tempos de retrocesso. **Comissão Especial da PEC 006/19 - Previdência Social**. Op. cit.

¹⁸³ *Ibid.*

2.4 A adequação dos Estados e Municípios

Diversas foram as modificações que incumbiram aos Estados e Municípios que legislassem sobre suas próprias previdências, sem que seguissem o instituído constitucionalmente para os servidores federais.

Primeiramente, insta destacar a alteração feita no inciso II do artigo 40, da CF/88, que versa sobre a idade mínima para aposentadoria. Nesse inciso, a idade, que antes era definida constitucionalmente para todos os servidores¹⁸⁴, passa a ser definida por legislação infraconstitucional de cada Estado e Município.¹⁸⁵

Observa-se, por exemplo, no parágrafo 2º do artigo 5º da EC 103/2019, a seguir, que o que até então era tratado por regras constitucionais, aumentando a segurança jurídica dos legitimados, passou a poder ser tratado por normais infraconstitucionais que, conforme citado anteriormente, possuem alterabilidade diferente e mais simples que as normas constitucionais:

Art. 5º (...)

§ 2º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados de que trata o § 4º-B do art. 40 da Constituição Federal as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.¹⁸⁶

Ainda no que se refere à aposentadoria, é possível concluir que, atualmente, cabe aos Estados e Municípios definirem suas regras. Isso porque, ao longo do texto da EC 103/2019, há

¹⁸⁴ 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. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

¹⁸⁵ Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) 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. (...) III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

¹⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Op. cit.

diversas menções à necessidade de legislarem a respeito, inclusive para os casos de aposentadorias especiais¹⁸⁷.

As pensões previdenciárias também passaram a depender de regulação específica do ente federativo. Nesse sentido, entre outras, destaca-se a alteração do parágrafo 7º, do inciso III, do art. 40 da CF/88,

§ 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 função¹⁸⁸.

Dessa forma, mesmo para os casos em que Estados e Municípios aplicarão as mesmas regras de benefícios dos servidores federais, é exigida a edição de normas pelos entes federativos¹⁸⁹.

Além disso, o fato de serem impostas alterações estruturais em sua previdência também impactou no sistema legislativo dos entes. Com a EC 103/2019, houve a necessidade de instituição obrigatória de regime de previdência complementar, seja por criação de fundações ou pela realização de acordos com as já existentes, num curto período de tempo, conforme as alterações dos parágrafos 14 e 15 do artigo 40 da CF:

§ 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

¹⁸⁷ Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) Art. 40. (...) § 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. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

¹⁸⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Op. cit.

¹⁸⁹ MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. Notícias: **Aplicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 aos RPPS**. Op. cit.

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.

À vista disso, o que até então era uma faculdade do ente federativo¹⁹⁰, passou a ser uma obrigação, devendo o regime de previdência complementar dos servidores, inclusive, ser instituído no prazo máximo de dois anos:

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

(...)

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional¹⁹¹.

A citada previdência complementar, todavia, passou a poder ser por intermédio de entidade aberta¹⁹², em alteração ao anteriormente estabelecido constitucionalmente, que restringia a entidades fechadas de previdência criadas em regime de fundação pública de direito privado¹⁹³:

"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.

(...)

§ 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.

¹⁹⁰ Art. 1º - A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) "Art. 40 – (...) § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201." (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

¹⁹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Op. cit.

¹⁹² "Os planos de previdência oferecidos pelas sociedades seguradoras ou pelas entidades abertas de previdência complementar são planos de benefícios de caráter previdenciário e têm por objetivo complementar os benefícios oferecidos pelo regime geral de previdência social." (SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. Previdência Complementar Aberta.) Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/planos-e-produtos/previdencia-complementar-aberta>>. Acesso em: 16 Mai. 2022.

¹⁹³ Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:"(...) Art. 40 – (...) § 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." (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

Sobre o tema, ressalta-se que, conforme Rafaela Lopes de Melo Cosme, é certo que a EC 103/2019 impõe novos desafios técnicos, estruturais e financeiros para governadores, prefeitos e gestores de RPPS, por isso, é de fundamental importância que a lei de constituição do Regime de Previdência Complementar deixe claramente delimitadas todas as obrigações do patrocinador, bem como a não existência de solidariedade deste em relação aos outros patrocinadores, instituidores, planos de benefícios aos quais não esteja vinculado e à entidade de Previdência Complementar, de modo a minimizar riscos de onerar as contas públicas do ente e, também, garantir a segurança dos participantes¹⁹⁴.

Uma outra questão que o ente federativo deve legislar é sobre o abono de permanência¹⁹⁵. Antes da EC 103/2019, o abono de permanência fora estabelecido diretamente pela EC 41/03, que trazia que:

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.

(...)

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:

§ 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.¹⁹⁶

Sendo assim, abono de permanência é o nome dado à devolução, ao próprio servidor, da contribuição previdenciária paga por um servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária. Essa devolução deveria ser devolvida integralmente ao servidor, seguindo o constitucionalmente disposto, conforme § 19, inciso III do artigo 40 da EC41/03.

¹⁹⁴ WIRTH, Maria Fernanda; BRITO DE CAMPOS, Marcelo Barroso Lima (Org.). **Emenda Constitucional N° 103/19 Análise Especializada**. Op. cit. p.257

¹⁹⁵ “O abono de permanência no Brasil é o reembolso da contribuição previdenciária devido ao funcionário público que esteja em condição de se aposentar, mas que optou por continuar em atividade. O abono de permanência foi instituído pela Emenda Constitucional n° 41/03, e consiste no pagamento do valor equivalente ao da contribuição do servidor para a previdência social, a fim de neutralizá-la.

Aqui, ao contrário da isenção prevista na Emenda Constitucional n° 20/98, o servidor continua contribuindo para o regime próprio de previdência a que está vinculado, cabendo ao Tesouro do Estado pagar-lhe o abono no mesmo valor da contribuição.” (DOURADO, Augusto. Governo do Estado da Bahia. Orientação de Pessoal: Você sabe o que é o abono de permanência?) Disponível em: < <http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/orientacao-de-pessoal-voce-sabe-o-que-e-o-abono-de-permanencia>>. Acesso em: 16 Mai. 2022.

¹⁹⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. Op. Cit.

Todavia, pela alteração da EC 103/2019, a lei do respectivo Ente Federativo que passa a estabelecer quanto o servidor elegível à aposentadoria terá direito a receber de volta. Com a citada alteração, após a EC 103/2019, o ente que passa a definir esse valor e pode estabelecer que ele será qualquer percentual do valor total da contribuição previdenciária, não sendo mais necessário devolvê-la integralmente, conforme § 19, inciso III do art. 40 da CF/88, a seguir:

Art. 40. (...)

§ 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.¹⁹⁷

Destaca-se, ainda, a inclusão do § 22 no inciso III do art. 40 da CF/88. Esse parágrafo vedou que fossem criados novos regimes próprios de previdência social, além de estabelecer que lei complementar federal disporá, para os RPPS já existentes, de

normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

I - requisitos para sua extinção e conseqüente 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.¹⁹⁸

Com isso, os Estados e Municípios que não possuíam RPPS, estão proibidos de criá-los, devendo seus servidores seguirem vinculados ao RGPS.

Vale destacar, por último, que conforme inciso XXI do artigo 22 e caput do artigo 42 da CF/88, e lei 13.954/2019, os militares dos Estados e Municípios não são considerados servidores públicos, passando a pertencer ao rol de militares, conforme forças armadas da União.

¹⁹⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Op. Cit.

¹⁹⁸ *Ibid.*

2.5 O impacto das alterações na vida previdenciária do servidor

Um grupo que foi diretamente impactado pela EC 103/2019 foi o de servidores públicos. Esse grupo, em sentido amplo, se subdivide em aposentados e pensionistas e servidores ativos.

Para o impacto no benefício de servidores aposentados e pensionistas, é possível utilizar como exemplo a inclusão dos §§1º, 1º A e 1º B no art. 149 da CF/88. Pelos artigos citados, a contribuição previdenciária desse grupo, que até então só seria sobre o que ultrapassasse o teto do RGPS, passa a poder incidir sobre o total dos benefícios que ultrapassarem o salário mínimo, podendo, no caso da União, incidir contribuição extraordinária para equacionamento do déficit atuarial, em casos específicos¹⁹⁹.

Outro impacto a esse grupo está no acúmulo de benefícios. Pelo art. 24 da EC 103/2019, não é mais possível o acúmulo integral de pensões com aposentadorias, que, deve, então, estar conforme o disposto a seguir:

Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

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

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

¹⁹⁹Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) Art. 149.§ 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. (Vigência) § 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo. (Vigência) § 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o déficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. (Vigência) (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

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

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

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

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

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

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.²⁰⁰

Para o outro grupo, o dos servidores ativos, é possível citar o impacto no cálculo do benefício quando da aposentadoria. Conforme artigo 26 da EC 103/2019, para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, o cálculo do benefício deixa de considerar a média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição do servidor²⁰¹, passando a considerar a de todos eles. Ainda, conforme § 2º do mesmo artigo, o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% da média aritmética, acrescida de 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição, para diversos casos de servidores²⁰².

Além disso, um outro exemplo do impacto da Reforma da Previdência está na mudança de regras e na possível diferença entre elas em todos os entes da federação. A realização de regras por cada ente pode confundir, quando dos planos para a aposentadoria, servidores que acabem transitando por mais de um RPPS. Ademais, além de suas regras gerais, cada ente

²⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2022**. Op. Cit.

²⁰¹ Art. 29. O salário-de-benefício consiste:(Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99) I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário; (BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 18 Mai. 2021.

²⁰² Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.(...) § 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos: ...). (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2019. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022).

poderá estabelecer suas regras de transição, o que leva ao questionamento de como elas serão, se atenderão ao princípio constitucional da proporcionalidade e ao direito que os servidores possuem a uma transição com razoabilidade e boa-fé²⁰³.

Nesse aspecto, mesmo que para servidores que ainda não possuíam os requisitos para aposentadoria, não se podendo, assim, relacionar diretamente à segurança jurídica, discute-se se ao menos será respeitada a tutela da expectativa legítima, ou seja, uma categoria que se encontra entre o direito adquirido e a mera expectativa do direito²⁰⁴. Com isso, Rodolfo Breciani Penna alega que:

Um segurado que está a ponto de se aposentar possui uma expectativa legítima de que se aplicará aquele regime jurídico evidentemente maior do que aquele que ingressou no regime de previdência há poucos anos. Por isso sua maior confiança deve ser tutelada em maior grau²⁰⁵.

Ainda sobre a questão das alterações das regras e, principalmente, sobre a sua retirada da CF/88, citemos fala do secretário-geral do Sindsep, Oton Pereira, que a chama a de “inadmissível”. Conforme o secretário,

— Desconstitucionalizar a legislação da Previdência deixará sempre milhões de servidores totalmente à mercê dos governantes de plantão. Uma simples lei complementar poderá até mesmo acabar com o próprio direito à aposentadoria. Exporá as categorias a uma grande vulnerabilidade estrutural. Mas além disso, avaliamos que o objetivo de fundo do governo é retirar-se do sistema, forçando na prática os servidores a adotarem o regime de capitalização²⁰⁶.

Sobre o regime de previdência complementar, destaca-se que se trata da complementação da aposentadoria do servidor feita pelas entidades fechadas ou abertas, citadas anteriormente²⁰⁷.

²⁰³ PENNA, Rodolfo Breciani. **Reforma da Previdência e Segurança Jurídica**. São Paulo, n. 91/92:31-54, p. 19, jan./dez. 2020. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6s4x07NY1mEJ:www.pge.sp.gov.br/servicos/centrodeestudos/bibliotecavirtual.aspx%3FcdPublicacao%3D201%26cdArtigo%3D241%26paginaInicial%3D40%26paginaFinal%3D63+&cd=11&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 18 Mai. 2022.

²⁰⁴ *Ibid.* p 15.

²⁰⁵ *Ibid.* p16.

²⁰⁶ SENADO FEDERAL. Matéria. **Previdência dos servidores terá regras mais duras com reforma**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/08/desconstitucionalizacao-e-regras-mais-duras-marcam-nova-previdencia-dos-servidores>>. Acesso em: 18 Mai. 2022.

²⁰⁷ Art. 40. (...) III – (...) § 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. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 Mai. 2022).

Conforme também comentado, até a EC 103/2019, era facultado aos entes federativos que estabelecessem uma regra na qual seus servidores teriam seus salários de contribuição²⁰⁸ limitados ao teto do RGPS e, condicionado a isso, criassem uma entidade de previdência complementar, que receberia a contribuição decorrente da diferença entre o salário total do servidor e esse teto, para os servidores que ganhassem mais que esse valor. Essa contribuição suplementar é de opção facultativa do servidor, todavia, ao realizar tal opção, há, no momento da aposentadoria, um valor que complementa o benefício de aposentadoria, que passou a ser limitado ao teto do RGPS²⁰⁹. Tal regra, com a EC 103/2019, passou a ser de realização obrigatória por todos os entes que ainda não a tivessem realizado²¹⁰. Nesse sentido, todavia, o servidor poderá se sentir inseguro em optar por isso, uma vez que, a grosso modo, esse dinheiro passará a ser administrado por entidades privadas²¹¹.

Ainda, vale destacar o receio dos servidores de que seja realizada a mesma iniciativa previdenciária que outros países. Isso porque há países, como o Chile, por exemplo, que reformaram suas previdências e transferiram a responsabilidade de sua administração a entidades privadas de previdência. Tal iniciativa acarretou insegurança na administração dos benefícios previdenciários, bem como em uma redução geral dos valores de aposentadoria e

²⁰⁸ “Salário de contribuição é o valor que serve de base de incidência das alíquotas das contribuições previdenciárias, fração numérica com a qual, aplicando-se a alíquota, se obtém o montante da contribuição a ser recolhida para a Previdência Social.” (**CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURIDADE SOCIAL - SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO**) Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/contribuicoes-seguridade-social-salario-contribuicao.htm>>. Acesso em: 26 Mai. 2022.

²⁰⁹ Art. 40. (...) III – (...) § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98). BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 31 Jan. 2022).

²¹⁰ Art. 40. (...) III – (...) § 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. (BRASIL. **Constituição 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Op. cit.

²¹¹ *Ibid.*

pensão²¹², deixando a população insatisfeita, conforme pôde ser observado nas manifestações de outubro de 2019 no país²¹³.

3. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

3.1 A Previdência Social dos servidores do Estado do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro possui RPPS para seus servidores. Esse regime é administrado pelo Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro, o Rioprevidência, que foi criado em fevereiro de 1999 “com a finalidade de gerir os ativos financeiros, visando o custeio de pagamentos dos proventos, pensões e outros benefícios previdenciários”²¹⁴.

Até a EC 103/2019, os servidores vinculados ao Rioprevidência se aposentavam e recebiam suas pensões com base na disposição constitucional, tendo sua legislação infraconstitucional apenas como suporte.

Todavia, com a demanda da EC103/2019, o Estado do Rio de Janeiro, bem como os demais, precisou adequar seu ordenamento jurídico, com a finalidade de regular os benefícios a serem concedidos a seus segurados.

²¹² “Em 1981, o ditador Pinochet, no bojo de reformas econômicas e sociais, adotou um novo regime de previdência social, derivada da capitalização individual. Nesse regime, o filiado era responsável pelo financiamento da sua pensão por meio de cotizações individuais obrigatórias e voluntárias (para aqueles com capacidade de poupança), direcionadas para um fundo gerido pelas Administradoras de Fundos de Pensões (AFP - Administradoras de Fondos de Pensiones), instituições privadas que poderiam investir tais recursos no mercado financeiro. Dessa forma, cada aposentado teria como pensão o valor do rendimento da sua conta individual.

Coube ao Estado a fiscalização, assistência e garantias do sistema. Concedeu-se às AFP a gerência dos novos afiliados da previdência, produzindo um desfinanciamento do setor público, que continuou a administrar as pensões dos antigos afiliados sem receber as contribuições dos ingressantes do sistema. Criaram-se incentivos que produziram uma acelerada migração dos trabalhadores do sistema público para o privado. O rápido crescimento do setor privado não produziu a diminuição da contribuição do Estado, que assumiu diversos ônus do processo de privatização.(...)”. (CARLOS DE OLIVEIRA, Suelen; VIEIRA MACHADO, Cristiani; ALARCÓN HEIN, Aléx. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. **Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil**) Disponível em: <<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/741/reformas-da-previdencia-social-no-chile-licoes-para-o-brasil>>. Acesso em: 26 Mai. 2022.

²¹³ Sobre o assunto, ver: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50130830>

²¹⁴ FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Institucional: Quem somos?**. Disponível em: <https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/PortalRP/Conheca/Institucional/index.htm>. Acesso em: 17 Mai. 2022.

3.2 Emenda 90/2021 à Constituição Estadual

De modo a seguir o estipulado constitucionalmente, o Estado do Rio de Janeiro iniciou os debates para a realização da Emenda à sua Constituição Estadual. Sendo assim, em 05 de outubro de 2021 foi sancionada a Emenda 90/2021 (EC 90/2021), que entraria em vigor em 01 de janeiro de 2022²¹⁵.

Entre as alterações trazidas, destaca-se a possível readaptação para cargo compatível do servidor titular de cargo efetivo, em casos de limitação sofrida em sua capacidade física ou mental²¹⁶.

Além disso, a EC 90/2021 também tratou das regras de aposentadoria de todos os servidores, inclusive daqueles que poderiam estar propensos a regras especiais^{217 e 218}.

Essa Emenda também citou os benefícios de pensão por morte, que passou a ser concedido, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, nos termos de lei, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte de agente de segurança

²¹⁵ **Art. 89.** O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do Estado do Rio de Janeiro, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (...) (RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 17 Mai. 2022)

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ Art. 3º O servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: (...) Art. 4º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo artigo 3º, o servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: (...) Art. 5º Os servidores ocupantes dos cargos de agente de segurança socioeducativa, de policial civil ou de policial penal, que tenham ingressado nessas carreiras até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, poderão aposentar-se, voluntariamente com proventos integrais, na forma da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, e asseguradas a integralidade e paridade, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no § 3º deste artigo. (...) Art. 6º O servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, poderá aposentar-se desde que cumpridos, cumulativamente, os seguintes requisitos: (...) (RIO DE JANEIRO. **Emenda Constitucional nº 90 de 05 de outubro de 2021**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1297618654/emenda-constitucional-90-2021-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 17 mai. 2022).

socioeducativa, de policial civil ou de policial penal decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função²¹⁹.

Além disso, apesar das alterações do art. 149 da CF/88, trazidas pela EC 103/2019, o Estado do Rio de Janeiro optou por manter a contribuição previdenciária dos seus aposentados e pensionistas incidindo apenas sobre o que ultrapassar o teto do RGPS²²⁰.

A EC 90/2021 citou o abono de permanência, mantendo-o como o valor total da contribuição previdenciária do servidor²²¹

Ademais, houve a reprodução do proposto pela EC 103/2019 para fatores como a proibição de complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes²²² e a limitação dos benefícios a aposentadorias e a pensões por morte²²³.

Ainda, o Estado do Rio de Janeiro já instituiu sua Previdência Complementar em 2012, criando o RJPrev – Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro, conforme lei 6.243/2012²²⁴ e, por isso, não foi necessária tal adequação constitucional. Esse assunto, no entanto, foi tratado da EC 90/2021, conforme segue:

²¹⁹Art. 89. (...) § 10. Observado o disposto no § 2º do art. 201 da Constituição Federal, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 6º decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. (RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2021). Op. cit.

²²⁰ Art. 89. (...) § 20. 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 artigo 201 da Constituição Federal, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2021). Op. cit.

²²¹ Art. 89. (...) § 21. Observados os critérios a serem estabelecidos em lei, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória, ressalvado os casos em que o valor for estabelecido a maior em normas específicas. (RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2021). Op. cit.

²²² Art. 89. (...) § 23. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 17 e 18 deste artigo. (RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2021). Op. cit.

²²³ Art. 89. (...) § 24. O rol de benefícios do regime próprio de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte. (RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2021). Op. cit.

²²⁴ RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6.243, de 21 de maio de 2012**. Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de Entidade Fechada de Previdência Complementar,

Art. 89 (...)

III – (...)

§ 17. O valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime próprio de previdência social de que trata este artigo aos servidores titulares de cargo efetivo que ingressaram no serviço público após 04 de setembro de 2013 observará o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social de que trata o artigo 201 da Constituição Federal.

§ 18. O regime de previdência complementar de que trata o §17 deste artigo oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no artigo 202 da Constituição Federal e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar.

Destaca-se, todavia, que ao longo de seu texto, a EC 90/2021 deixou a cargo de Lei Complementar a regulação de alguns benefícios e, por isso, em 05 de outubro de 2021 foi sancionada a Lei Complementar 195/2021, que estabelece de forma detalhada algumas das disposições supracitadas:

Dispõe sobre as aposentadorias do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis ocupantes de cargos de provimento efetivo, nos termos do artigo 89 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em razão da edição da Emenda Constitucional à Constituição Federal nº 103/2019²²⁵.

na forma de fundação, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2012]. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1032041/lei-6243-12>>. Acesso em: 18 Mai. 2021.

²²⁵ RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 195, de 05 de outubro de 2021**. Dispõe sobre as aposentadorias do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis ocupantes de cargos de provimento efetivo, nos termos do artigo 89 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em razão da edição da Emenda Constitucional à Constituição Federal nº 103/2019. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2021]. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1297618911/lei-complementar-195-21-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 18 Mai. 2021.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve enfoque nas regras previdenciárias aplicadas aos servidores públicos, demonstrando os pontos que constam na CF/88 e na legislação infraconstitucional.

O tema previdência social está diretamente relacionado à CF/88, que estabeleceu um Estado Democrático de Direito, com a defesa do bem-estar social. Por isso, foi apresentada a contextualização histórica quando da sua promulgação, que foi marcada pela instituição de uma Assembleia Constituinte e pelo retorno das eleições presidenciais diretas. Nessa linha, também se discorreu sobre os presidentes que estiveram em exercício desde então.

Nos anos após a promulgação da CF/88, as regras previdenciárias sofreram diversas alterações. Nesse sentido, trabalhou-se aqui todas as Emendas Constitucionais que trouxeram reformas da previdência, detalhando as especificidades que se aplicassem aos servidores públicos.

Cumprе ressaltar que direitos previdenciários são direitos sociais, que foram conquistados pelo povo no decorrer da história. Qualquer movimentação desses direitos deve ser cautelosa. A discussão e, principalmente, a sua possível restrição deve ser amplamente debatida.

O tema previdência social é de interesse de todos os trabalhadores e deve ser constantemente difundido. É importante que se conheça os direitos possuídos, tanto para ter-se a opção de colocá-los em exercício, quanto para que os próprios interessados possam participar, com consciência, das discussões sobre eles. Por isso, é fundamental que diferentes grupos se atentem às decisões tomadas pelos legisladores, bem como delas participem.

A última reforma da previdência, trazida pela EC 103/2019, divergiu das anteriores, principalmente, no que se referiu à desconstitucionalização da previdência social. Como retirou da competência constitucional a responsabilidade pela elaboração de regras, como as de aposentadorias e pensões para servidores estaduais e municipais, trouxe a debate os impactos de tal iniciativa. Surgiu, por exemplo, o questionamento da segurança jurídica e de se os direitos ou expectativas de direitos seriam de fato respeitados. Por motivos como esses, dentre todas as

EC aqui tratadas, deu-se foco às alterações que a EC 103/2019 ocasionou aos entes federativos e aos servidores públicos em geral.

Ainda em observância ao grupo de servidores públicos, houve alterações de fatores como tempo total a ser trabalhado, idade mínima para se aposentar e valor de benefício que será deixado quando o servidor vier a falecer. Além disso, coube a diversos entes a necessária instituição de previdência complementar e a limitação do salário de contribuição dos servidores. Com isso, importa observar o que outros países têm feito sobre o tema, se tem dado certo e se tal instituição significa uma privatização da previdência pública.

Ademais, ressaltou-se a consequência que a EC 103/2019 gerou aos Estados e Municípios. Do ponto de vista dos entes federativos, o fator desconstitucionalização acarreta uma série de medidas, que devem ser tomadas com urgência. Sendo assim, foi necessário que os Estados e Municípios movimentassem seu campo legislativo de modo a não ficarem com as previdências de seus servidores irregulares.

Uma Emenda desse porte ocasiona enorme movimentação legislativa ao Ente. Assim, Estados e Municípios maiores estão mais propensos a possuírem uma estrutura melhor que consegue suprir tais demandas. Todavia, há aqueles menores que podem não ter condições de realizar toda a reforma necessária no tempo estabelecido. Um exemplo disso é o caminho de criação de uma fundação pública de direito privado, como pode vir a ser a natureza jurídica de uma fundação fechada de previdência complementar, que deve ser autorizada por lei e criada pela inscrição do seu estatuto no Registro Civil das Pessoas Jurídicas²²⁶.

Ainda sobre os impactos na legislação estadual e municipal, apresentou-se as alterações realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro na sua Constituição Estadual e demais legislações. Esse é um exemplo prático da mudança que a EC 103/2019 causou ao ordenamento jurídico dos Estados e Municípios, bem como da menor rigidez atualmente necessária para mudanças das regras previdenciárias de servidores e beneficiários.

²²⁶ RAIMUNDO ROSA JUNIOR, Edson. **Fundações públicas e sua natureza jurídica**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75925/fundacoes-publicas-e-sua-natureza-juridica>. Acesso em: 27 Mai. 2022.

Por fim, por ser um tema de bastante relevância e recente, quando se trata dos debates sobre a EC 103/2019, não se buscou, aqui, esgotar o assunto. Contudo, é de extrema importância que medidas dessa dimensão e que afetam parte da população sejam sempre muito bem analisadas e debatidas.

REFERÊNCIAS

- ALVES LIMA NETA, Avelina. **Envelhecimento da população e seguridade social**. V. 37. Brasília: MF; SPREV, 2018. p. 5.
- ARQUIVO NACIONAL. **Centro de Referência de Acervos Presidenciais: José Sarney**. Disponível em: < <http://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/111-jose-sarney>>. Acesso em: 26 Dez. 2021.
- ARQUIVO NACIONAL. **Centro de Referência de Acervos Presidenciais: Luiz Inácio da Silva**. Disponível em: < <http://presidentes.an.gov.br/index.php/arquivo-nacional/60-servicos/registro-de-autoridade/114-lula>>. Acesso em: 13 Fev. 2022.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 113.
- BARIFOUSE, Leonardo; SOUZA, João Marcelo Gaio. Integralidade e Paridade no Regime Próprio dos Servidores Públicos: reminescências pós EC 41/03. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro. P. 174, 2013. Disponível em: < <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTA3Nw%2C%2C>>. Acesso em 31 Jan. 2022.
- BBC NEWS BRASIL. **4 pontos para entender os protestos no Chile**. Brasil, Out. 2019. Disponível em:< <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50130830>>. Acesso em: 26 Mai. 2022
- BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biografia: Dilma Rousseff**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia>>. Acesso em: 16 Fev. 2022
- BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biografia: Itamar Franco**. Disponível em:< <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/itamar-franco/biografia>>. Acesso em: 26 Dez. 2021.
- BIBLIOTECA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Biografia: Michel Temer**. Disponível em:< <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/biografia-1/biografia>>. Acesso em: 16 Fev. 2022
- BRASIL. Constituição (1824) **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 09 Fev. 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm>. Acesso em: 07 Fev. 2022).

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 29 de dezembro de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 08 Fev. de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 47, de 05 de julho de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm>. Acesso em: 08 Fev. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 88, de 07 de maio de 2015**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc88.htm>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 17 Mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 18 Mai. 2021.

BRASIL, **Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm>. Acesso em: 20 de Dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2022**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm>. Acesso em: 16 Mai. 2022

BRASIL, **Lei 12.618, de 30 de abril de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112618.htm>. Acesso em: 16 de Fev. 2022.

BRASIL, **Lei 13.954, de 16 de dezembro de 2019**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113954.htm>. Acesso em: 09 de Fev. 2022.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional n. 40, de 30 de abril de 2003**. Transformada na Emenda Constitucional 41/2003. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional n. 41, de 30 de abril de 2003**. Transformada na Emenda Constitucional 42/2003. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022

BRASIL. **Resolução nº35, de 2016**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/562339/publicacao/15634840>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara. **30 anos da Constituição**. Brasília, out. 2018. Disponível em:< <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>>. Acesso em: 17 Fev. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara de Notícias. **Conheça a tramitação de projetos de lei complementar**. Brasília, out. 2019. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/noticias/606442-conheca-a-tramitacao-de-projetos-de-lei-complementar/>>. Acesso em: 17 Set. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara de Notícias. **Reforma da Previdência altera idade mínima e cálculo de benefícios**. Disponível em:<<https://www.camara.leg.br/noticias/505112-reforma-da-previdencia-altera-idade-minima-e-calculo-de-beneficios/>>. Acesso em: 16 Fev. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Legislação Informatizada – Dados da Norma: **Emenda Constitucional nº88, de 2015**. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2015/emendaconstitucional-88-7-maio-2015-780696-norma-pl.html>>. Acesso em: 08 Fev. 2022.

CARLOS DE OLIVEIRA, Suelen; VIEIRA MACHADO, Cristiani; ALARCÓN HEIN, Aléx. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. **Reformas da Previdência Social no Chile: lições para o Brasil**. Disponível em: <<http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/741/reformas-da-previdencia-social-no-chile-licos-para-o-brasil>>. Acesso em: 26 Mai. 2022.

CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURIDADE SOCIAL - SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO. Disponível em:<<http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/contribuicoes-seguridade-social-salario-contribuicao.htm>>. Acesso em: 26 Mai. 2022.

CORSI, Francisco Luiz. **A política econômica do Governo Dilma: baixo crescimento e recessão.** 2016. 13f. Lab Editorial. p. 2. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/download/8495/5439/27343>
Acesso em: 16 Fev. 2022.

DOURADO, Augusto. Governo do Estado da Bahia. Orientação de Pessoal: **Você sabe o que é o abono de permanência?**. Disponível em: <<http://www.portaldoservidor.ba.gov.br/orientacao-de-pessoal-voce-sabe-o-que-e-o-abono-de-permanencia>>. Acesso em: 16 Mai. 2022.

FAGNANI, Eduardo. **A Política social do Governo Lula.** 2011. 30f. Texto para Discussão. IN/UNICAMP n.192, Campinas: jun. 2011. p.6

FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. **FHC e Ruth.** Disponível em:<<https://fundacaofhc.org.br/ruth-e-fhc/fernando-henrique-cardoso>>. Acesso em: 27 Dez. 2021.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes Biográfico: Dilma Rousseff.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/dilma-vana-rousseff>>. Acesso em: 13 Fev. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes Biográfico: Michel Temer.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/michel-miguel-elias-temer-lulia>>. Acesso em: 13 Fev. 2022

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Verbetes Biográfico: Jair Messias Bolsonaro.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jair-messias-bolsonaro>>. Acesso em: 16 Fev. 2022

FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Institucional: Quem somos?** Disponível em: <<https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/PortalRP/Conheca/Institucional/index.htm>>. Acesso em: 17 Mai. 2022.

GUEDES GOMES, Fabio. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Revista de Administração Pública, 30 Nov. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/dvHMHgG5NDdvZH6wy54fDDq/?lang=pt>>. Acesso em: 25 Mai. 2022.

IBS ADVOGADOS. **Desconstitucionalização – Que palavra é esse trazido pela Reforma da Previdência?** 27 Mai. 2020.) Disponível em:<<http://www.lbs.adv.br/pdf/artigos/5198968567d705037c0540c6705df4bce3915714.pdf>>. Acesso em: 09. Fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pirâmide Etária.** Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html>>. Acesso em: 18 Mai. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL - INSS. **Tipos de filiação.** Disponível em:<<https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seus-direitos-e-deveres/tipos-de-filiacao>>. Acesso em: 26 Dez. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **EMBI+ Risco-Brasil**. Brasil, 2022. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=40940&module=M>>. Acesso em 15. Mai. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL. Conselho da Justiça Federal. **Município que não tem regime previdenciário próprio deve filiar seus servidores à Previdência Social**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/outras-noticias/2013/julho/municipio-que-nao-tem-regime-previdenciario-proprio-deve-filiar-seus-servidores-a-previdencia-social>>. Acesso em: 16 Mai. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 36.

LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Conteúdo e Alcance das normas gerais de Direito Previdenciário**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 55, p. 167, jan. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/218/ril_v55_n218_p163.pdf>. Acesso em: 25 Jan. 2022.

MAFFINI, Rafael. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. **Princípio da proteção da confiança legítima**. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/120/edicao-1/principio-da-protecao-da-confianca-legitima>>. Acesso em: 16 Mai. 2022.

MANOEL DE MEDEIROS, Airton. Os impactos da reforma da previdência nos municípios e seus regimes próprios de previdência social. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, ago. 2020. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55074/os-impactos-da-reforma-da-previdencia-nos-municipios-e-seus-regimes-prprios-de-previdencia-social>>. Acesso em: 18 de Mai. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 151-152.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME. **Análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social dos entes federados subnacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2019/11/SEIa_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf>. Acesso em: 16 Fev. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Nota Técnica. **Repercussão da Emenda Constitucional nº 103/2019 nos Regimes Próprios de Previdência do Estado e dos Municípios**. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2007466/NT+05+EC+103_2019.pdf>. Acesso em: 18. Mai, 2022.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. Notícias: **Aplicação da Emenda Constitucional nº 103 de 2019 aos RPPS**. Disponível em: <<https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico->

publico/legislacao-dos-rpps/aplicacao-da-emenda-constitucional-no-103-de-2019-aos-rpps>. Acesso em: 09 Fev. 2022.

NAGAMINE COSTANZI, Rogério; ZIOLI FERNANDES, Alexandre; ANSILIERO, Graziela. IPEA. **O Princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no Regime Geral de Previdência Social: tendências recentes e o caso da regra 85/95 progressiva**. Brasília, DF, Jul. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8518/1/TD_2395.pdf>. Acesso em 15. Mai. 2022.

NETO, Floriano Martins de Sá. Desconstitucionalização em tempos de retrocesso. **Comissão Especial da PEC 006/19 - Previdência Social**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social/apresentacoes-em-eventos/copy_of_ANFIP.DESCONSTITUCIONALIZAOFloriano.pdf>. Acesso em: 18 Mai. 2022.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado**. Brasília: MPS, 2012. v.34. p.85.

NOLASCO, Lincoln. **Evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo**. Portal Conteúdo Jurídico, Brasília, mar. 2012. Disponível em:<<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/27980/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo>>. Acesso em: 25 Jan. 2022.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **A eficácia dos direitos fundamentais sociais frente à reserva do possível**. 2006. 390f. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas – Universidade Federal do Paraná, Paraná. 2006. p. 12. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp007711.pdf>> Acesso em: 28 Dez. 2021.

PEC 6/2019: o substitutivo aprovado na Comissão Especial. **Nota Técnica número 211-ARE**, São Paulo, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Julho de 2019. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec211ASubstitutivo/index.html?page=1>>. Acesso em 15 Jan. 2022.

PENNA, Rodolfo Breciani. **Reforma da Previdência e Segurança Jurídica**. São Paulo, n. 91/92:31-54, p. 19, jan./dez. 2020. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:6s4x07NY1mEJ:www.pge.sp.gov.br/servicos/centrodeestudos/bibliotecavirtual.aspx%3FcdPublicacao%3D201%26cdArtigo%3D241%26paginaInicial%3D40%26paginaFinal%3D63+&cd=11&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 18 Mai. 2022.

PIACINI, Odasir. Migalhas. **Teto Constitucional e sua incidência sobre remuneração, proventos e pensão no entendimento do STF**. Disponível em:<<https://www.migalhas.com.br/depeso/349723/teto-constitucional-e-sua-incidencia-sobre-remuneracao>>. Acesso em: 16 Fev. 2022

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Conheça o Presidente. **Biografia do Presidente.** Disponível em: < <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/biografia-do-presidente>>. Acesso em: 16 Fev. 2022.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 17. Fev. 2022.

RAIMUNDO ROSA JUNIOR, Edson. **Fundações públicas e sua natureza jurídica.** Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/75925/fundacoes-publicas-e-sua-natureza-juridica>. Acesso em: 27 Mai. 2022.

Revista RPPS. **Características dos Regimes Próprios de Previdência Social**, 11 Mar. 2017. Disponível em: < <https://www.revistarppsdobrasil.com.br/caracteristicas-dos-regimes-proprios-de-previdencia-social/>>. Acesso em: 15 Mai. 2022.

RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: < <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>>. Acesso em: 17 Mai. 2022)

RIO DE JANEIRO. **Emenda Constitucional nº 90 de 05 de outubro de 2021.** Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1297618654/emenda-constitucional-90-2021-rio-de-janeiro-rj>>. Acesso em: 17 mai. 2022)

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar nº 195, de 05 de outubro de 2021.** Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1297618911/lei-complementar-195-21-rio-de-janeiro-rj>. Acesso em: 18 Mai. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 6.243, de 21 de maio de 2012.** Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que trata o artigo 40 da Constituição Federal, autoriza a criação de Entidade Fechada de Previdência Complementar, na forma de fundação, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, [2012]. Disponível em: <<https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/1032041/lei-6243-12>>. Acesso em: 18 Mai. 2021.

SCHWARZER, Helmet. **Previdência Social: Reflexões e Desafios.** 1ª. Brasília: MPS, 2019. p.41.

SENADO FEDERAL. Agência Senado. **Michel Temer toma posse na Presidência da República** Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/michel-temer-toma-posse-na-presidencia-da-republica>>. Acesso em: 16 Fev. 2022

SENADO FEDERAL. Matéria. **Previdência dos servidores terá regras mais duras com reforma.** Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/08/desconstitucionalizacao-e-regras-mais-duras-marcam-nova-previdencia-dos-servidores>>. Acesso em: 18 Mai. 2022.

SENADO FEDERAL. Senado Notícias. **Constituições Brasileiras**. Disponível em:< <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>>. Acesso em: 16 Fev. 2022

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS - SUSEP. **Previdência Complementar Aberta**. Disponível em: < <http://www.susep.gov.br/menu/informacoes-ao-publico/planos-e-produtos/previdencia-complementar-aberta>>. Acesso em: 16 Mai. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI nº 2.076/AC**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Disponível em:< <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>>. Acesso em: 30 Jan. 2022.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. 2013. 28f. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. 2013. p. 12. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ecos/a/WRPZxp3LrymkXcqsR6gmNXD/?lang=pt#>> Acesso em: 16 Fev. 2022

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Antecedentes O governo Collor O processo por crime de responsabilidade A tentativa de retorno O julgamento**. Disponível em:<<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/collor>>. Acesso em: 26 Dez. 2021.

VICENTE, Paulo; ALEXANDRINO; Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 12ª ed. Método: 2014. São Paulo, p 42.

VIPJUS. **CLÁUSULAS PÉTREAS FORA DO ARTIGO 60, §4º, DA CF/88?** 16 Nov. 2020. Disponível em:< <https://blog.vipjus.com.br/clausulas-petreas/#:~:text=As%20cl%C3%A1usulas%20p%C3%A9treas%20impl%C3%ADcitamente%20s%C3%A3o,podem%20ser%20objetos%20de%20altera%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 17 Mai. 2022.

WIRTH, Maria Fernanda; BRITO DE CAMPOS, Marcelo Barroso Lima (Org.). **Emenda Constitucional Nº 103/19 Análise Especializada**. 1ª ed. LuJur Editora: 2021. Rio de Janeiro, p 149