

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)
DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS: DIREITOS SOCIAIS E
DESENVOLVIMENTO HUMANO-EMPRESARIAL**

ROBERTA LINZMEIER

**A PREVIDÊNCIA MUNICIPAL A PARTIR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
ADVINDA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019:
Estudos sobre os limites obrigatórios que devem ser observados na
reestruturação do RPPS**

Porto Alegre

2024

ROBERTA LINZMEIER

**A PREVIDÊNCIA MUNICIPAL A PARTIR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA
ADVINDA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019:
Estudos sobre os limites obrigatórios que devem ser observados na
reestruturação do RPPS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Sociais e Desenvolvimento Humano pelo Programa de Pós-Graduação em Direito das Empresas e dos Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Orientador (a): Prof. Dr. Daniel Machado da Rocha

Porto Alegre/RS

2024

L762p

Linzmeier, Roberta

A previdência municipal a partir da competência legislativa advinda da Emenda Constitucional n. 103/2019 : estudos sobre os limites obrigatórios que devem ser observados na reestruturação do RPPS / Roberta Linzmeier ; orientador Prof. Dr. Daniel Machado da Rocha. – 2024.

148 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS). Programa de Pós-Graduação em Direito das Empresas e dos Negócios da Universidade. Porto Alegre, RS, 2024.

1. Reforma da previdência. 2. Competência legislativa municipal. 3. Proteção social. 4. Servidores públicos. I. Rocha, Daniel Machado (orientador). II. Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS). Programa de Pós-Graduação em Direito das Empresas e dos Negócios da Universidade. III. Título.

CDD 340

ROBERTA LINZMEIER

**A PREVIDÊNCIA MUNICIPAL A PARTIR DA COMPÊNCIA LEGISLATIVA
ADVINDA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019:
Estudos sobre os limites obrigatórios que devem ser observados na
reestruturação do RPPS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direitos Sociais e Desenvolvimento Humano pelo Programa de Pós-Graduação em Direito das Empresas e dos Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Aprovado em 18 de novembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Machado da Rocha – Unisinos

Prof. Dr. Maurício de Carvalho Goes – Unisinos

Prof. Dr. Cleber Sanfelici Otero - Unicesumar

Dedico aos que acreditam e lutam pelo conhecimento, e assim estimulam a quem os vê.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a sabedoria do povo, que não se lê em livros, mas nas pessoas, e emanam direitos e transformam as leis.

De forma especial agradeço ao estimado Professor Dr. Daniel Machado da Rocha por ter olhado para o potencial da minha proposta no projeto para ingresso neste curso de mestrado, que foi muito alterado até chegar aqui nesta dissertação, e que transformou de maneira positiva a minha pessoa. Obrigada!

“Se o direito sem a força se arrisca a ser impotente, a força sem o direito é simplesmente barbaria”.

Léon Duguit

RESUMO

A presente dissertação analisa as questões que envolvem a necessidade de reformular o sistema previdenciário no âmbito do RPPS a partir da Reforma da Previdência promovida pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Analisa as normas que são obrigatórias e aquelas que conferem espaço normativo pelo ente municipal. Descreve o surgimento da previdência dos servidores públicos com abordagens sobre a construção dessa proteção social e seus impactos nos dias atuais, e questiona-se, como problema de pesquisa: qual a liberdade de conformação que foi atribuída pela Emenda Constitucional nº 103/2019, aos entes municipais para definirem os contornos de seu regime próprio de previdência social? Como hipótese, propõe-se a exploração da competência legislativa do ente federativo municipal para tratar da proteção dos riscos sociais que devem ser cobertos pela previdência com a reestruturação do RPPS de seus servidores, não se limitando apenas a liberdade temporal, mas também a criativa, permitindo estabelecer, regramentos diferenciados ao proposto pela norma reformadora constitucional, observada as normas gerais que regem o direito previdenciário. O objetivo geral do estudo é explorar os limites destas liberdades de competência no âmbito dos municípios. Na pesquisa é adotado a lógica dedutiva, que tem como objetivos específicos os constantes nos três capítulos do trabalho que são assim sintetizados: a) no primeiro capítulo apresenta-se concepções sobre o surgimento da previdência dos servidores públicos e sua consolidação como sistema previdenciário; b) no segundo capítulo é trazido ao estudo e descrito o texto da Emenda Constitucional nº 103/2019; c) no terceiro capítulo é elaborada a análise do espaço normativo reservado ao ente municipal pela norma reformadora constitucional (EC 103/2019) alinhando-se aos princípios da previdência social como solidariedade social e da vedação do retrocesso social.

Palavras-chave: reforma da previdência; competência legislativa municipal; proteção social; servidores públicos; EC 103/2019; RPPS.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the issues surrounding the need to reformulate the pension system within the scope of the RPPS based on the Pension Reform promoted by Constitutional Amendment No. 103, of November 12, 2019. It analyzes the rules that are mandatory and those that confer normative space by the municipal entity. It describes the emergence of social security for public servants with approaches to the construction of this social protection and its impacts today, and asks, as a research problem: what freedom of conformation was attributed by Constitutional Amendment No. 103/2019, to municipal entities to define the contours of their own social security regime? As a hypothesis, we propose to explore the legislative competence of the municipal federative entity to deal with the protection of social risks that must be covered by social security with the restructuring of the RPPS of its employees, not limited only to temporal freedom, but also to creative freedom, allowing the establishment of rules differentiated from those proposed by the constitutional reform norm, observing the general norms that govern social security law. The general objective of the study is to explore the limits of these freedoms of competence within the scope of the municipalities. The research adopted deductive logic, which has as specific objectives those constant in the three chapters of the work that are summarized as follows: a) the first chapter presents conceptions about the emergence of the social security of public servants and its consolidation as a social security system; b) the second chapter brings to the study and describes the text of Constitutional Amendment No. 103/2019; c) the third chapter analyzes the normative space reserved for the municipal entity by the constitutional reform norm (EC 103/2019), in line with the principles of social security as social solidarity and the prohibition of social regression.

Key-words: social security reform; municipal legislative competence; social protection; public servants; EC 103/2019; RPPS.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Problema	12
1.2 Hipótese	12
1.3 Objetivos	13
1.4 Metodologia	14
1.5 Estrutura do trabalho	14
2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SUAS REFORMAS	16
2.1 Um Breve Contexto Histórico da Previdência Social	16
2.2 Reformas da previdência no Serviço Público.....	21
2.3 Histórico do Regime Jurídico e Previdenciário do município de São Bento do Sul/SC.....	28
3 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019.....	33
3.1 Normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata aos entes municipais frente à publicação da Emenda Constitucional nº103/2019.....	37
3.1.1 Readaptação	37
3.1.2 Equilíbrio financeiro e atuarial:	38
3.1.3 Recepção Constitucional da Lei 9717/1998	38
3.1.4 Rol de benefícios dos RPPS	39
3.1.5 Alíquotas de contribuição do servidor	39
3.1.6 Criação do Regime de Previdência Complementar.....	40
3.1.7 Manutenção da filiação obrigatória no RPPS do servidor investido em mandato eletivo.....	40
3.1.8 Outros dispositivos da EC 103/2019 com aplicabilidade imediata	41
3.2 Norma de eficácia contida e de aplicabilidade imediata.....	42
3.3 Normas de eficácia limitada	43
4 ESPAÇO NORMATIVO DOS ENTES MUNICIPAIS A PARTIR DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DA EC 103/2019	46
4.1 Receitas, custeio e equacionamento de déficit dos RPPS.....	49
4.1.1 Aporte de bens, direitos e ativos: do Imposto de Renda Retido na Fonte.....	59
4.1.2 Instituição de alíquotas ordinárias de contribuição previdenciária diferenciadas.....	60

4.1.3 Reforma administrativa.....	62
4.2 Plano de Benefícios	63
4.2.1 Aposentadoria por incapacidade, readaptação e avaliações periódicas.	64
4.2.2 Pensão por morte.....	66
4.2.3 Aposentadorias voluntárias	71
4.3 Diálogos Principiológicos: Dados, Avaliação Atuarial, Demografia e Sustentabilidade do RPPS	86
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS.....	103
APÊNDICE A – PROJETO DE LEI DE REESTRUTURAÇÃO DO RPPS	114
ANEXO A – DADOS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL 2023 (Ano base 2022)	143
ANEXO B – ESTUDO DO IMPACTO ATUARIAL CONFORME REGRAS PREVISTAS NA EC 103/2019 e OUTRAS HIPÓTESES ATUARIAIS.....	145

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de pesquisa está vinculada à linha de pesquisa de “Direitos Sociais e Desenvolvimento Humano”, do programa de Mestrado em Direito das Empresas e dos Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.

Apresentar-se-á esta primeira parte o problema de pesquisa as hipóteses, objetivos gerais e específicos, metodologia e a estrutura do trabalho, afim de demonstrar que para efetivação de uma política pública de direito previdenciário junto aos RPPS é necessário o planejamento na esfera de governo de forma conjunta e continuada, observadas mudanças da sociedade que orientam a dinâmica e abrangência da proteção social.

1.1 Problema

O tema a ser desenvolvido neste trabalho versa sobre os limites de conformidade que devem ser observados na reestruturação do RPPS municipal a partir das alterações promovidas na previdência dos servidores dos entes subnacionais. A abordagem do tema não se dará de forma isolada, mas considerando questões que interessam não somente aos servidores municipais, mas ao interesse social da comunidade local, nacional e intergeracional, eis que tem estreita relação com a manutenção de direitos sociais e a capacidade do ente federado na efetivação de outras políticas públicas que se dirigem a todos os cidadãos.

O cerne da questão em estudo e que motivou a escolha do objeto de pesquisa é problematizado em: qual a liberdade de conformação que foi atribuída pela Emenda Constitucional nº 103/2019, aos entes municipais para definirem os contornos de seu regime próprio de previdência social?

1.2 Hipótese

A partir do problema proposto, formula se a hipótese que norteia a pesquisa no sentido de que há liberdade legislativa que permite ao ente federado promover a reforma estrutural, a partir do paradigma da EC 103/2019, mas sem realizar uma cópia integral. Assim, o ente federado deverá efetuar uma análise da previdência

local como um todo, permitindo gerir esses direitos alinhados à capacidade financeira do RPPS e do Ente Federativo, inclusive manutenção de regras de acesso a direitos a benefícios previdenciários de servidores dentro dos parâmetros constitucionais de solvência, equilíbrio financeiro e atuarial. A implementação de uma reforma da previdência local, permite observar especificamente as características do ente federado, do respectivo RPPS e das massas de segurados, o que poderá repercutir em regramento diferenciado ao proposto pela EC 103/2019 e amplia as possibilidades de discussão sobre a proteção previdenciária, visando a uma melhor cobertura dos riscos sociais amparados pela previdência, aplicando-se verdadeiramente o princípio da solidariedade social e com especial observância ao princípio da vedação do retrocesso social, ou seja, atuando como concretizadora dos valores e objetivos da previdência social.

1.3 Objetivos

A pesquisa irá testar os limites dessa liberdade legislativa com o objetivo de demonstrar o espaço de liberdade e de conformação do ente municipal, estabelecendo a sua relação com a competência normativa dos entes federados no sistema constitucional brasileiro, abordando sua relevância e, conjuntamente, a oportunidade legislativa inaugurada pela EC 103/2019 e utilizar-se-á, como referência comparativa, dos dados do município de São Bento do Sul/SC.

As normas de previdência dos servidores eram abrangidas exclusivamente pelas normas constitucionais e, portanto, a maior referência, quando da efetivação de reformas, tem por base o RPPS da União. Destaque-se que o quantitativo de servidores, direitos estatutários e valores remuneratórios no âmbito da União são diametralmente diversos ao ente municipal. Por isso é relevante utilizar-se de qualquer liberdade legislativa do ente subnacional para estabelecer sua política pública local e indicar propostas que possam contribuir para sua implementação.

Os objetivos específicos são demonstrados nos três capítulos do trabalho e assim sintetizados: a) no primeiro capítulo apresenta-se concepções sobre o surgimento da previdência dos servidores públicos e sua consolidação como sistema previdenciário; b) no segundo capítulo é trazido ao estudo e descrito o texto da Emenda Constitucional nº 103/2019; c) no terceiro capítulo é elaborada a análise do espaço normativo reservado ao ente municipal pela norma reformadora

constitucional (EC 103/2019) alinhando-se aos princípios da previdência social como solidariedade social e da vedação do retrocesso social.

1.4 Metodologia

Dentro da metodologia de pesquisa, adotou-se a lógica dedutiva para obter as conclusões parciais acerca dos temas a que se direcionam os capítulos, ou seja, as hipóteses inicialmente formuladas foram examinadas a partir do estudo dos fenômenos por elas abrangidos, com a finalidade de verificar sua correção.

A par da revisão bibliográfica, jurisprudencial e da consolidação dos dados de referência ao estudo, também será utilizado o método comparativo, o qual, baseado nas observações dos capítulos anteriores, irá direcionar a relação entre eles e o resultado da pesquisa.

1.5 Estrutura do trabalho

Os capítulos desta dissertação estão assim estruturados:

No capítulo inicial (A previdência social dos servidores públicos e suas reformas), analisa-se o contexto de surgimento da previdência social dos servidores públicos e sua consolidação como sistema previdenciário a partir das Emendas reformadoras da Constituição Federal de 1988, enfatizando a busca pela sustentabilidade dos regimes previdenciários, adentrando em paralelo à legislação e características do ente municipal São Bento do Sul/SC.

No capítulo seguinte (A Emenda Constitucional nº103), analisa-se o texto da reforma e traz-se o contexto de sua aprovação, considerando as peculiaridades do texto inicial e do aprovado, ressaltando a assimetria criada pela norma reformadora. Serão tratadas as normas cogentes, de aplicabilidade imediata, as que dependem de edição de lei municipal e as normas com período de vacância, mencionando ainda as normas regulamentadoras e expedientes orientativos do Ministério da Previdência. Com esse propósito, proceder-se-á ao estudo sobre a liberdade e competência legislativa do ente municipal para tratar das regras de benefícios de seus servidores.

Na quarta parte do estudo (Espaço normativo e Dados do ente local como referência e subsídio para a reforma das regras de benefícios previdenciários), são

demonstrados os dados do RPPS municipal, do ente federativo e dos servidores, com o delineamento dos conceitos de equilíbrio financeiro e atuarial, pressuposto da sustentabilidade do RPPS, demonstrando a importância de buscar nos dados do município de São Bento do Sul, entre as massas de servidores, aqueles que estão sujeitos a modalidades de aposentadorias diferenciadas, como professores, e aos que laboram com exposição a agentes insalutíferos, para que sejam tratados de forma adequada no estudo atuarial - este que refletirá no plano de custeio e de equacionamento de déficit previdenciário do RPPS. A partir da análise dos dados verificar-se-á a aderência das regras de benefícios com alcance do equilíbrio financeiro-atuarial do RPPS. Este título também faz menção à questão da possibilidade de aportes financeiros pelo tesouro municipal e algumas formas de custeio, que impactam diretamente na dimensão da reforma previdenciária,

A parte final do quarto e último capítulo (Diálogos principiológicos) aborda os princípios da previdência social e a relação com os conceitos de cidadania e os direitos sociais; do direito adquirido e da garantia aos benefícios previdenciários; dos princípios da solidariedade social e da vedação do retrocesso social, que, conjuntamente à análise dos capítulos anteriores, serão consolidados com dados, a legislação e os princípios, na perspectiva da solidariedade social, para que cada um desses tópicos embasem o projeto de lei a ser entregue, como resposta da presente pesquisa.

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SUAS REFORMAS

Desde a Constituição Cidadã de 1988, os direitos previdenciários passaram por diversas reformas que serão brevemente mencionadas para compreensão do passado previdenciário e que justificam em grande parte a necessidade de reforma desses direitos sociais.

2.1 Um Breve Contexto Histórico da Previdência Social

A previdência¹ é um direito garantido em praticamente todas as nações, e seu histórico está intimamente atrelado à evolução da própria humanidade, pois a preocupação com o amanhã, com o porvir, em reunir e armazenar recursos que possam garantir sua sobrevivência e de sua prole são condições inerentes ao ser humano. Essa ideia primitiva de previdência tem uma perspectiva individual, sem ser vista como uma preocupação de natureza social ou de dever do Estado. Na medida em que a organização social evoluiu, essa preocupação individual e desregrada passa a ser uma articulação solidária e redistributiva regulamentada pelo Estado².

A partir da Segunda Guerra Mundial houve convergência das nações de que a seguridade social deveria ser reconhecida como direito fundamental³ a ser garantido por todo o mundo, conforme também preconizou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e os Estados assim a incluíram em suas Constituições⁴.

O Estado passa a intervir no domínio social, prestando serviços para atender diretamente às demandas e carências não resolvidas pela iniciativa privada ou pela própria sociedade, promovendo a implantação do Estado de Bem-Estar⁵.

¹De origem etimológica do latim “*praevidencia*” vocábulo derivado da expressão “*praevidere*” que significa supor, conjeturar, calcular. Vem de “*pre videre*” devendo ser compreendida com sendo a antecipação dos riscos sociais e sua equalização. (PREVIDÊNCIA. In: FERREIRA, Antonio Gomes. **Dicionário de português-latim**. [S. l.]: Porto Editora, 1976).

²BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional & regimes próprios de previdência**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 23-25.

³Conceitua Silva que os direitos fundamentais são situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade e liberdade da pessoa humana. (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37.ed. São Paulo: 2014. p. 181).

⁴SILVA, Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social: orçamento em destaque**. Curitiba: Alteridade Editora, 2023. p. 32.

⁵CRUZ, Paulo Márcio. Fundamentos históricos, políticos e jurídicos da seguridade social. In: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio (Coord.). **Curso de especialização em direito previdenciário**. Curitiba: Juruá 2006. p. 46-68.

Seguindo com a lógica previdenciária internacional, a proteção social no Brasil teve origem no setor privado e voluntário, com a formação dos primeiros planos mutualistas e com a intervenção cada vez maior do Estado⁶ e que, segundo Ibrahim⁷, proporciona “uma proteção mais eficaz da sociedade”. Registra ainda a importância de compreender todo o contexto histórico da previdência social; suas questões de direito e os problemas enfrentados para efetivação da proteção previdenciária como fundamental para evitar erros do passado.

Neste sentido Borges⁸ sintetiza aspectos políticos relacionados aos direitos sociais que merecem destaque, mencionando que ideários políticos liberais não foram eficazes em promover a dignidade humana, forçando o Estado a assumir “o papel de grande indutor e provedor da melhoria das condições sociais” evidenciado no Estado de Bem-Estar Social. Entretanto, este resultou num “agigantado e burocrático” Estado que acaba consumindo a si próprio e que, por fim, faz com que se busquem novamente os ideários Liberais ou Neoliberais com a figura do Estado mínimo, com função meramente regulatória. Destaca ainda que as assimetrias entre as nações, dentre elas, as discussões sobre o desenvolvimento da proteção dos direitos sociais e econômicos, levam à contínua discussão sobre a construção e delimitação do ideal de proteção do Estado para com seus cidadãos.

A proteção previdenciária diferenciada no âmbito dos servidores públicos não é exclusividade do Brasil. Os trabalhadores do setor público foram de forma geral os primeiros a possuírem direito a um regime de previdência social no qual o plano de benefícios era considerado parte salarial oferecido pelo Estado. Os governos tradicionalmente dispunham a seus trabalhadores benefícios com dupla função - de proteção social e de rendimentos complementares - com o objetivo de recompensar os anos de serviço e a lealdade funcional, o que tornou os benefícios muito mais generosos do que os previstos aos trabalhadores da iniciativa privada⁹.

⁶IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. p. 54.

⁷IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. p. 45.

⁸BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 27-28.

⁹BERTONCINO, Carla; FLANAGAN, Kerry. Los regimes de pensiones para el sector público: la razón de ser de su centralización y unificación y la experiencia internacional al respecto. *In*: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 11., jan. 1999, Brasília, ESAF. **La Política Fiscal em America Latina**: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo. Santiago: CEPAL, dez. 2000. p. 377-379.

Na esfera constitucional brasileira, a partir da Constituição Cidadã de 1988, a despeito de seu artigo 194, inciso I, que visa à “universalidade de cobertura e do atendimento” da Seguridade Social¹⁰, esta deve percorrer caminhos de forma a atingir os objetivos de proteção social sem, contudo, afastar-se de princípios fundamentais como o de igualdade, estampado no seu art. 5º. Entretanto, ao disciplinar a previdência social dos servidores em separado, no art. 40, traz a divisão e é conflitante com a ideia de universalização, igualdade e identidade de todos. A afirmação se funda no fato de que, sendo o benefício previdenciário de natureza substitutiva de renda, este decorre de uma “hierarquia funcional nacional determinada pelas distintas profissões, ocupações, cargos e retribuições, antes da aposentadoria, espelhadas no quantum das aposentadorias e proventos”¹¹ portanto, de modo geral, não pela distinção de pessoas, mas de atribuições.

A então Constituição Cidadã tem premissas de igualdade previdenciária sem de fato defender a igualdade política, conforme menciona Martinez¹², e, sem melhores palavras para descrever a profundidade do raciocínio, transcreve-se:

Em 05.10.1988 sonhou-se uma democrática igualdade previdenciária (sem realmente propugnar pela efetiva igualdade política), mas as ECs ns. 19/98, 20/98, 41/03 e 47/05 preservaram as diferenças preexistentes, a dita constituição cidadã.

Não teve o constituinte a necessária sensibilidade para perceber que existem indivíduos naturalmente desiguais, como os militares e, em parte, os servidores, que devem continuar desiguais porque não apreendeu o fenômeno que estava tentando administrar.

As menções do autor corroboram com as reflexões já mencionadas sobre os ideários e a incompreensão sobre o que é proteção social no contexto nacional e ao final afirma que “quem deve financiá-la é, e sempre será a sociedade de contribuintes”.

Sintetizando a proposta deste título e de conformidade ao que propôs Nogueira¹³ a evolução histórica da proteção dos servidores se apresenta em três

¹⁰ Leia-se: dos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, na forma prevista no caput do art. 194, da CRFB/1988 (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 maio 2024).

¹¹ MARTINEZ, Wladimir Novaes. Identidade dos regimes próprios. In: SANTOS, Fabiano Silva (org.). **Regimes próprios**: aspectos relevantes. São Paulo: DB2, 2007. p. 147-157.

¹² MARTINEZ, Wladimir Novaes. Identidade dos regimes próprios. In: SANTOS, Fabiano Silva (org.). **Regimes próprios**: aspectos relevantes. São Paulo: DB2, 2007. p. 147-157.

¹³ NOGUEIRA, Narlton Gutierrez. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília: MPS, 2012. p. 106.

períodos: O Primeiro período, anterior à Constituição Federal de 1988, no qual a aposentadoria era tida como uma extensão da relação de trabalho estatutária, despreocupadas em assegurar o equilíbrio entre as receitas e despesas.

O segundo seria o período em que houve rápida expansão dos RPPS, face ao teor da Constituição Federal de 1988, que acabou por incentivar a criação dos regimes estatutários e dos RPPS.

E por fim, o terceiro período que se desenvolve a partir da reforma da previdência advinda da Emenda Constitucional nº 20/1998, que estabeleceu princípios básicos de um sistema com a exigência do caráter contributivo e de equilíbrio financeiro e atuarial.

Acredita-se, no entanto, que a partir da EC 103/2019, foi criado um novo e importante marco temporal para a previdência social dos servidores, que, embora não tenha sido o objetivo do anteprojeto do emendador constituinte, resultou na devolução da competência legislativa aos entes municipais. Isto porque, conforme defende Silvério¹⁴, os entes municipais têm a seu favor prerrogativas e princípios que derivam da própria Constituição, e que asseguram intervenções concretas na construção dos normativos locais. Entretanto foram limitados a partir de disposições infraconstitucionais, o que resultou na timidez e falta de ousadia do município em defender-se em seus interesses locais, em especial no que diz respeito à seguridade social de seus servidores. A esse respeito, se há muito (2005) não restavam claros os limites de competência municipal frente aos princípios constitucionais, a EC 103/2019 seguiu o mesmo rumo, o que ao menos justifica o presente estudo.

De sorte, há estudiosos sobre o tema, e muito pertinente é a proposta de compreensão sobre a competência concorrente para edição de normas gerais desenvolvida por Rocha¹⁵, consolidadas em:

O modelo cooperativo de federalismo adotado pela Constituição brasileira (objetivos fundamentais, sistema de divisão de competências e a divisão das receitas tributárias). Destas premissas se extrai que o art. 24 da CF deve ser interpretado de modo a assegurar um espaço mínimo de autonomia política, concretizando o princípio contido ao teor do art. 1º e 18 da CF/88. Salaria que é grave o desrespeito aos limites das normas gerais, por permitir ao ente central

¹⁴SILVÉRIO, Antonio Gilberto. **A concessão de aposentadorias e pensões no serviço público:** após as reformas previdenciárias. Ribeirão Preto/SP: IBRAP, 2005. p. 30-34.

¹⁵ROCHA, Daniel Machado da. **Normas gerais de direito previdenciário e a previdência do servidor público.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

colocar os demais entes numa posição de subordinação, portanto, de forma inconstitucional.

A nomenclatura “normas gerais” contribuiu e muito para dificultar sua compreensão e alcance. Mas os estudos demonstram que as normas gerais têm a finalidade de disciplinar o compartilhamento da competência legislativa. Há diferentes fontes no complexo ordenamento jurídico brasileiro, permitindo ser fixados critérios distintos para solução de antinomias, com diversas articulações entre os critérios acolhidos (hierarquia, competência, cronológico, especialidade, dentre outros possíveis). O art. 24 da Constituição, consagrando o critério da competência, disciplina os limites de atuação dos entes políticos, como fontes formais, na atividade de produção das leis, atribuindo a cada uma sua própria esfera de poder direta e separadamente de qualquer outra. O maior espaço de conformação legislativo está em consonância com a divisão de competências administrativas, que permite a cada um implementar, ao menos em tese, suas políticas públicas. O critério da competência não fixa limites demasiadamente rígidos, permitindo as adaptações necessárias pela via da hermenêutica. As normas gerais deveriam funcionar como normas de competência destinadas a conformar o acordo dos entes federativos sobre as matérias previstas no art. 24, delimitando aquilo que, obrigatoriamente, deveria ser padronizado em termos de critérios abrangentes (ostentando um caráter marcadamente principiológico). Se as normas secundárias são destinadas a regular a produção de normas, não é adequado que elas disponham, detalhadamente, sobre as relações entre os particulares, bem como inviabilizem a adaptação da legislação às peculiaridades dos entes regionais e locais.

Prossegue Rocha¹⁶ com uma síntese desta parte de seu estudo nos termos que seguem:

Em suma, as normas gerais são normas de competência destinadas a disciplinar, prioritariamente, o compartilhamento da competência legislativa em matéria de competência concorrente não cumulativa. Cumprem uma função positiva de estabelecer uma uniformização daquilo que necessita de aplicação padronizada, nas matérias do art. 24, e outra negativa, limitando a atuação de todos os entes federados, inclusive a do ente central. Guiado pela hierarquização axiológica, o enunciado normativo poderia funcionar como uma válvula hermenêutica que, calibrada pela Corte Suprema, estaria apta a contribuir para o equilíbrio do pacto federativo nacional.

¹⁶ROCHA, Daniel Machado da. **Normas gerais de direito previdenciário e a previdência do servidor público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

Deste modo, afirma que as normas gerais somente poderiam ser veiculadas por lei complementar (interpretação sistemática dos enunciados normativos dos arts. 23 e 24). Não há nenhum sentido em fazer distinção quanto à espécie normativa que deve ser empregada em matéria de competência concorrente administrativa em desvalia da competência legislativa, em questões conflituosas, ainda mais dentro da atual sistemática, que não considera o ponto de vista dos entes federados na aprovação de leis, sejam elas destinadas exclusivamente para a União ou para compelir os entes federados.

Surge ainda uma questão em relação ao caso de inexistência de normas gerais pela União, se poderia o ente municipal assumir a competência plena, no âmbito do interesse local. Para tal indagação, Almeida¹⁷ reflete que da leitura do art. 24 da Carta Magna que trata da competência legislativa concorrente não se mencionam os municípios, todavia não significa que foram excluídos da partilha de competências pois lhes fora conferido suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme consta no art. 30, II, da Constituição Federal, mencionando ainda que a Constituição não define os casos e as regras de atuação da competência suplementar do município, que “surge delimitada implicitamente pela cláusula genérica do interesse local. Afirma, portanto, que na inexistência de normas gerais da União, se abre a possibilidade aos entes municipais e estaduais, suprirem a lacuna legislativa, editando as normas gerais para atender a suas peculiaridades, dentro do interesse local. Ressalta que se o Estado expedir suas normas gerais em substituição à União, o município deverá respeitar podendo ainda complementá-las.

2.2 Reformas da previdência no Serviço Público

Neste título serão demonstradas as principais mudanças ocorridas através das Emendas Constitucionais, relacionando-as ao contexto de cada época e seus efeitos na atualidade.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o regramento previdenciário sofreu várias alterações, conforme demonstram as Emendas Constitucionais de n. 3/1993; 19 e 20/1998; 41/2003; 47/2005; 70/2012; 88/2015 e a mais recente EC n. 103/2019. A seu tempo, todas trouxeram significativas

¹⁷ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2013. p. 140-143. *E-book*.

mudanças, desde as relações de trabalho entre os servidores públicos e entes públicos¹⁸, quanto no aspecto dos direitos dos servidores e em relação à aposentadoria, caracterizando-se a partir da EC 41/2003 por um conjunto de mudanças em relação a direitos assegurados à servidores públicos, por meio de novos critérios de concessão e cálculo do valor dos proventos, se amoldando aos poucos, ao regramento proposto aos segurados do RGPS.

Já a EC 103/2019 vem em sentido oposto, pois inaugura o rompimento da simetria jurídica, tão perseguida pelas reformas constitucionais anteriores.

Sobre o art. 40 da CRFB/1988, Campos¹⁹ trata como Estatuto Constitucional da previdência dos servidores públicos, que, em face da histórica ausência de contribuições para o custeio de aposentadorias no serviço público, impulsionou as reformas constitucionais mencionadas.

A EC 03/1993, promulgada em 17/03/1993, foi a medida inicial preocupada com o custeio da previdência, e estabeleceu que as aposentadorias e pensões dos servidores federais seria custeada pela União e pelas contribuições dos servidores, segundo a lei. A mudança se deu na esfera federal, eis que aos outros entes da federação e distrito federal a contribuição foi prevista na redação original da CRFB/88, em seu artigo 149²⁰, parágrafo único, entretanto, de forma facultativa.

A partir da EC 20, norma reformadora de 16/12/1998, Carvalho Filho²¹ explica que há exigência de que os Regimes Previdenciários se mantenham em equilíbrio financeiro e atuarial, o que poderá autorizar o legislador infraconstitucional a modificar critérios de cálculo de contribuições ao mesmo, de modo a manter a higidez do sistema:

¹⁸Refere-se ao disposto no art. 39 da CF/88. “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

¹⁹CAMPOS. Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos servidores públicos**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2022. p. 77.

²⁰Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo” (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

²¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.440.

O sentido da norma constitucional apresenta dois aspectos inafastáveis. Em primeiro lugar, ter-se-á que observar o sistema de contributividade, a indicar que os servidores, como futuros beneficiários, devem ter o encargo de pagar contribuições paulatinas e sucessivas no curso de sua relação de trabalho. Depois, será também necessária a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, de forma que haja a maior correspondência possível entre o ônus da contribuição e o valor dos futuros benefícios.

Há, neste sentido, a quebra de tradição de que a aposentadoria dos servidores públicos decorria de mero exercício do cargo, sendo desnecessária qualquer contribuição, ou seja, estabelecida como vantagem concedida em função de seu tempo de serviço; a aposentadoria passa a ser um benefício custeado não somente pelo Estado, exigindo-se a contrapartida prévia de contribuições também do segurado a um Regime de Previdência Social, tal como no RGPS²².

Outro ponto importante trazido pela EC n° 20/1998, que alterou o art. 40 da CFRB/1988, é o da impossibilidade de concessão de aposentadoria aos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, bem como os contratados temporariamente e empregados públicos²³.

Assim, identifica-se que os principais atingidos pelas mudanças decorrentes da EC 20/1998, foram os servidores públicos, e por extensão, aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, que, a partir de então, passaram a ter regras mais rígidas para concessão de aposentadorias, somando-se a exigência de tempo de contribuição e idade mínima, inserindo-se a vedação da acumulação de aposentadorias devidas em função de exercício de cargo público, salvo as hipóteses de acumulação remunerada de cargos públicos permitidas no texto constitucional. Proibiu também a contagem de tempo ficto para composição do tempo necessário à concessão de aposentadoria. E ainda, estabelecendo o teto remuneratório, em que o somatório de valores percebidos a título de aposentadorias, acumulação lícita de cargo ou emprego na Administração Pública, não poderá ultrapassar o valor percebido como subsídio pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal²⁴.

²²CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 990-991.

²³Art. 40 § 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n° 20, de 16 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

²⁴CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 993.

Já a EC n. 41/2003, promulgada em 19/12/2003 e publicada em 31/12/2003, passou a dispor na nova redação do *caput*²⁵ do artigo 40 da CRFB/88, que os regimes de previdência dos servidores se caracterizam pelo caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, criando inclusive a figura da unidade gestora única de RPPS, conforme § 20 do art. 40, incluído pela EC 41/2003. Também o cálculo dos proventos de aposentadorias passa a ser estabelecido pela média dos valores-base da contribuição previdenciária, conforme disposto nos §§ 3º e 17 do artigo 40. Além do cálculo de proventos a partir de uma média das remunerações de contribuição, a EC 41/2003, desvinculou a forma de reajuste destes proventos, que, antes, eram estabelecidos nos mesmos padrões dos padrões remuneratórios dos agentes públicos em atividade. A redação anterior também previa a extensão a aposentados e pensionistas de vantagens concedidas aos servidores em atividade, quando decorrentes de transformação de cargos ou reclassificação, mas preservou esse direito aos servidores que ingressaram no serviço público anteriormente à publicação da EC n. 41/2003²⁶.

Já a EC n. 47/2005, previu as hipóteses de aposentadorias especiais, mas também traz o resgate da regra de paridade e integralidade de proventos que havia sido extinta com a reforma de 2003. Muitos dos pontos que haviam sido aprovados pela Câmara dos Deputados, na ocasião da tramitação do Projeto de EC que resultou na EC n. 41/2003, foram retirados do seu texto original e estas modificações acabaram sendo introduzidas no texto constitucional com a aprovação da EC n. 47/2005. Os novos condicionamentos para concessão dos benefícios previdenciários são resumidos na publicação do Ministério da Previdência²⁷:

A Emenda n. 47/2005, oriunda de discussão da Proposta de Emenda Constitucional denominada 'PEC Paralela', previu novas hipóteses de concessão de aposentadorias especiais. Nos incisos do § 4º do art. 40, estão previstos, como exceção à regra do *caput* desse dispositivo, os servidores portadores de deficiência e os que exercem atividades de risco, além daqueles sujeitos a atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Leis complementares irão dizer as condições de concessão em cada caso. Com relação à contribuição previdenciária dos segurados, ampliou-se o limite de imunidade quanto ao beneficiário de

²⁵ *Caput*: do latim, cabeça, início.

²⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 994.

²⁷ BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência social: reflexões e desafios**. Brasília: MPS, 2009. p. 46.

regime próprio portador de doença incapacitante. Essa nova previsão abarca todos os beneficiários – aposentados e pensionistas – que forem acometidos por doença incapacitante. Além disso, foi instituída outra regra de transição. No art. 3º da Emenda n. 47/2005, a Emenda n. 47/2005 estabeleceu mais uma hipótese de concessão de aposentadoria ao servidor que houver ingressado no serviço público até a data de publicação da Emenda n. 20/1998. Nessa hipótese, a aposentadoria desse servidor seria concedida com proventos integrais, correspondentes à sua última remuneração no cargo efetivo, garantindo-se a revisão dos proventos pela paridade com a remuneração dos ativos e com idades inferiores àquelas definidas no art. 40 da Constituição, para o servidor que possuir tempo de contribuição superior ao mínimo definido nesse artigo. Essa hipótese de aposentadoria assegura a paridade, também, à pensão decorrente do falecimento do servidor inativo, cujos proventos foram concedidos de acordo com suas regras.

Em novo resgate de direitos, a EC n. 70/2012, de 29/03/2012, também veio ao mundo jurídico para corrigir os critérios do cálculo da aposentadoria por invalidez, concedida aos servidores que tivessem ingressado no serviço público anteriormente à data de promulgação da EC n. 41/2003, ou seja, anterior a 31/12/2003.

O artigo 6-A foi inserido pela EC n. 70/2012²⁸, com a seguinte redação:

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 EC 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 EC, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.

Além da alteração na base de cálculo do valor da remuneração do benefício de aposentadoria por invalidez, a EC n. 70/2012 trouxe também a paridade ao benefício de aposentadoria e se estendeu aos pensionistas dos aposentados nesta regra. A norma reformadora determinou que as aposentadorias na modalidade por invalidez concedidas após 31/12/2003, fossem revistas, no entanto os efeitos

²⁸BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n. 70, de 29 de março de 2012.**

Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

financeiros deveriam ser aplicados a partir da data da EC 70/2012, ou seja 29/03/2012.

Com a Emenda Constitucional n. 88/2015, disciplinou a aposentadoria compulsória dos servidores vinculados à RPPS, possibilitando a aposentadoria nesta modalidade a partir dos 75 anos de idade.

Até então, verifica-se que as reformas previdenciárias produziram nos RPPS alterações que caminharam no sentido de aproximá-los da estrutura do RGPS, criando o caráter contributivo e a proteção das necessidades sociais, ressalvados os direitos adquiridos. Entretanto, a EC 103/2019²⁹, promulgada em 12/11/2019, traz um novo paradigma ao romper com os objetivos das reformas anteriores; desconstitucionalizar as regras previdenciárias dos servidores públicos e revogar as regras de transição estabelecidas pelo poder constituinte derivado. Além de modificar o art. 40 da Constituição Federal, a EC 103/2019 instituiu novos comandos a serem observados aos entes públicos, pois foram desconstitucionalizados os requisitos de tempo contributivo, idade, tempo de serviço público, cargo e carreira em que se dará a aposentadoria para todos os entes da Federação.

Desta reforma de 2019, Campos³⁰ destaca alguns pontos tal qual a criação de regras de transição no corpo da EC 103/2019, que vigoram até que a lei federal passe a disciplinar a matéria; institui hipóteses de acumulação de pensões; constitucionaliza a readaptação funcional; a regra de rompimento de vínculo; da vedação de complementação de aposentadoria; de incorporação de vantagens pecuniárias temporárias e desconstitucionaliza as regras de aposentadoria para servidores dos entes.

O número de Emendas à Constituição Federal em 30 anos demonstra uma média de que a cada 6 anos um ato normativo foi alterado³¹. No entanto, dentre todas elas, a Reforma da Previdência ocorrida no ano de 2019, certamente é a mais impactante, pois, além de trazer o enrijecimento das regras de acesso aos benefícios previdenciários, alterou a forma de composição e de cálculo dos respectivos valores, e passaram a ocupar inúmeras discussões judiciais entre a

²⁹BRASIL. [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. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

³⁰CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos servidores públicos**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2022. p. 79-80.

³¹ Emendas Constitucionais n. 19/1998 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015, 103/2019.

Previdência Social e seus segurados. As ações diretas de inconstitucionalidade propostas frente às normas contidas na EC 103, alegam afronta a dispositivos constitucionais, mas não só isso como também, Princípios Constitucionais.

Para Correia³² emendas constitucionais decorrentes do poder derivado não podem violar direitos sociais com *status* de cláusula pétrea e considerados fundamentais, principalmente se calcados na premissa de que são economicamente inviáveis. Nessa linha é possível que ocorram inconstitucionalidades, pois ainda que tenham a mesma hierarquia, na forma da pirâmide de Hans Kelsen, trata-se de norma trazida ao ordenamento jurídico pelo poder constituinte derivado e pode ser trazida ao controle de constitucionalidade³³ seja difuso ou concentrado. Ademais, interessam à previdência social o regramento contido no art. 60 § 4º, da Constituição Federal, no que se refere à impossibilidade de, por meio de emenda constitucional, veicular-se dispositivo que conduza à abolição dos direitos e garantias individuais.

Como visto, se verifica que as reformas previdenciárias têm sido constantes e permeiam discussões políticas, sociais e especialmente econômicas. Utilizando-se das palavras de Martinez³⁴, temos que as reformas da previdência, através do “Emendador constituinte” opera “no varejo” costurando reformas, trazendo incompreensão e gerando um “corpo jurídico gerador de omissões, vazios normativos, necessidade de regulamentação e conciliação, trazendo um magnífico espaço para o hermeneuta, mas de grandes óbices para o aplicador”.

Não se pode omitir também as importantes decisões do Supremo Tribunal Federal de efeito vinculante que provocaram mudanças robustas e até em sentido oposto ao previsto na legislação federal³⁵, tal qual a questão da conversão de tempo especial em comum, referente ao tema de repercussão geral 942, que se opõe ao

³²CORREIA, Érica Paula Barcha Correia. **Curso de especialização em direito previdenciário**. Curitiba: Juruá Editora, 2006. p. 230.

³³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 57, § 1º, II, da constituição do Estado do Piauí, na redação dada pela EC 32, de 27/10/2011. Alteração do parâmetro Constitucional. Inocorrência de prejuízo. Modificação da idade para o implemento da aposentadoria compulsória dos servidores públicos estaduais e Municipais. Impossibilidade. Norma geral de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. Extrapolação dos limites do exercício do poder constituinte decorrente reformador. Procedência da ação. Rel. Min. Moreira Alves, **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 10 maio 1996.

³⁴MARTINEZ, Wladimir Novaes. Identidade dos regimes próprios. In: SANTOS, Fabiano Silva (org.). **Regimes próprios**: aspectos relevantes. São Paulo, SP: DB2, 2007. p. 147-157. p. 154.

³⁵Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal. Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria.

entendimento firmado anteriormente, até o julgamento do RE.1014286 SP 0021903-48.2011.8.26.0506, de relatoria do Ministro Luiz Fux, publicado em 24/09/2020, que impacta diretamente financeira e atuarialmente nos Regimes Próprios.

De mesmo modo merece destaque a Proposta de Emenda à Constituição nº 66, de 28 de novembro de 2023, que no decorrer desta pesquisa, restou aprovada no Senado Federal em 14 de agosto deste ano, 2024, e segue seu trâmite para apreciação na Câmara dos Deputados. A referida PEC traz mudanças significativas para a gestão financeira dos municípios, entretanto, contém também o objetivo inserir o art. 40-A na Constituição Federal para determinar que os RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, apliquem as mesmas regras previstas ao RPPS da União, exceto se preverem regras mais rigorosas quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial, restando nítido a tentativa de harmonizar as regras previdenciárias dos servidores públicos entre todos os entes da federação, resgatando a simetria previdenciária.

Considerando ainda que no âmbito do serviço público também o regime jurídico interfere diretamente no regime previdenciário, se faz necessária uma abordagem sobre o regime jurídico funcional dos servidores que será feita de forma breve no título seguinte, adentrando à legislação e características da legislação do ente municipal São Bento do Sul/SC.

2.3 Histórico do Regime Jurídico e Previdenciário do município de São Bento do Sul/SC

O regime jurídico estatutário engloba os então denominados servidores estatutários, que são abrangidos por normas especiais, diferenciadas daquelas aplicadas aos trabalhadores da iniciativa privada. O estatuto é o instrumento que disciplina as relações funcionais dos servidores públicos, que é também chamado de regime constitucional do servidor público.

Conforme explica Carvalho Filho³⁶, a pluralidade normativa sobre o regime jurídico estatutário tem por base a competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores, de acordo com o art. 61 § 1º, II, c, da Constituição Federal, mencionando ainda que a matéria deve ser tratada em lei

³⁶CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.539.

ordinária. Sobre a natureza da relação jurídica estatutária, explica que esta relação é própria do direito público e não pode ser enquadrada como contratos bilaterais. Desta forma, o regime estatutário visa regular a relação jurídica estatutária e não pode incluir normas que denunciem a existência de negócio contratual, pois ao contrário do que é previsto aos empregados, a relação jurídica não é de índole contratual, mas institucional, na forma prevista nos respectivos estatutos³⁷. O que significa também que esta relação estatutária poderá ser alterada pelo gestor público, sem a garantia que de que os então servidores serão regidos pelas mesmas disposições vigentes quando do seu ingresso. Situação esta que difere das relações contratuais estabelecidas aos empregados, em que se celebra um contrato entre as partes, sendo imutável de forma unilateral, e os direitos integram imediatamente o patrimônio jurídico das partes.

Evidentemente, os estatutos devem obedecer às disposições da Constituição Federal; às respectivas Constituições dos Estados correspondentes; e, nos municípios, deverão ser observadas, ainda, as respectivas Leis Orgânicas³⁸. A criação dos entes federados se deu a partir da Proclamação da República, quando as antigas províncias se tornaram Estados Federados, cada qual com sua Constituição Estadual, sendo que a promulgação da Constituição do Estado de Santa Catarina ocorreu em 26 de janeiro de 1895, e estabeleceu em art. 3º das disposições transitórias que o poder legislativo estadual decretasse a Lei Orgânica dos municípios que ainda não houvessem a estabelecido³⁹. Assim, o município de São Bento do Sul, fundado em 23 de setembro de 1873, e antes chamado de Colônia São Bento e também Serra Alta (agosto de 1943, Lei n. 941) teve seu nome oficializado através da Lei 247, de 23 de setembro de 1948, em seu 75º aniversário de fundação⁴⁰.

A partir da Promulgação da Constituição Federal de 1988, o município de São Bento do Sul, regido pela Lei Complementar n. 05/1975, imposta pelo Estado, desenvolveu sua Lei Orgânica Municipal – LOM – que foi promulgada no dia 05 de abril de 1990, com redação dividida em VII títulos, sendo o VI título responsável

³⁷MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 256.

³⁸PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 105.

³⁹MAFRA, Antonio Dias. **História do poder legislativo de São Bento do Sul**. São Bento do Sul: [s.n.], 2018. p. 205

⁴⁰MAFRA, Antonio Dias. **São Bento do Sul: 150 anos**. Ed. Comemorativa. São Bento do Sul: ed. do Autor, 2023. p. 51, 90 e 92.

pelas disposições da ordem social, do qual consta o capítulo II que dispõe sobre a Seguridade Social.⁴¹ O município de São Bento do Sul adota o regime jurídico estatutário, a partir da Lei Municipal n. 121, de 18 de outubro de 1993.

Os servidores em atividade à época, passaram pela transição de regime jurídico do celetista ao estatutário. Também foi alterado o regime previdenciário através da Lei n. 145, de 23 de novembro de 1993 que criou o Fundo de Aposentadorias e Pensões - FAPES, com a finalidade de custear os benefícios relativos à seguridade social dos servidores públicos da Administração direta, autárquica e fundacional do Município, vinculados ao município de São Bento do Sul. Destaca-se que essa lei⁴² designou quais seriam os signatários desta relação jurídica-previdenciária, abrangendo as classes de funcionários e servidores:

Art. 5º - São segurados do Fundo, seja qual for a natureza do cargo ou emprego ocupado, permanente, efetivo ou em comissão, os servidores sob qualquer regime jurídico do Executivo, das autarquias e fundações públicas, bem como os inativos destas entidades.

Da redação se extrai a hermenêutica que estavam contemplados como segurados todos trabalhadores vinculados ao ente municipal, entendidos todos como servidores, o que representa nos dias atuais motivo de grande discussão judicial face às interpretações do Supremo Tribunal Federal nos representativos dos temas 1157 e 1259, por exemplo.

Assim, até a criação do FAPES os servidores municipais laboravam sob o regime celetista e eram vinculados ao RGPS, e, portanto, usufruíam dos benefícios garantidos por aquele regime previdenciário como aposentadorias e pensões, ou seja, obedecia ao disposto no artigo 201, da CRFB/88, redação original. Com a instituição do regime jurídico único pela Lei n. 121, de 18 de novembro de 1993, foram asseguradas ao servidor público municipal as regras de aposentadorias, conforme disposições do artigo 40 da Constituição Federal/88, e demais benefícios

⁴¹MAFRA, Antonio Dias. **História do poder legislativo de São Bento do Sul**. São Bento do Sul: [s.n.], 2018. p. 207.

⁴²SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 145 de 23.11.93**. Institui o fundo de aposentadoria e pensões dos servidores públicos do município de São Bento do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/1993/14/145/lei-ordinaria-n-145-1993-institui-o-fundo-de-aposentadoria-e-pensoes-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-sao-bento-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 maio 2024.

conforme transcritos no estatuto municipal, ao teor dos artigos 152-154 e 156-158, da Lei 121, de 18 de novembro de 1993⁴³.

Art. 152. O plano de seguridade social compreende um conjunto de benefícios que atendam as seguintes finalidades:

- I - garantir meios de subsistência nos eventos de doença, invalidez, velhice, acidente em serviço, inatividade, falecimento e reclusão;
- II - proteção à maternidade, à adoção e à paternidade; e
- III - assistência à saúde.

Parágrafo único. Os benefícios serão concedidos nos termos desta lei.

Art. 153 Os beneficiários do Plano de Seguridade Social do servidor compreendem:

I - Quanto ao servidor:

- a) aposentadoria;
- b) auxílio-natalidade;
- c) auxílio ao filho excepcional;
- d) salário família;
- e) licença para tratamento de saúde;
- f) licença à gestante, à adotante e à paternidade;
- g) licença por acidente em serviço; e
- h) licença para aleitamento materno.

II - Quanto ao dependente:

- a) pensão vitalícia e temporária;
- b) pecúlio;
- c) auxílio-funeral; e
- d) auxílio reclusão.

Art. 154 O Município, suas Autarquias e Fundações Públicas, instituídas e mantidas por seus órgãos ou mediante contratos ou com convênios com outras instituições, prestarão serviços de assistência médica, odontológica, laboratorial, hospitalar e farmacêutica e pensão vitalícia e temporária aos servidores e dependentes, na forma estabelecida em lei especial.

Art. 156 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 cargos 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 ao tempo de serviço;
- d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, proporcionais ao tempo de serviço;

⁴³SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 121 de 18 de outubro de 1993**. Institui o regime jurídico único para os servidores públicos do município, das autarquias e das fundações públicas instituídas e mantidas pelo município, estabelece diretrizes gerais para sua implantação e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/1993/13/121/lei-ordinaria-n-121-1993-institui-o-regime-juridico-unico-para-os-servidores-publicos-do-municipio-das-autarquias-e-das-fundacoes-publicas-instituidas-e-mantidas-pelo-municipio-estabelece-diretrizes-gerais-para-sua-implantacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 maio 2024.

§ 1º Consideram-se doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a que se refere o inciso I deste artigo, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacitante, espondilartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), Síndrome da Imunodeficiência Adquirida - AIDS, e outras que a lei indicar com base na medicina especializada.

§ 2º Nos casos de exercício de atividades consideradas insalubres ou perigosas, a aposentadoria de que trata o inciso III, "a" e "c", observará o disposto em lei específica.

Art. 157 A aposentadoria compulsória será automática e declarada por ato, com vigência a partir do dia imediato àquele em que o servidor atingir a idade limite de permanência no serviço ativo.

Art. 158 O provento da aposentadoria será revisto na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

Parágrafo único. São estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

Entretanto, de acordo com a Lei n. 97, de 14 de novembro de 1997⁴⁴, o Fundo de Aposentadorias e Pensões - FAPES foi extinto e todo seu ativo e passivo foram transferidos ao município de São Bento do Sul, sob o comando do artigo 2º da referida Lei, a saber:

Artigo 2º Todo o ativo e passivo do FAPES será transferido ao Município de São Bento do Sul, uma vez que, nos termos da Lei Municipal 084/97, este arcará integralmente e até a sua extinção com todos aqueles benefícios concedidos aos seus beneficiários até o dia de início da vigência do IPRESBS, e, ainda, com todos os benefícios que serão concedidos no prazo de carência de 5 anos estabelecidos por aquela Lei, quando então o IPRESBS assumirá estes ônus.

Em mesmo tempo da extinção do Fundo de Pensões foi criado o Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul - IPRESBS conforme dispõe a Lei n. 084, de 01 de outubro de 1997⁴⁵. Desta vez, criada uma entidade autárquica, portanto, com autonomia administrativa e financeira, a qual passou a exercer a função de unidade gestora da previdência do

⁴⁴SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 97, de 14 de novembro de 1997**. Dispõe sobre a extinção do FAPES e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/1997/10/97/lei-ordinaria-n-97-1997-dispoe-sobre-a-extincao-do-fapes-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 maio 2024.

⁴⁵SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 084, de 01 de outubro de 1997**. Cria o Instituto de Previdência do Município de São Bento do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/1997/9/84/lei-ordinaria-n-84-1997-cria-o-instituto-de-previdencia-do-municipio-de-sao-bento-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 maio 2024.

município. Em razão das diversas alterações ocorridas desde a criação do regime jurídico único e criação do IPRESBS, os dispositivos que regem atualmente as relações jurídicas dos servidores públicos estão previstos na Lei 228, de 28 de dezembro de 2001⁴⁶, Lei denominada Estatuto dos servidores públicos do município de São Bento do Sul, e as relações previdenciárias estão previstas na Lei n. 1718, de 24 de novembro de 2006⁴⁷, que rege o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul – IPRESBS.

Em atenção as objeções em relação à forma de aplicação dos direitos aos benefícios especiais aos servidores expostos às atividades especiais, registra-se as informações sobre o tema, que constam na Lei Municipal que cria o RPPS – Lei 084/1997, em seus art. 1º inciso I, alínea “d”, a modalidade de aposentadoria especial, da qual trazia seus requisitos nos art. 16 a 19, mantidos pela Lei 345/1998, e 227/2001; sendo vedada a contagem de tempo ficto e sob condições especiais a partir da Lei 1549/2006, conforme consta no art. 60, e não mais referida, e portanto ausente na norma vigente, a Lei 1718/2006. Os regramentos não foram aplicados face a limitação imposta conforme dispositivos legais emitidos pela União, conforme consta no parágrafo único do art. 5º da Lei n. 9717/1998, entendidos como normas gerais e de aplicação obrigatória aos RPPS.

3 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019

O Projeto de Emenda Constitucional n. 06/2019⁴⁸, teve como premissas estabelecer uma nova previdência com um projeto “estruturado em pilares

⁴⁶SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 228, de 28 de dezembro de 2001**. Introduz modificações e consolida o regime jurídico único para os servidores públicos do município, das autarquias e das fundações públicas instituídas e mantidas pelo município revoga a lei n. 342/98, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/2001/23/228/lei-ordinaria-n-228-2001-introduz-modificacoes-e-consolida-o-regime-juridico-unico-para-os-servidores-publicos-do-municipio-das-autarquias-e-das-fundacoes-publicas-instituidas-e-mantidas-pelo-municipio-revoga-a-lei-n-342-98-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 maio 2024.

⁴⁷SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 1718, de 24 de novembro de 2006**. Introduz modificações e consolida a lei n. 1549, de 18/04/2006 que trata do regime próprio de previdência social - IPRESBS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/2006/172/1718/lei-ordinaria-n-1718-2006-introduz-modificacoes-e-consolida-a-lei-n-1549-de-18-04-2006-que-trata-do-regime-proprio-de-previdencia-social-ipresbs>. Acesso em: 20 maio 2024.

⁴⁸BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 006, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Autoria: Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Senado Federal [2019]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7987584&ts=1630452461469&disposition=inline>. Acesso em: 29 jul. 2022.

fundamentais como combate às fraudes e redução da judicialização; cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; equidade, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, com todos brasileiros contribuindo para o equilíbrio previdenciário na medida de sua capacidade; além da criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações”.

Na exposição de motivos consta que as mudanças promovidas na Constituição Federal e demais legislações não foram suficientes para reduzir o déficit do sistema previdenciário, pois a média de idade nas aposentadorias por tempo de contribuição beirava 54,6 anos em 2018. Após muita negociação no Congresso Nacional e significativas alterações do texto original da PEC 06/2019, a reforma da previdência foi aprovada na forma da EC 103/2019, em que foi então combatida a aposentadoria por tempo de contribuição, promovendo a extinção dessa modalidade de aposentadoria no RGPS, trazendo as idades mínimas para as regras permanentes de aposentadoria.

Mas o texto resultou muito diferente do que foi delineado pelo Executivo Federal, promovendo a mais abrangente reforma paramétrica do sistema público de Previdência Social no Brasil.

O viés econômico foi bastante convincente e a norma reformadora veio ao ordenamento jurídico com a justificativa de insuficiências de recursos face às despesas futuras com a previdência, objetivando: combater o déficit financeiro-atuarial; aproximar as regras de benefícios entre os regimes; incentivar e fortalecer a Previdência Complementar. A mais nova Reforma da Previdência desencadeou profundas transformações nos sistemas previdenciários.

Houve a precarização das regras de concessão, cálculo e manutenção dos benefícios, além de inovações e rompimento com as reformas anteriores no que se refere aos RPPS, pois a busca incansável pela simetria entre os regimes, em especial a EC 41/2003, restou assimétrico, face às liberdades de reestruturação dos RPPS estabelecidas pelo poder reformador, especialmente porque inovou ao trazer regras específicas aos servidores da União e RGPS, não atingindo de imediato aos servidores dos Estados e Municípios, rompendo com a simetria e uniformidade federativa que se buscava desde as primeiras reformas previdenciárias após a Constituição Federal de 1988⁴⁹.

⁴⁹ NOGUEIRA, Narlton Gutierre. A previdência dos servidores públicos e os 100 anos da previdência social brasileira. In: FREITAS, Crésio Pereira de. (Org.) **100 anos da Previdência Social**. Brasília,

Assim, é comum a ideia de que os dispositivos da EC 103/2019 devem ser implementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios mediante a aprovação das respectivas leis, pois muitas destas regras foram desconstitucionalizadas, ou seja, o texto constitucional passou a ter comandos genéricos a serem implementados através de leis locais. Todavia, há conteúdo de abrangência nacional, de observância obrigatória por todos os RPPS.

Além de modificar o art. 40 da Constituição Federal, foram instituídos novos comandos a serem observados aos entes públicos, pois foram desconstitucionalizados os requisitos de tempo contributivo, idade, tempo de serviço público, cargo e carreira em que se dará a aposentadoria para todos os entes da Federação. Assim esse modelo previdenciário é de observância obrigatória, devendo ser estabelecido mediante lei complementar do respectivo ente federativo, e as idades mínimas, fixadas através de emendas às respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

O texto da reforma traz um conjunto de regras aplicáveis aos entes de toda a Federação, disposições específicas à União e também aos entes subnacionais, deste modo, é necessário definir quais as providências que devem ser tomadas no âmbito municipal para cumprimento da norma constitucional, o que envolve a pré-compreensão sobre a eficácia e a aplicabilidade das normas constitucionais. Sobre essa questão, da aplicabilidade e eficácia das normas, José Afonso da Silva⁵⁰ ensina que a Constituição estatui que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, entretanto, por vezes, a própria carta maior faz depender de legislação ulterior para sua aplicabilidade.

Em regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas como as outras e exercem relevante função, porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantias da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais.

DF, ANFIP, 2023. p. 217-222. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/100-anos-da-previdencia-social-coletanea/>. Acesso em: 30 mar. 2024.

⁵⁰SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 182.

Portanto, é necessário tratar dos efetivos vinculativos das normas. A doutrina manifesta do autor classifica como tríplice as características das normas constitucionais quanto à eficácia e aplicabilidade, sabendo que não há norma constitucional destituída de eficácia, pois todas irradiam efeitos jurídicos⁵¹.

As normas de eficácia plena são de aplicabilidade direta, imediata e integral. São autoexecutáveis, que se aplicam imediatamente, que não dependem de regulamentação nem de complementação.

Normas de eficácia contida são aquelas de aplicabilidade direta e imediata, mas não integral, pois preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia dentro de certos limites, em determinadas circunstâncias. Ou seja, o legislador ordinário pode restringir sua eficácia, porém estão sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentações.

As normas de eficácia limitada ou diferida são as normas programáticas; que declaram princípios; que não produzem todos os seus efeitos com a simples entrada em vigor; que necessitam da interferência do legislador para que irradiem plenamente os seus efeitos.

A partir dessas considerações, verifica-se que as normas reformadoras previstas na Emenda Constitucional n. 103/2019, se enquadram em diferentes quadros de eficácia e aplicabilidade. Nas disposições relacionadas aos entes subnacionais, verifica-se a existência de normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata; normas de eficácia contida e aplicabilidade imediata; e normas de eficácia limitada, não autoaplicável, e, portanto, dependentes de complementação legislativa, ou seja, de eficácia diferida. Assim, nos títulos seguintes, serão categorizadas as normas reformadoras conforme sua eficácia e aplicabilidade no que se refere aos municípios, sem adentrar aos assuntos que são direcionados aos outros entes da federação. Vale comentar que a Secretaria de Previdência emitiu nota técnica⁵² direcionada aos RPPS, com abordagem ampla acerca dos dispositivos da EC

⁵¹SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1982. p. 63-87.

⁵² Conforme Nota Técnica SEI n. 12212/2019/ME, de 22/11/2019, emitida pela então Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social vinculada ao Ministério da Economia, com fundamento de orientar os entes federativos com RPPS (BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, de 22/11/2019**. Análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos regimes próprios de previdência social dos entes federados subnacionais. Emitida pela então Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social vinculada ao Ministério da Economia, com fundamento de orientar os entes federativos com RPPS. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/SEI_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf. Acesso em: 30 maio 2024).

103/2019, que contemplam a todos os entes, e que será sintetizada no título seguinte.

3.1 Normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata aos entes municipais frente à publicação da Emenda Constitucional nº103/2019

Neste momento da análise, embora muito se tenha falado sobre desconstitucionalização de regras previdenciárias, algumas normas foram constitucionalizadas por ela e serão abordadas através dos títulos que seguem.

3.1.1 Readaptação

O disposto já no art. 1º da norma reformadora inclui o regramento no art. 37 da Constituição Federal para fazer constar os termos sobre readaptação:

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.

Este §13, torna a readaptação uma obrigação constitucional em que, no caso de uma incapacidade ao exercício do cargo ocupado, o servidor possa exercer atribuições de outro cargo, desde que compatíveis à sua habilitação e nível de escolaridade exigidos em ambos os cargos, a partir de avaliação médica.

Também as aposentadorias por invalidez, atualmente nominadas por incapacidade, somente serão concedidas quando insusceptível de readaptação.

Essas normas já são conhecidas aos entes federados, pois eram previstas nos estatutos funcionais, e a partir de então, vêm alçadas à obrigação constitucional.

Muito se discutia em relação a sua aplicação, ante a possibilidade de se concretizar em eventual desvio de função ou provimento derivado face às distintas formas de readaptação: de cargo ou de função⁵³. A norma constitucional pacífica

⁵³Sobre a readaptação de cargo, o regramento anterior a EC 103/2019, tratava como provimento derivado (CAMPOS, Marcelo Barroso Lima. **Previdência dos servidores públicos**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.415-418).

essa questão pela possibilidade, devendo ser observados seus aspectos médicos e administrativos para tal.

3.1.2 Equilíbrio financeiro e atuarial:

Outro tema que também tem seu conceito constitucionalizado é o de equilíbrio financeiro e atuarial, na forma prevista no § 1º do art. 9⁵⁴:

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Antes entendido como um princípio norteador dos RPPS, e com detalhamento nas normas legais e infralegais, passa-se a ter um parâmetro constitucional sobre como deve se dar o financiamento de passivos no RPPS, objetivando esse equilíbrio.

3.1.3 Recepção Constitucional da Lei 9717/1998

A norma reformadora também conduziu a Lei Federal 9717/1998⁵⁵, para o status de Lei Complementar, conforme art. 9º, até que entre em vigor nova lei complementar que discipline o disposto no § 22 do art. 40 da Constituição Federal.

Esta lei futura deverá dispor sobre a Responsabilidade na Gestão Previdenciária, dentre outros aspectos importantes, como: na aplicação e utilização de recursos; na fiscalização pela União, nos Tribunais de Contas e de controle

⁵⁴BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Técnica SEI n. 12212/2019/ME, de 22/11/2019**. Análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos regimes próprios de previdência social dos entes federados subnacionais. Emitida pela então Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social vinculada ao Ministério da Economia, com fundamento de orientar os entes federativos com RPPS. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/SEI_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

⁵⁵BRASIL. **Lei n. 9717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.717%2C%20DE%2027%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201998.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20regras%20gerais%20para,Federal%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 30 maio 2024.

social; na definição de equilíbrio financeiro e atuarial; nas condições para instituição do fundo previdenciário; nos mecanismos de equacionamento do déficit atuarial; na estruturação da unidade gestora, observados os princípios relacionados à governança, ao controle interno e à transparência; nas condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenham atribuições relacionadas direta ou indiretamente com a gestão do regime; nas condições para adesão a consórcio público; nos parâmetros para apuração da base de cálculo e definição das alíquotas de contribuições ordinárias e extraordinárias.

Também deverá conter os aspectos relacionados aos requisitos para extinção de RPPS e consequente migração ao RGPS.

3.1.4 Rol de benefícios dos RPPS

Nos termos do art. 9º § 2º e 3º da EC 103/2019, o rol de benefícios a serem garantidos pelos RPPS se restringem ao pagamento de aposentadorias e pensões, afastando a possibilidade de o ente transferir ou manter no RPPS as questões relacionadas, como por exemplo, ao auxílio por incapacidade temporária e auxílio-maternidade.

Esses afastamentos passam a ser estatutários e correrão à conta do ente federado. Ou seja, os recursos previdenciários somente serão utilizados para pagamentos de aposentadorias e pensões.

3.1.5 Alíquotas de contribuição do servidor

A contribuição ordinária por parte do servidor, conforme previsto no art. 9º, parágrafos 4º e 5º da EC 103/2019, deve acompanhar o mínimo especificado aos servidores da União, estabelecidos a partir de então em 14%. Esta regra já era prevista na Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998 e também na Lei 10.887, de 18 de junho de 2004, e deverá ser transcrita em lei local, com aplicabilidade no primeiro dia do quarto mês subsequente à sua aprovação, em respeito à anterioridade tributária.

Há ressalva para aplicação desta alíquota na situação de ausência de déficit atuarial a ser equacionado, esta que poderá ser diferente da que é prevista aos servidores da União, entretanto, não poderá ser inferior às previstas ao RGPS.

3.1.6 Criação do Regime de Previdência Complementar

Os dispositivos constantes no art. 40, §§ 14 e 15, obrigam os entes a criar o regime de previdência complementar aos servidores titulares de cargo de provimento efetivo.

Em que pese tratar-se de norma imediatamente aplicável, o § 6º do art. 9º da EC 103/2019, prevê o prazo de dois anos da data de promulgação da emenda para instituição da previdência complementar, ou seja, o prazo já exaurido em 12/11/2021.

A norma anterior trazia a faculdade ao ente para instituir o regime de previdência complementar, e passa, portanto, a ser de caráter obrigatório. Assim, os servidores vinculados ao RPPS e que ingressarem após a edição da lei que instituir o RPC, estarão limitados à contribuição e a benefícios no valor máximo correspondente ao teto do RGPS, e facultativamente poderão aderir à previdência complementar sobre os valores excedentes ao referido limite.

Importa ainda mencionar que a opção pelo regime complementar dos servidores que ingressaram antes da edição da lei de instituição do RPC, dependerá da previsão da lei local.

3.1.7 Manutenção da filiação obrigatória no RPPS do servidor investido em mandato eletivo

A nova redação do art. 38, inciso V da Constituição Federal, consolida o entendimento administrativo a respeito da matéria, constante, inclusive nas várias orientações normativas expedidas pelo Ministério da Previdência, e constante na Portaria 1.467⁵⁶, vigente a partir de junho/2022, conforme art. 4º inciso III.

Assim, o servidor titular de cargo efetivo, quando investido em qualquer mandato eletivo, mantém-se vinculado ao RPPS ao qual se encontra submetido, não sendo possível sua inscrição no RGPS.

⁵⁶BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria 1.467, de 2 de julho de 2022**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei n. 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei n. 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional n. 103, de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/copy2_of_portariampno1467de02jun2022atualizadaate12dez2023.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

3.1.8 Outros dispositivos da EC 103/2019 com aplicabilidade imediata

Apenas para fins de registro de outros pontos de relevância contidos na norma reformadora, sem, contudo, estender a pesquisa sobre esses aspectos, mencionam-se os seguintes temas:

- a) Pacificação do tema em relação à aposentadoria de servidor estatutário e de empregados públicos no RGPS gerar a vacância no cargo e emprego, respectivamente, conforme preceito inserido pelo §14 no art. 37 da Constituição Federal⁵⁷;
- b) Vedação da complementação de aposentadorias e pensões de servidores públicos, exceto quando tratar-se de previdência complementar e no caso de extinção do RPPS, ao teor do §15 do art. 37 da CF, inserido pela EC 103/2019;
- c) Vedação de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, conforme §9º do art. 39 da Constituição Federal, inserido pela EC 103/2019.
- d) A nova redação do §6º do art. 40 da Constituição Federal, mantém a proibição de duas aposentadorias em RPPS, ressalvadas as situações de cargos acumuláveis previstas no art. 37, XVI da Constituição Federal. Ressalta-se que a EC 103/2019 não revoga o disposto no art. 11 da EC 20/1998, que permitiu a acumulação na atividade nas situações ali previstas, mas não autoriza a segunda aposentadoria e pensão decorrente do cargo provido anterior à publicação da EC 20/1998.
- e) O tempo de serviço militar torna-se passível de contagem recíproca e, com isso, permitirá a compensação previdenciária do tempo militar⁵⁸ utilizado na concessão de benefícios previdenciários, na forma prevista no §9º do art. 40 da Constituição Federal.
- f) Os agentes públicos ocupantes exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de cargo temporário,

⁵⁷ No que tange aos empregados públicos, por força das decisões do Supremo Tribunal Federal nas ADI 1721-3 e 1770-4, entendeu-se que a aposentadoria não gera a extinção do contrato de trabalho. neste sentido há também o tema de repercussão geral no STF nº 606, referente ao RE 655283.

⁵⁸ Sobre o aspecto da compensação previdenciária, será necessário a edição de Lei Federal para tratar do tema em âmbito nacional, por esta razão a compensação previdenciária decorrente do tempo militar, trata-se de norma de eficácia limitada.

mandato eletivo, emprego público são vinculados ao RGPS, conforme redação do § 13 do art. 40, dada pela EC 103/2019.

- g) Vedação de existência de mais de um regime próprio em cada ente federativo e também institui a unidade gestora única do RPPS, na forma do § 20 do art. 40. Regra já estabelecida pela EC 20/1998.
- h) Revoga o dispositivo que determinava a contribuição sobre os benefícios que superassem o limite máximo dos benefícios previstos no RGPS e também sobre até o dobro desse limite aos portadores de doenças incapacitantes. Estas questões constam nos §§18 e 21 do art. 40 da Constituição Federal, no entanto, há ressalva prevista no art. 35 da EC 103/2019, em que somente estarão revogados a partir do momento que os entes federativos editem as respectivas leis que referendem esta revogação.
- i) Vedação de instituição de novos regimes próprios, na forma do §22 do art. 40, inserido pela EC 103/2019.
- j) Possibilidade de instituição de contribuições para o custeio do RPPS, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas, conforme disposto no art. 149, §§1º, 1ºA; 1ºB e 1ºC da Constituição Federal.
- k) Conforme art. 24, institui-se a vedação de acúmulos de benefícios, admitindo-se a acumulação entre alguns desde que aplicadas as reduções previstas e observadas as regras de cálculos.

Acerca da categorização proposta, em regra, todos os dispositivos da EC 103/2019, que não tenham sido expressamente ressalvados pelo seu art. 36 incisos I e II, são aplicáveis de imediato aos entes municipais.

3.2 Norma de eficácia contida e de aplicabilidade imediata

Também necessário mencionar que a norma de concessão do abono de permanência de que trata o §19 do art. 40 da Constituição, se trata de norma de eficácia contida e de aplicabilidade imediata já que o legislador dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pode restringir-lhe o alcance, estabelecendo

critérios que possam importar em redução de seu valor ou até mesmo em sua supressão.

3.3 Normas de eficácia limitada

As normas de eficácia limitada, não autoaplicáveis, dependem de complementação legislativa, são chamadas de normas de aplicabilidade diferida.

Assim, por quanto os entes municipais não alterarem suas regras em relação aos benefícios previdenciários, em observância ao mencionado art. 36, que estabelece que as alterações promovidas pelo art. 1º da EC 103/2019 no artigo 149 da CF, e às revogações das previstas no art. 35, inciso I alínea “a” e dos incisos III e IV, permanecem vigentes as regras permanentes e transitórias dos benefícios até que o respectivo poder executivo as referende integralmente, e estão assim dispostas:

- i) A norma constitucional permanente de concessão de aposentadoria voluntária comum (inciso III do §1º do art. 40 da Constituição).
- ii) As normas constitucionais permanentes sobre aposentadorias voluntárias especiais (art. 40, §§4, 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º, da Constituição).
- iii) A regra de concessão da pensão por morte ao dependente do servidor público civil (§7º do art. 40 da Constituição).
- vi) O tratamento diferenciado para a hipótese de concessão de pensão por morte decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, para o servidor policial, agente penitenciário ou socioeducativo.
- v) O cálculo dos proventos a que se refere o §3º do art. 40 da Constituição.
- vi) A compensação financeira entre as receitas de contribuição referente aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.
- vii) A aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, com exigência de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão, bem como a condição de o servidor ser insuscetível de readaptação (inciso I do §1º do art. 40 da Constituição).
- viii) As diretivas que visam a orientar a atividade legislativa futura da União, com caráter prospectivo, acerca do objeto da lei complementar federal que

deverá dispor sobre normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos RPPS (art. 40, §22, da Constituição).

- ix) A aplicação de recursos do RPPS na concessão de empréstimos com consignação em folha de pagamento dos segurados (§7º do art. 9º da EC nº 103, de 2019), que depende de norma integradora de sua eficácia a ser expedida pelo Conselho Monetário Nacional – CMN.
- x) A instituição de contribuição extraordinária, por meio de lei, nos termos dos §§1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal (objeto de remissão expressa do § 8º do art. 9º da EC n. 103, de 2019), cuja regulamentação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios somente poderá ser editada quando a alteração de redação dada pela reforma ao art. 149 da Constituição Federal tiver vigência em relação a estes entes subnacionais, isto é, não estiver mais em período de vacância, o que dependerá de publicação de lei estadual, distrital ou municipal que referende integralmente a alteração promovida nesse artigo da Constituição, a teor do que dispõe o inciso II do art. 36 da EC n. 103, de 2019.
- xi) A possibilidade de alteração tanto das normas constitucionais de acumulação previstas no art. 24 da EC n. 103, de 2019, quanto da legislação infraconstitucional recepcionada, a teor do §5º desse artigo, a qual depende de complementação legislativa, na forma de lei complementar nacional sobre vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários no Regime Geral de Previdência Social, cuja aplicação deverá ser estendida aos regimes próprios de previdência social, nos termos do §6º do art. 40 da Constituição.
- xii) A disciplina jurídica de transição para os regimes de titulares de mandato eletivo que porventura existam atualmente nos Estados, no Distrito Federal ou nos Municípios, no caso de opção de permanência em tais regimes, que por força constitucional passam a ser em extinção (art. 14, §5º, da EC n. 103, de 2019).
- xiii) A administração, por entidade aberta de previdência complementar, de planos de benefícios patrocinados pelos entes federados, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, conforme a nova redação conferida

pela EC n. 103, de 2019, ao §15 do art. 40 da Constituição, que depende de regulamentação mediante lei complementar da União.

Assim, as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 103/2019, de 12 de novembro de 2019, atenderam ao que se chamou de desconstitucionalização das regras de aposentadorias dos servidores, face à autonomia político-administrativa de cada ente da Federação em efetivá-la nas leis locais, em que se destacam os seguintes pontos:

- i. Alteração da alíquota mínima de contribuição, de 14% ou progressiva;
- ii. Modificação dos critérios mínimos e do cálculo para aposentadoria e pensão por morte, que dependem de alteração na legislação do ente;
- iii. Limitação do rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social às aposentadorias e à pensão por morte;
- iv. Delimitação de duas regras de transição;
- v. Aumento da idade para concessão de aposentadorias para a mulher
- vi. Obrigatoriedade de instituição de previdência complementar para os municípios que possuem regime próprio de previdência;
- vii. Vedação de incorporações de vantagens temporárias, ressalvadas as já realizadas.
- viii. Vedação de instituição de novos regimes próprios de previdência.

Quanto à idade estabelecida na Constituição Federal para os servidores públicos de cargo efetivo da União, tem-se que, pela EC n. 103/2019, a idade para concessão de aposentadoria da mulher passou dos 60 anos previstos na EC n. 20/1998, para 62 anos, não tendo sido alterada a idade para os homens, que permanece com o requisito de 65 anos.

Assim, seguir-se-á com o estudo dos dispositivos inseridos na Constituição Federal a partir da Emenda Constitucional 103, com análise do espaço normativo conferido aos entes municipais - seja o de tempo para aplicação de conformidade ou criativo -, mas que, de qualquer modo, exige maior responsabilidade política e de governança dos gestores municipais e do RPPS, conforme demonstrar-se-á no título que segue.

4 ESPAÇO NORMATIVO DOS ENTES MUNICIPAIS A PARTIR DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DA EC 103/2019

Em consonância aos preceitos constitucionais e à obrigatoriedade imposta aos entes federados de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS nos termos do art. 40 da Constituição Federal - o que também é previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 69⁵⁹ -, é necessário reformular o sistema previdenciário dos RPPS deficitários, para enfrentamento do desequilíbrio entre as receitas e as despesas previdenciárias.

Nesse contexto, a reforma previdenciária se configura como uma ação imperiosa para assegurar o funcionamento sustentável desse sistema previdenciário, para não se colocar em risco o pagamento de benefícios assim como o equilíbrio das contas públicas.

Cabe lembrar que o projeto inicial da reforma da previdência de 2019 previa equidade e convergência entre regimes, mas que em último momento foi retirado do seu texto base o alcance aos entes estaduais e municipais face ao temor de que as pressões políticas locais impedissem a aprovação no congresso nacional. Assim, o projeto foi adaptado para que os entes subnacionais definissem em suas leis as regras dos respectivos RPPS⁶⁰, o que possibilitou diversidades nos regramentos previdenciários e, por isso, é necessário enfrentar a questão: Qual a liberdade de conformação que foi atribuída pela Emenda Constitucional n° 103/2019, aos entes municipais para definirem os contornos de seu regime próprio de previdência social?

Partindo à análise do texto inserido no inciso II do art. 36 da EC 103/2019, que trata do vigor da norma, com destaque a menção a “referendo integral” da norma constitucional:

⁵⁹LC n. 101, de 04 de maio de 2000. “Art. 69 O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial” (BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 maio. 2024).

⁶⁰ROCHA, Daniel Machado *et al.* **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*. Não paginado. Disponível em: www.grupogen.com.br. Acesso em: 29 abr. 2024.

Art. 36 Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

[...]

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea 'a' do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente;

O dispositivo revoga as regras de transição⁶¹ para concessão de benefícios previstas nas reformas previdenciárias efetivadas pela EC 41/2003 e 47/2005, e também altera o disposto no art. 149 da CF que trata da instituição de tributos da espécie contribuição social, abrindo espaço para os entes subnacionais instituírem contribuições ordinárias, podendo elas serem progressivas, a partir de valores que superem um salário mínimo nos benefícios de aposentadorias e pensões; permite também a instituição de contribuições extraordinárias a partir de quando as medidas previstas em seu §1º⁶² se revelarem insuficientes para cobertura do déficit previdenciário. Essa contribuição é temporária⁶³ e deverá acompanhar outras medidas capazes de equacionar o sistema previdenciário do RPPS.

Nesse sentido, verifica-se que, para ser possível fazer incidir contribuição de beneficiários do RPPS, é necessário revogar as regras de transição previstas no art. 2º, 6º, 6º-A, da EC 41/2003 e do art. 3º da EC 47/2005, conforme previsto no art. 35, alínea "b", incisos III e IV da EC 103/2019. Em mesma linha, para instituir-se a contribuição extraordinária, é necessário promover, primeiramente, as ações na ordem elencada nos parágrafos 1º-A; e posteriormente o previsto nos parágrafos seguintes, 1º - B e 1º - C.

Constata-se, portanto, que mesmo o ente federativo não tenha a intenção em alterar as regras e requisitos para concessão de benefícios, a determinação de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS remete à alteração do plano

⁶¹ A constitucionalidade das revogações de regras transição efetivadas pelas reformas mencionadas foi questionada no STF, através da ADI 3104, julgada em 26 set. 2007, restando decidida por improcedente, portanto, restando permitida a revogação das regras de transição de aposentadorias (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3104. Constitucional. Previdenciário. art. 2º e expressão "8º" do art. 10, ambos da Emenda Constitucional n. 41/2003. Aposentadoria. *Tempus regit actum*. Regime jurídico. Direito adquirido: não ocorrência. Relatora Min. Cármen Lúcia, 26 set. 2007. **Diário da justiça eletrônico**, n. 139, 09 nov. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>. Acesso em: 30 maio 2024).

⁶² 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.

⁶³ Pelo prazo máximo de vinte anos. Conforme consta no §8º do art. 9º da EC 103/2010.

de benefícios, inevitavelmente, pois para que seja possível alterar pontos na forma de custeio dos benefícios, a EC 103/2019 determina a mudança no plano de benefícios ao exigir a revogação das regras de transição anteriores.

Essa situação remete ainda à necessidade de rever todo o plano de benefícios, pois, embora tenha sido reconhecida a constitucionalidade da revogação de regras de transição⁶⁴, restou também demonstrado não ser razoável e proporcional promover uma abrupta modificação de forma unilateral das normas previstas, conforme consta do voto do Min. Gilmar Mendes na já mencionada ADI 3104-0/DF, ao defender que a EC 41/2003 alterou apenas a forma de cálculo dos proventos, mas poderia ter alterado, por exemplo, os critérios de idade para um prazo mais alongado, trazendo outras surpresas aos eventuais atingidos, o que poderia transformar-se, inclusive, numa corrida de obstáculos com obstáculos móveis. E, utilizando-se do direito comparado, referiu-se que em alguns sistemas jurídicos é comum declarar-se a validade de uma norma, porém, ela deve conter uma cláusula de transição, senão ela desrespeita, arbitrariamente, relações jurídicas que estavam se constituindo, chamando atenção à necessidade quase que imperativa da adoção de regra de transição, de modo a incorporar os postulados da proporcionalidade e razoabilidade nas questões que atingem os direitos individuais.

Neste sentido, destaca-se o teor do voto do Min. Carlos Britto⁶⁵, que não se deve aceitar esse tipo de precariedade extrema do servidor, que, prestes a obter um benefício previdenciário, que é categorizado constitucionalmente como tal: benefício e não malefício, se vê numa situação extremamente agravada, prejudicada, ao teor de uma nova legislação que, por muitas vezes, é decorrente de “uma política previdenciária açodada, equivocada”, devendo ser garantido o avanço em assegurar os direitos constitucionais, conforme extrai-se do excerto:

⁶⁴ Vide item 46. Uma contribuição sobre o tema consta na publicação Crônica de uma inconstitucionalidade anunciada: as regras de transição da EC 103/2019 à luz do julgamento da ADI 3.104 (MITIDIERO, Daniel; MACHADO, Pedro Pita. Crônica de uma Inconstitucionalidade Anunciada: as Regras de Transição da EC 103/2019 à Luz do Julgamento da ADI 3.104. **Boletim Revista dos Tribunais Online**, v. 28, jun. 2022. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a0000018f43424f8e7042c59f&docguid=le9c88ce0ecf511ec8f1080224318f578&hitguid=le9c88ce0ecf511ec8f1080224318f578&spos=2&epos=2&td=3051&context=5&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 04 maio 2024).

⁶⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3104. Constitucional. Previdenciário. art. 2º e expressão “8º” do art. 10, ambos da Emenda Constitucional n. 41/2003. Aposentadoria. *Tempus regit actum*. Regime jurídico. Direito adquirido: não ocorrência. Relatora Min. Cármen Lúcia, 26 set. 2007. **Diário da justiça eletrônico**, n. 139, 09 nov. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>. Acesso em: 30 maio 2024.

Não me parece lógico, até porque um dos sentidos das cláusulas pétreas é impedir o retrocesso. É garantir o avanço. Esse o significado último de uma cláusula pétrea. A nova constituição traz uma conquista política, social, econômica e fraternal, de que natureza for, e a petralidade passa a operar como uma garantia do avanço, então obtido. Uma interdição ao retrocesso.

Diante disto, não promover adequações no plano de benefícios do RPPS, impossibilita dispor sobre regras do custeio e financiamento desses benefícios. Situação que nos leva a discorrer sobre o tema, no título que segue.

4.1 Receitas, custeio e equacionamento de déficit dos RPPS

O regime próprio de previdência social tem seu conceito definido no art. 40 da CF, já bastante alterado desde sua redação original em 1988, passando-se por discussões sobre a sua existência obrigatória ou facultativa em relação a servidores estatutários, face à divergência da interpretação do termo “é assegurado” regime de previdência de caráter contributivo [...] aos servidores titulares de cargos efetivos [...], conforme foi disposto na EC 20/1998; posteriormente, incluído em sua redação o caráter solidário, o que determinou a participação no seu financiamento a contribuição dos servidores inativos e pensionistas, conforme EC 41/2003, e que a partir da EC 103/2019, passou a não ser mais assegurado à servidores ocupantes de cargos efetivos além de vedada a instituição de novos RPPS.

Aos existentes, a obrigatoriedade é de promover o equilíbrio financeiro e atuarial, expressão inserida no art. 40 da Constituição Federal a partir da EC 20/1998, entendida como uma equação básica de que o valor justo das receitas deve ser arrecadado e gerido num regime financeiro adequado, suprimindo as despesas previdenciárias de modo que os benefícios prometidos possam ser pagos ao tempo e prazo previstos⁶⁶.

O enfoque deste título no custeio dos benefícios reflete o dever de equilíbrio dos RPPS em conciliar esse mandamento constitucional com o direito da proteção previdenciária, dada a restrita margem que os entes possuem sobre a cobertura e regras do plano de benefícios, restando encontrar o ponto de otimização

⁶⁶BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Técnica SEI n. 18162/2021/ME**. Esclarecimentos sobre as transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial dos RPPS, de que trata a alínea “c” do inciso VI do § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com a redação dada pela Lei complementar n. 178, de 2021, 14 maio 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas/nota-tecnica-sei-18162-2021-me-lc-178-2021-equilibrio-atuarial-rpps-e-limites-fiscais.pdf>. Acesso em: 19 maio 2024.

compulsório dos servidores e daqueles destacados do orçamento público ou vinculados ao plano para cumprimento de seus compromissos⁶⁷.

De acordo com a autonomia concedida pela EC nº 103/2019 no art. 34⁶⁸, o gestor público que decida manter um RPPS para os servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo deverá garantir o equilíbrio financeiro e atuarial deste, sob pena de descumprimento dos princípios constitucionais da eficiência e economicidade (arts. 37⁶⁹ e 70⁷⁰ da CF) por não alcançar a melhor relação entre custo e benefício, exigível na gestão de recursos públicos constituídos de valores arrecadados de toda a população por meio de tributos, dado que, se o RPPS estiver desequilibrado, exigirá do Tesouro recursos cada vez maiores por não se vislumbrar fundamentos para o não pagamento de benefícios previdenciários.

O constituinte derivado⁷¹ por intermédio da EC n. 41/2003 fez constar no caput do art. 40⁷² da Constituição Federal que o equilíbrio financeiro e atuarial exige contribuições dos segurados, dos beneficiários e do ente instituidor, as quais

⁶⁷RODRIGUES, Alex Albert. RPPS: Necessidade de rearranjo atuarial e uniformização. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF/SPREV, 2018. p. 87-113. p. 107.

⁶⁸ Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Art. 34. Na hipótese de extinção por lei de regime previdenciário e migração dos respectivos segurados para o Regime Geral de Previdência Social, serão observados, até que lei federal disponha sobre a matéria, os seguintes requisitos pelo ente federativo: [...]

⁶⁹Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

⁷⁰Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

⁷¹O poder de reformar a Constituição recebe denominações diversas, conforme o doutrinador que dele cuida, já havendo sido chamado de poder constituinte constituído, poder constituinte derivado, poder constituinte instituído ou poder constituinte de segundo grau. Embora as constituições sejam concebidas para durar no tempo, a evolução dos fatos sociais pode reclamar ajustes na vontade expressa no documento do poder constituinte originário. Para prevenir os efeitos nefastos de um engessamento de todo o texto constitucional, o próprio poder constituinte originário prevê a possibilidade de um poder, por ele instituído, vir a alterar a Lei Maior. O poder de reforma – expressão que inclui tanto o poder de emenda como o poder de revisão do texto (art. 3º do ADCT) – é, portanto, criado pelo poder constituinte originário, que lhe estabelece o procedimento a ser seguido e limitações a serem observadas. Aceita-se que a Constituição seja alterada, justamente com a finalidade de regenerá-la, conservá-la na sua essência, eliminando normas que não mais se justificam política, social e juridicamente, aditando outras que revitalizem o texto, para que possa cumprir mais adequadamente a função de conformação da sociedade. Curso de direito constitucional (MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 116-117).

⁷² Constituição Federal. 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.

incidem sobre as bases de cálculo dos servidores e beneficiários, como esclarecido nos §§ 2^o⁷³ e 3^o do art. 9^o da Portaria MTP n. 1467/2022.

A exigência de se dar aos RPPS equilíbrio financeiro e atuarial constante do art. 40 da Constituição Federal, desde 15/12/1998, data da Emenda Constitucional n. 20, com regulamentação clara e precisa no art. 69⁷⁴ da Lei Complementar n^o 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF) e no art. 1^o⁷⁵ da Lei n. 9.717/1998, ganha robustez com a vigência da EC n^o 103/2019, definindo no art. 9^o⁷⁶ a forma de comprovação do exigido equilíbrio financeiro e atuarial.

Verifica-se, a partir da EC n. 103/2019, no art. 9^o, que além de constar a definição de equilíbrio financeiro e atuarial, também inova ao prever a soma de bens, direitos e obrigações ao resultado dos fluxos atuariais de receitas e despesas para demonstrar a solvência e liquidez do plano de benefícios.

É ainda feito da EC n. 103/2019, a previsão de outras medidas de aumento de receitas para viabilizar o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, a serem somadas

⁷³ Portaria MTP n. 1.467, de 2 de junho de 2022. Art. 9^o [...] § 2^o As contribuições do ente federativo e os aportes por ele destinados ao plano de equacionamento do déficit atuarial poderão ser diferenciados conforme critérios previstos no art. 53.

§ 3^o A aplicação do disposto no § 2^o às contribuições dos segurados e beneficiários deverá observar os parâmetros definidos na forma do § 22 do art. 40 da Constituição.

⁷⁴ Lei Complementar n^o 101, de 4 de maio de 2000 (LRF).

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferirá-lhe caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

⁷⁵BRASIL. **Lei n. 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19717.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

Art. 1^o Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

⁷⁶ Emenda Constitucional n^o 103, de 12 novembro de 2019.

Art. 9^o 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 n. 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 1^o O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

[...]

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

§ 5^o Para fins do disposto no § 4^o, não será considerada como ausência de déficit a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit.

ao aporte de bens, direito e obrigações e às contribuições normais fixadas para os servidores ativos e beneficiários (aposentados e pensionistas):

- i. Implantação da reforma nos mesmos moldes da implementada pela União;
- ii. Cobrança de contribuições normais dos beneficiários acima do salário-mínimo, no mesmo patamar das aplicadas para os servidores ativos (§1⁰⁷⁷, art. 149 da CF);
- iii. Cobrança de alíquotas extraordinárias dos servidores ativos e dos beneficiários pelo prazo de 20 anos (§1^o B⁷⁸, art. 149 da CF c/c § 8⁰⁷⁹, art. 9^o da EC n. 103/2019);
- iv. Instituição de alíquota adicional para custeio das aposentadorias especiais previstas nos §§ 4⁰⁸⁰-C e 5^o do art. 40 da CF (§ 12⁸¹, art. 40 da CF c/c § 6⁰⁸², art. 57 da Lei n. 8.213/1991).

Corroborando a importância do equilíbrio financeiro e atuarial ao normatizar os termos constitucionais, a Portaria MTP n. 1.467/2022 dedicou o Capítulo IV, que se inicia com o art. 25, ao tema de equilíbrio financeiro e atuarial, bem como fez

⁷⁷ Constituição Federal. Art. 149. [...] § 1^o A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.

⁷⁸ Constituição Federal. Art. 149. [...] § 1^o-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1^o-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.

⁷⁹ Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Art. 9^o [...] § 8^o Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1^o-B e 1^o-C do art. 149 da Constituição Federal.

⁸⁰ Constituição Federal. Art. 40. [...] § 4^o-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. § 5^o Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1^o, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.

⁸¹ Constituição Federal. Art. 40. [...] § 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

⁸² Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. Art. 57. [...] § 6^o O benefício previsto neste artigo será financiado com os recursos provenientes da contribuição de que trata o inciso II do art. 22 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, cujas alíquotas serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente.

constar no Anexo VI da citada portaria os parâmetros técnico-atuariais para assegurar a transparência, solvência e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

Levando em conta o que deve assegurar o caráter técnico-atuarial mencionado, importa fazer o destaque de que os discursos técnico-jurídicos sobre custeio, técnicas atuariais e financeiras, cálculo atuarial, equilíbrio financeiro e atuarial, são demasiados tecnocratas. Neste sentido, sem descuidar destes aspectos e ferramentas que promovem a sustentabilidade financeira previdenciária, reconhece-se que a solvência do RPPS está também atrelada à transparência das informações para com seus destinatários, os servidores, que, a partir da informação, poderão exercer melhor a compreensão, por consequência, fiscalização, dos atos aos quais estão ou serão subjetivos. Mas não só isso, é necessário promover o envolvimento das partes nas tratativas que determinam essa complexa equação que afeta o grau de proteção social previdenciária dos servidores e, por isso, o debate social não é só necessário, mas devido e legítimo⁸³.

É certo que a questão da efetivação dos direitos sociais impõe capacidade de adimplemento destas prestações pelo Estado Democrático de Direito, conforme pontua Sarlet⁸⁴:

A crescente insegurança no âmbito da seguridade social decorre, neste contexto, de uma demanda cada vez maior por prestações sociais e de um paralelo decréscimo da capacidade prestacional do Estado e da sociedade. O quadro delineado remete-nos, por outro lado, ao angustiante questionamento de quanto as conquistas sociais podem e devem ser preservadas. Em que pese o entendimento dominante de que uma supressão pura e simples dos sistemas de seguridade social, sem qualquer tipo de compensação, não é, em princípio, admissível e sequer tem sido seriamente defendida, a problemática relativa à proteção constitucional das posições sociais existentes permanece no centro das atenções. Em outras palavras, cuida-se de investigar se, como e em que medida os sistemas prestacionais existentes, concretizadores do princípio fundamental do Estado Social, podem ser assegurados contra uma supressão e/ou restrições.

⁸³BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Júlia Lenzi. Apontamentos para uma reforma efetiva da previdência dos servidores públicos. In: BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Júlia Lenzi (Orgs.). **A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento**. Curitiba: Kaygangue, 2018. p. 165-169. Disponível em: <https://cnapsp.adv.br/cnapsp/wp-content/uploads/2020/12/livro-A-PREVIDENCIAL-SOCIAL-DOS-SERVIDORES-PUBLICOS-DIREITO-POLITICA-E-ORCAMENTO.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

⁸⁴SARLET, Ingo Wolfgang. O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. **Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 9, mar./maio, 2007. Disponível em www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=182. Acesso em: 30 maio 2024.

Os RPPSs como parte integrante do Sistema de Seguridade Social, tem seu financiamento determinado como um dever de toda a sociedade, conforme consta na definição contida no art. 194 e respectivos incisos da Constituição Federal, com destaque ao disposto no inciso VIII, sobre o caráter democrático, descentralizado da administração, trazendo à gestão do RPPS, os servidores ativos e inativos através dos seus órgãos colegiados. Compreende, portanto, um conjunto integrado de ações e iniciativas dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, previdência e assistência social.

A equidade na forma de participação no custeio e a diversidade da base de financiamento da seguridade social, é prevista como um dos objetivos da Seguridade Social, ao que se depreende que independentemente de se beneficiar dos serviços então disponibilizados por ela, todos, indistintamente, contribuem para a seguridade social, direta ou indiretamente. Este último, quando do consumo e utilização de serviços em que estão inseridos os respectivos preços finais, as contribuições sociais, tal qual ocorre com as contribuições sociais PIS e COFINS.

Trata-se, portanto, do princípio da solidariedade social da previdência, caracterizado por um sistema contributivo direto e indireto, baseado no pacto entre gerações, onde uma geração ativa, ao contribuir para a previdência social, está custeando as gerações passadas, que recebem o benefício previdenciário.

Importa ainda destacar a natureza jurídica das contribuições para a seguridade social para melhor compreender as regras que lhes são aplicáveis. Wladimir Noves Martinez⁸⁵ ensina que a natureza jurídica da exação previdenciária é área que mais relaciona o Direito Previdenciário com o Direito Tributário, e trava formidáveis divergências que têm estimulado os estudiosos, o que propicia respeitável contribuição doutrinária. Como mencionado, há teorias diversas sobre a natureza jurídica dessas contribuições. Agostinho⁸⁶ menciona a teoria fiscal, parafiscal e da exação *sui generis*, afirmando a predominância, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, de que a orientação é de que as contribuições destinadas ao financiamento da Seguridade Social possuem natureza jurídica tributária já que se submetem ao regime constitucional peculiar dos tributos com ressalva apenas da previsão do § 6º do art. 195 da CF.

⁸⁵ MARTINEZ, Wladimir Noves. **Curso de direito previdenciário**. Tomo I: noções de direito previdenciário. São Paulo: LTr, 1997. p. 241.

⁸⁶ AGOSTINHO, Theodoro Vicente. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. E-Book. Não paginado.

Conforme menciona Difini⁸⁷, o Código Tributário Nacional adotou uma classificação legalista de tributos, conforme consta de seu art. 5º e em mesmo sentido no disposto no art. 145 da Constituição Federal, e que, portanto, a classificação legal dos tributos, em face ao direito positivo, se faz em três espécies: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Entretanto, na doutrina prepondera a aceitação de cinco espécies do gênero tributo: impostos, taxas, contribuições de melhoria, outras contribuições e empréstimos compulsórios.

Desta forma, dada a natureza tributária da contribuição previdenciária, a constituição do crédito⁸⁸ tributário se dá na forma de lançamento, conforme conceito expresso posto no art. 142⁸⁹ caput do CTN – Código Tributário Nacional. De forma sintetizada, prossegue o Difini⁹⁰ com a conceituação de lançamento como uma “série de atos praticados pelo sujeito ativo, passivo ou por terceiros, para verificar a ocorrência do fato imponible, quantificar a base de cálculo e o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e impor eventual penalidade, tornando exigível”.

Assim, após o lançamento do crédito tributário, há o nascimento da obrigação tributária, que será comunicada ao sujeito passivo, ou seja, ao contribuinte.

Tratando-se do contribuinte previdenciário, temos o contribuinte-segurado e o contribuinte patronal, no qual se insere a empresa e a administração pública, nos termos do art. 12 do Regulamento da Previdência⁹¹.

O art. 195 da Constituição Federal define quais as contribuições sociais - tributos - são destinadas a financiar a seguridade social diversificadas em:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos

⁸⁷DIFINI, Luiz Felipe Silveira. **Manual de direito tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva 2008. p. 24-25.

⁸⁸ Do latim *creditum*, que significa confiança.

⁸⁹“Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível” (BRASIL. **Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 30 maio 2024).

⁹⁰DIFINI, Luiz Felipe Silveira. **Manual de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva 2008. p. 265.

⁹¹ Decreto 3048/1999. “Art. 12. Consideram-se: I – empresa - a firma individual ou a sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e as entidades da administração pública direta, indireta e fundacional” (BRASIL. **Decreto 3048 de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar;

V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar.

[...]

§ 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

[...]

§ 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.

No âmbito do RGPS, conforme é possível identificar através do Informe da Previdência Social⁹² emitido pelo então Ministério da Economia, o relatório com vinte uma rubricas de arrecadação previdenciária que são vertidas ao RGPS.

Todavia, no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social, o financiamento dos benefícios decorre basicamente da contribuição previdenciária exigida por parte do servidor e da parte patronal exigida do ente federado. Os benefícios previdenciários são pagos a partir de contribuições daqueles que se encontram em atividade, economicamente ativos. No caso de insuficiência financeira, o tesouro é responsável por cobrir a despesa previdenciária, na forma prevista nos artigos 248 e 249 da Constituição Federal/88, entretanto, parte do custeio da previdência, RGPS e RPPS, recai sobre a população através de impostos.

Nesse sentido, em estudo realizado por Oliveira⁹³ são apresentadas evidências de privilégios históricos nas regras de aposentadoria de servidores

⁹²BRASIL. Ministério da Economia. Resultado do RGPS de novembro/2019. **Informe de Previdência Social**, Brasília, DF, v. 31, n. 12, dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2019/informe-de-previdencia-dezembro-2019.pdf>. Acesso em: 31 maio 2024.

⁹³OLIVEIRA, Carlos Henrique Firmino de. Resistência à reforma da previdência: uma análise à luz da teoria de Pierre Bourdieu. In: VIEIRA, Lucia Helena (coord.). **Regimes próprios**: aspectos relevantes. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2021. cap. 5, p. 126 -143.

públicos em detrimento aos demais trabalhadores porque extrapola os limites do RPPS, pelo fato de que seu déficit é custeado por recursos do tesouro, diretamente pelo ente federado, logo, quem sustenta parte das aposentadorias dos RPPS é a população geral, que conta com regras diferenciadas e muito menos favoráveis, junto ao RGPS. Destaca que um dos itens de fundamental importância para alcance da justiça social que seria a modulação de privilégios que são tidos como direitos adquiridos.

Nesta linha, Kanitz⁹⁴, em discussão sobre a essência da reforma da previdência de 2019, aponta que os direitos adquiridos não devem prosperar em detrimento dos rendimentos da geração nova. Ao citar Rui Barbosa e a obra filosófica de Hegel - Filosofia do Direito – destaca que o instituto dos direitos adquiridos se aplica a bens e não pode ser exercido sob pessoas, comparando-o a certa escravidão, exploração do homem pelo homem, mas de maneira piorada, pois a velha geração expropria a nova geração, efetua um confisco na renda das novas gerações. Soma à gravidade da questão ao fato de que essa geração nova, é obrigada a pagar os benefícios da geração antiga, essa que a chamou de “imprevidente”, pois desde a Constituição de 1988, era necessária a formação de poupança para efetivação dos compromissos de pagamento de benefícios previdenciários.

A partir da EC 20/1998, sob o manto constitucional de obrigatoriedade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS, os servidores públicos assistiram ao que não foi feito pelos governos, em desobediência aos ditames constitucionais. Por fim, conclui que, aos imprevidentes, o direito adquirido é zero, pois não houve a capitalização das reservas financeiras obrigatórias, exigidas pela Constituição Federal, necessárias ao pagamento dos benefícios previdenciários vigentes.

No entanto, conforme aponta Nogueira⁹⁵, quando inserido o termo “equilíbrio financeiro e atuarial” na Constituição Federal como princípio para organização da previdência, a grande maioria dos RPPSs já existiam e se encontravam em nível de desequilíbrio estrutural crônico. Desta forma, analisa que “construir” o equilíbrio

⁹⁴KANITZ, Stephen. **Entenda a reforma da previdência**. [S.l.: s.n.] 27 nov. 2018. 1 vídeo (46min 35s). Publicado pelo canal Sthephan Kanitz. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AxB2xUrr36M&t=1835s>. Acesso em: 19 maio 2024.

⁹⁵NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de estado. Brasília: MPS, 2012. p. 183-202.

almejado pela Constituição Federal, explicitamente, a partir da redação introduzida pela EC 20/1998 no art. 40, se trata de uma tarefa muito mais complexa, que implica a desconstrução de modelos e estruturas equivocadas, consolidadas pelo passar do tempo.

Conclui que há diferentes alternativas para o equacionamento de déficit atuarial, entretanto entende que a construção de um novo modelo, que assegure de forma permanente o que está disposto na norma constitucional – equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS –, conduz necessariamente “à transição definitiva para o regime de capitalização com seu principal regime de financiamento”, sabendo que não se trata de uma solução simples e que terá um custo elevado.

Afasta ainda capitalização de modelo individual e privatizante, dadas as experiências desastrosas em outros países e ainda afirma que a manutenção do sistema de repartição simples como regime de financiamento exclusivo dos RPPS tem alta probabilidade de se demonstrar inviável a longo prazo pelo fato de exigir o otimismo de que os limites de pessoal poderão ser cumpridos, considerado um expressivo aumento de receita pública, o que não se justifica num país de carga tributária já bastante elevada como o Brasil.

Por fim, dentre algumas conclusões em que resultou a pesquisa, afirma que “a concretização do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS somente será possível se houver o seu reconhecimento como política pública de Estado, inserida pelo poder público em seus ciclos de decisão, planejamento, execução e controle”.

Assim, colhidos os argumentos dos autores mencionados neste título, é possível afirmar que os RPPS têm uma função essencial ao cumprimento das políticas públicas de seguridade social que necessitam de uma gestão ampla e previdente, devendo o equilíbrio financeiro e atuarial ser compreendido como política pública de estado, conforme defendeu Nogueira, pois afeta a todos os cidadãos.

Também as receitas previdenciárias do RPPS são exíguas e demandam cada vez mais do orçamento público.

As contribuições previdenciárias são receitas dos RPPS, estabelecidas na forma da lei local, instituindo-se as alíquotas devidas ao regime de previdência, a partir de estudos atuariais obrigatórios, que devem observar as reservas matemáticas, financeiras e os investimentos, a partir do qual também são definidos os planos de amortização para pagamento de déficit atuarial, devendo promover o equilíbrio financeiro e atuarial, restando ainda como receitas do RPPS a

compensação financeira entre os regimes previdenciários, na forma prevista pela Lei 9.796/1999, regulamentada pelo Decreto 10.188/2019, em relação aos benefícios concedidos com utilização de tempo contribuído a regime previdenciário diverso.

Antes de direcionar-se ao estudo do plano de benefícios, registra-se que há algumas permissivas na legislação que podem corroborar na busca pela efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS: o aporte da arrecadação de IRRF ao RPPS; instituição de alíquota patronal sobre o valor global da folha de segurados do RPPS; sobre massa de servidores diferenciada; e sobre os servidores que laboram em atividades sujeitas a condições especiais.

Como possibilidades para equacionamento do déficit previdenciário, constam na legislação o plano de amortização com contribuições suplementares na forma de alíquotas ou aportes mensais; a segregação de massa; e o também aporte de bens, direitos e ativos⁹⁶.

4.1.1 Aporte de bens, direitos e ativos: do Imposto de Renda Retido na Fonte

Neste último, conforme previsto pelo art. 158, inciso I da Constituição Federal, se inserem as receitas do Imposto de Renda Retido na Fonte^{97,98}, dispondo que “pertencem aos municípios o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, [...]”, o que permite ao ente federado, após sua

⁹⁶Conforme previsto no art. 55, da Portaria 1467/2022 (BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria 1467, de 2 de julho de 2022.** Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei n. 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei n. 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional n. 103, de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/copy2_of_portariampno1467de02jun_2022atualizadaate12dez2023.pdf. Acesso em 30 maio 2024).

⁹⁷Sobre tema o Supremo Tribunal Federal fixou a tese do tema de repercussão geral n° 1130 (RE1293453) no sentido de que a retenção e apropriação plena sobre o IRRF incidente na fonte sobre todos os pagamentos realizados a qualquer título, não se limitando ao IR incidente sobre rendimentos do trabalho da dívida pública, conforme julgamento em 01 out. 2021. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1130:** Titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Leading case: RE 1293453. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6023158&numeroProcesso=1293453&classeProcesso=RE&numeroTema=1130>. Acesso em: 30 maio 2024).

⁹⁸CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (Brasil). **Nota Técnica n. 32/2022 (atualizada em 04/2023):** retenção ampla de IRRF pelos municípios Brasília: CNM, 21 nov. 2021. Disponível em: https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/2022/Notas_tecnicas/202211_NT32_FIN_Retencao_Ampla_IRRF.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

arrecadação, destinar esses valores ao regime próprio de previdência, tratando-se de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime⁹⁹.

Assim, observada a disciplina do art. 63 da Portaria 1467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência, os valores recebidos nesta situação ingressam como recurso financeiro de liquidez imediata e seguirão, portanto, como fluxo análogo ao das contribuições previdenciárias recebidas¹⁰⁰.

A questão desse tipo de aporte – para fins de amortização do déficit atuarial – interessa no sentido de que não compõem as despesas de pessoal e nem serão computados no limite do índice de despesas de pessoal por não estarem contemplados no conceito de encargos sociais.

4.1.2 Instituição de alíquotas ordinárias de contribuição previdenciária diferenciadas

Na matéria de contribuição previdenciária a EC 103/2019, alterou o art. 149, incluindo parágrafos, prevendo a possibilidade de o ente estabelecer alíquotas de contribuição previdenciária progressivas de acordo com o valor base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e pensões por morte.

No entanto, nem sempre essas alíquotas progressivas se revelam convenientes à sustentabilidade do regime. Para muitos entes, a instituição dessas alíquotas de forma progressiva se revelou inadequada em relação à alíquota uniforme de 14%¹⁰¹; uniforme, em razão de constatar-se a redução de arrecadação, face aos quantitativos de servidores em padrões remuneratórios de menores.

Destaca-se que no âmbito municipal, a média remuneratória do servidor ativo no ano de 2022 correspondia ao valor de R\$4.017,15¹⁰². Em comparativo, a média

⁹⁹CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (Brasil). **Nota Técnica n. 29/2021**: transferências e aportes aos RPPS e limite do índice de despesas de pessoal da LRF. Brasília: CNM, 1 set 2021. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2021/Notas_tecnicas/20210901_NT29_CONTAB_transferencias_aportes_RPPS_limite_indice_despesas_pessoal_LRF.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

¹⁰⁰BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Ofício SEI n. 148219/2022/MTP**. Brasília: DF: Ministério do Trabalho e Previdência, 13 jul 2022. Assunto: Resposta à consulta a respeito da possibilidade e viabilidade de destinação do imposto de renda retido na fonte sobre os proventos dos aposentados e pensionistas vinculados ao RPPS, após a arrecadação ao ente, com posterior destinação ao RPPS, com vistas ao equacionamento do déficit por plano de amortização, "transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial", precedido de estudo técnico e processo de transparência. Disponível em: <https://www.aneprem.org.br/wp-content/uploads/2022/12/oficio-de-resposta-1482192022mtp.pdf>. Acesso em: 19 maio 2024.

¹⁰¹ Alíquota mínima determinada aos RPPS, que não adoram o regime de alíquotas progressivas.

¹⁰²Conforme informações extraídas da avaliação atuarial do município de São Bento do Sul.

(WALTER, Guilherme. **Relatório da avaliação atuarial 2023**: São Bento do Sul (SC). Instituto de

de remuneração de servidores do governo federal corresponde ao valor de R\$9,99mil¹⁰³ no mesmo ano.

Através da avaliação atuarial é possível indicar no plano de custeio a instituição de alíquotas diferenciadas a encargo do ente federativo por massa de segurados que estejam sujeitos a critérios de elegibilidade de benefícios específicos.

A questão é abordada na Portaria 1467/2022, do Ministério do Trabalho e Previdência, na seção IX, que trata do Plano de Custeio proposto na avaliação atuarial¹⁰⁴.

Desta forma, é possível que o ente institua, mediante lei, alíquotas diferenciadas para custeio de benefícios de professores, profissionais da saúde dentre outros servidores devidamente identificados quanto à exposição a condições especiais, na forma do texto constitucional, do art. 40 §4º A e C, e §5º, no âmbito municipal.

Também é possível estabelecer a incidência da contribuição patronal sobre o valor global da folha de pagamento dos segurados do RPPS, e não somente ao valor da remuneração de contribuição. Conforme consta no inciso V do art. 37 da Constituição Federal¹⁰⁵, são reservados a servidores ocupantes de cargo efetivo percentuais mínimos em atribuições de direção, chefia e assessoramento e de funções de confiança. Por isso, é comum que servidores ocupantes de cargos efetivos sejam providos ou exerçam funções de confiança, o que lhes acarreta acréscimo remuneratório, no entanto, de não incidência de contribuição previdenciária obrigatória, salvo se previsto na norma estatutária e se realizada a expressa opção pela contribuição por parte do servidor. Assim, através de lei do

Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul – IPRESBS. Perfil Atuarial: IV: Data base: 31/12/2022. NTA Fundo em Capitalização n. 2020.001289.1. Canoas, RS: Lumens Atuarial, 10 mar. 2023. Disponível em: https://ipresbs.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/RA_2023_IPRESBS_Sao_Bento_do_Sul_SC_rev002.pdf. Acesso em: 25 maio 2024).

¹⁰³Conforme informações disponibilizadas pela Enap, com base nos dados do SIAPE referente a mar. 2022. (ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). **InfoGOV**: dados navegáveis: qual a remuneração média de servidores do governo federal por sexo. Brasília: ENAP, 2024. Disponível em: <https://infogov.enap.gov.br/pergunta/3?agrupamento=sexo>. Acesso em: 19 maio 2024).

¹⁰⁴Art. 53, inciso III - as contribuições, normal e suplementar, a cargo do ente federativo poderão ser diferenciadas por massa de segurados sujeita a critérios legais de elegibilidade específicos, desde que assegurada a equidade no financiamento do RPPS e demonstrado que o plano de custeio financia integralmente o custo total apurado na avaliação atuarial;

¹⁰⁵ Art. 37 [...] V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

ente federado, poderá fazer incidir a contribuição previdenciária patronal sobre o valor total da remuneração, garantido um acréscimo aos cofres do RPPS.

4.1.3 Reforma administrativa

Nesse contexto de desafios dos entes públicos em manter o equilíbrio dos RPPS, insere-se a questão da gestão de pessoal, inferindo-se que, para seu alcance, é indissociável a uma reforma administrativa estatutária.

Desde o início deste estudo, defendeu-se que a reforma previdenciária deve ser precedida de uma reforma administrativa ampla, revendo questões estatutárias, remuneratórias, de plano de cargos e carreiras, provimentos, gestão de pessoal, saúde e reabilitação dos servidores e demais normas geradoras de direitos que impactam substancialmente no RPPS, sendo essa a medida inicial para que se desenvolva o equilíbrio atuarial e financeiro. As demandas de cargos, concursos públicos necessitam de planos de contratação, com observância se há oscilação da demanda, caso em que deve ser evitado o concurso público.

A situação do estabelecimento de funções de magistério, que é extensiva aos professores em cargos de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, ou seja, aos que exercem atividades fora de sala de aula, que são computadas como tempo especialíssimo de professor, ao passo que nesta função poder-se-iam criar cargos efetivos com atribuições administrativas e burocráticas, liberando o profissional para atuar na sala de aula, efetivamente.

De mesmo modo, devem contemplar as carreiras típicas de estado, nomeando servidores a cargos relacionados às atividades precípua da Administração Pública em geral, pois cada nomeação para cargo de provimento efetivo altera a avaliação atuarial do RPPS. Ou seja, a governança do RPPS inicia-se já no edital do concurso público, seguido da nomeação de servidores, sendo o benefício previdenciário concedido à consequência da atuação da Administração Pública, e por isso é necessário discutir estas demandas, com todos percebendo os problemas e trabalhando para a sustentabilidade do regime previdenciário. Afinal, os servidores públicos são o serviço público e são os destinatários do RPPS, o que não os afasta da fiscalização da gestão, devendo haver maior participação na execução desses orçamentos públicos, melhorando o próprio funcionamento da entidade pública.

De modo geral, no âmbito municipal as dificuldades circundam mais o aspecto de conhecimento sobre previdência municipal¹⁰⁶, e na conscientização sobre as necessidades do RPPS em relação às consequências da má gestão de pessoal junto aos entes, e frente a direitos estatutários já fora da realidade atual, o que direciona para reformas em diversos aspectos. No entanto, a questão extravasa o objeto do estudo, mas traz o tom relevante das medidas mencionadas que compactuam com os princípios constitucionais que regem a administração pública da qual também é parte o RPPS.

4.2 Plano de Benefícios

No período anterior à Emenda Constitucional n. 103/2019, pouco se podia fazer quanto ao plano de benefícios, pois a matéria de aposentadorias e pensões por morte era tratada e regradada em nível constitucional.

Os RPPS revivem tal situação mencionada de ter que “construir¹⁰⁷” o equilíbrio atuarial a partir de algo que já está bastante desequilibrado, isto porque, após largo tempo, o Poder Legislativo Federal, descomprometido com os direitos dos servidores no que se refere à omissão na edição das leis complementares federais, a exemplo das aposentadorias especiais e conversão de tempo especial em comum, recentemente resolvida pelo judiciário, a partir do julgamento do tema de repercussão geral 942, criou mais um novo passivo em nível extremamente expressivo aos RPPS. Ou seja, os RPPS, em especial os de municípios sem autonomia e competência legislativa, nada puderam fazer diferente e encontram-se num momento em que podem comemorar a alforria para tratar da previdência de seus servidores, mas recebem uma conta de algo que não puderam provisionar, não lhes era permitido legislar, mas somente cumprir e agora pagar.

¹⁰⁶LIMA, Diana Vaz de; TOLENTINO, Diego Ferreira; SANTOS, Heliomar. Atuação legislativa na previdência própria municipal. **Redeca, Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos**, v. 7, n. 2, p. 92-108, 2021. Doi: <http://dx.doi.org/10.23925/2446-9513.2020v7i2p92-108>.

¹⁰⁷NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília: MPS, 2012. p. 187.

A nova redação trazida pela EC 103/2019 ao art. 40 da Constituição Federal¹⁰⁸ modificou as regras permanentes de aposentaria previstas nos incisos I e III do § 1º, alterando seus requisitos, o que determina ajustar sua legislação de acordo com as três modalidades previstas para a União, sendo as modalidades de aposentadoria por incapacidade permanente, aposentadoria compulsória e aposentadoria voluntária.

4.2.1 Aposentadoria por incapacidade, readaptação e avaliações periódicas.

Na aposentadoria por incapacidade permanente de que trata o inciso I, antes chamada de aposentadoria por invalidez, exigiu-se que a avaliação médico-pericial de incapacidade seja permanente para o trabalho e não mais em relação ao exercício do cargo, sendo a aposentadoria devida apenas se não houver possibilidade de readaptação do servidor em outro cargo compatível com suas limitações.

A nova forma de avaliação pericial da incapacidade reflete a evolução da perícia médica para que passe a adotar não somente a Classificação Internacional de Doenças - CID, mas também a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde - CIF, sendo essas classificações complementares¹⁰⁹.

Conforme comenta Trezub¹¹⁰, até então a incapacidade começava onde a saúde acabava, sendo que agora, em vez de enfatizar a incapacidade da pessoa, a tônica está no seu nível de saúde e funcionalidade no contexto em que ela vive, considerando a forma como as pessoas vivenciam seus problemas de saúde,

¹⁰⁸ “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”.

¹⁰⁹BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade e deficiência**. 4. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

¹¹⁰TREZUB, Claudio José. Avaliação biopsicossocial da deficiência: requisito técnico para concessão de aposentadoria especial da pessoa com deficiência. *In*: VIEIRA, Luca Helena. (Org.) **Regimes próprios**: aspectos relevantes. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2023, v. 17, p. 300-336.

objetivando manter a existência produtiva e formas de melhorar suas condições de vida.

Assim, a perícia médica de incapacidade toma maior amplitude, com uma avaliação pericial de maior abrangência e com novos objetivos.

Conforme menciona Castro¹¹¹, a readaptação tem como objetivo evitar aposentadorias precoces, o que permite que, após as medidas de tratamento de saúde, seja avaliada a capacidade laboral, ainda que de forma reduzida, mas que não gera a incapacidade permanente, permitindo que o servidor permaneça trabalhando e contribuindo ao regime previdenciário.

O instituto da readaptação se relaciona com a reabilitação no sentido de que se trata de um processo multidisciplinar e, conforme Knopfholz, Tomasi e Barbosa¹¹², tem o objetivo de oferecer aos segurados parcialmente incapacitados os meios para reeducação ou readaptação profissional, visando ao seu retorno ao trabalho, reinclusão social e laboral, o que necessita a compreensão de seu significado e a motivação de toda a sociedade para sua concretização, na forma de inserção social e profissional do indivíduo.

Sobre a perícia médica, discorrem que, para que a incapacidade profissional seja devidamente avaliada, reconhecida e adequadamente julgada, é imprescindível a perícia médica de excelência, com profissionais comprometidos, treinados para as diversidades, nuances e em constante evolução do aprendizado para a melhoria da técnica, “afinal, parafraseando Lisandro Santos Lima (*in memoriam*), assim como a medicina, a perícia médica não é arte nem ciência, a perícia médica é *difícil*”.

As reavaliações médicas passam a constar na norma constitucional com a obrigatoriedade de avaliações periódicas sobre a incapacidade e, portanto, o benefício se constitui sob a condição da incapacidade e será pago enquanto houver incapacidade.

¹¹¹CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. et al. **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book* [não paginado]. Disponível em: www.grupogen.com.br. Acesso em: 05 maio 2024.

¹¹²KNOPFHOLZ, Gabriela Elisete Bier; TOMASI, Sara Rizielli Nascimento Soares Tomasi; BARBOZA, Simplício Carlos. Reabilitação profissional da previdência social. *In*: SAVARIS, José Antonio. (Coord.) **Curso de perícia judicial previdenciária**. 3. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2018. p. 413-441.

4.2.2 Pensão por morte

A primeira medida que se verifica do art. 23 da EC 103/2019¹¹³ é a unificação das regras sobre a pensão por morte no âmbito do RPPS da União e do RGPS. O mesmo artigo faz uma distinção entre o benefício a ser concedido ao dependente do segurado ativo e ao do dependente do aposentado. Se óbito ocorrer na condição de aposentado

Em seguida, retoma critérios antes previstos na Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, ao reestabelecer o cálculo do benefício a partir da concessão da cota familiar acrescida das cotas individuais por dependente habilitado. O valor corresponde a uma cota familiar de 50% do valor, somados 10% para cada dependente previdenciário, até no limite máximo de cinco. Se houver algum dependente portador de deficiência ou inválido, o valor corresponderá a 100%. Destaca-se que as cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não são reversíveis aos remanescentes do direito à pensão. As cotas serão reversíveis tão somente se houver 6 (seis) ou mais dependentes, caso em que, se o direito de um deles cessar, a cota deverá ser redistribuída entre os demais.

Assim, a cota familiar e as individuais incidirão sobre os proventos do servidor aposentado ou, no caso de o óbito ocorrer na situação de servidor ativo, ao provento a que teria direito se o segurado fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, conforme ditames do artigo 26 da EC 103/2019, que determinam a utilização da média aritmética dos salários de contribuição e das remunerações tidas como base da contribuição previdenciária ao RPPS e RGPS, ou decorrentes das atividades militares, correspondente a 100% do período contributivo desde julho de 1994. Ao adotar a forma de cálculo do art. 26 da EC 103/2019, ter-se-á o coeficiente de 60% da média com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos.

Destas diretrizes normativas, verifica-se, portanto, que, tendo como paradigma a aposentadoria por invalidez para cálculo da pensão por morte de segurado em atividade, seja para apuração da média dos valores de contribuição

¹¹³Art. 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)”.

previdenciária, seja para o percentual dessa, deverá ser viabilizada também a contagem recíproca entre os regimes previdenciários, mediante a apresentação de Certidão de Tempo de Contribuição perante o regime instituidor do benefício. Cabe ressaltar que não há compensação previdenciária¹¹⁴ para o benefício de pensão por morte de segurado ativo. Significa dizer que, neste benefício, os dependentes poderão reunir o tempo contributivo do instituidor mediante CTC para compor o percentual do benefício da pensão, entretanto, o regime instituidor dessa pensão, não poderá cobrar o valor correspondente a estas contribuições do regime previdenciário de origem.

Destaca-se, ainda, que a EC 103/2019 extirpou do ordenamento jurídico a garantia de integralidade da pensão por morte em relação ao provento ou remuneração, antes prevista para benefícios que não excedessem o teto do RGPS, e ainda, não traz mais a garantia do pagamento do benefício correspondente a um salário-mínimo no âmbito dos RPPS. A ressalva é para o dependente que a obtiver como única fonte de renda formal. É o que se extrai a partir da nova redação do § 7º do art. 40 da Constituição Federal¹¹⁵.

Há ressalva também para o caso de pensão por morte com valor equivalente à remuneração do cargo efetivo e vitalícia aos dependentes do policial civil, policial dos órgãos a que se refere o inciso IV do *caput* do art. 51, o inciso XIII do *caput* do art. 52 e os incisos I a III do *caput* do art. 144 da Constituição Federal, e dos ocupantes de agente federal penitenciário ou socioeducativo, se o óbito for decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, conforme previsão do § 6º do art. 10 da EC 103/2019.

A questão é que essa nova forma de cálculo não atende o risco social disposto no art. 201 *caput* da Constituição Federal, este que foi alterado pela EC 103/2019, para excluir de forma singela a palavra “cobertura” do risco social morte, fazendo constar em seu inciso V, somente “atender” este risco social. Fato este que

¹¹⁴ Decreto 10.188/2019. Art. 2º Aplica-se o disposto neste Decreto aos benefícios de aposentadoria concedidos a partir de 5 de outubro de 1988, desde que em manutenção em 6 de maio de 1999 ou concedidos após essa data, com contagem recíproca de tempo de contribuição, e às pensões por morte que deles decorrerem, excluída a aposentadoria por invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e a pensão dela decorrente.

¹¹⁵Art. 40, §7º Observado o disposto no §2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o §4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

não encontra equivalência com o texto constitucional, isto porque o benefício de pensão por morte tem como princípio a proteção da família; é abrangido pela Seguridade Social; fundamentado no dever do Estado e da sociedade de assegurar, através das políticas sociais, o amparo ao indivíduo e à família nas situações de vulnerabilidade. Portanto, resta claro que estas alterações se constituem afronta aos próprios objetivos da previdência social, tal qual a proteção especial à família, prevista nos artigos 226¹¹⁶ e 227¹¹⁷ da Constituição Federal.

Assim, a distinção da cobertura do risco social “morte”, não é adequada à proteção da família. A questão se aplica às definições sobre a igualdade jurídica conforme ensina Konrad Hesse¹¹⁸, em que “o princípio da igualdade proíbe uma regulação desigual de fatos iguais; casos iguais devem encontrar regra igual. A questão é, quais fatos são iguais, e por isso, não devem ser regulados desigualmente”.

Sobre o estudo das famílias no direito previdenciário, Silva e Batista¹¹⁹ apresentam estudo em que afirmam que há uma leitura fragmentada e superficial dos institutos previdenciários e que ocultam o potencial civilizatório dos benefícios concedidos por essa política pública de seguridade social, expressa no art. 194 da Constituição Federal. Essa tendência regulatória do benefício de pensão por morte não parece comprometida com a garantia da proteção social às famílias, e demonstra que esse benefício tem impacto direto na sobrevivência e na qualidade de vida de todo o núcleo familiar. Afinal, conforme aduz Orione¹²⁰, é na efetividade da promoção dos direitos sociais que um dos maiores desejos da democracia – o de igualdade – se concretiza de maneira plena.

É de se concordar, portanto, que houve retrocesso na legislação ao causar desproteção social ao se estabelecer normas que causam decréscimo no valor

¹¹⁶ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

¹¹⁷ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

¹¹⁸ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federativa da Alemanha**. 24. ed. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 1995. p. 330-331

¹¹⁹ SILVA, Júlia Lenzi. BATISTA, Flávio Roberto. A previdência social sob a ótica da proteção às famílias: caminhando à beira do abismo. In: FIUZA, Cesar. (org.). **Temas relevantes sobre o direito das famílias**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. cap. 18, p. 407-430.

¹²⁰ ORIONE, Marcus. A inconstitucionalidade das alterações na pensão por morte decorrente das modificações promovidas pela Lei n. 13.135/2015, no art. 77 da Lei 8.213/1991). **Revista do TRF3**, a. 28, n. 135, p. 15-25, out./dez. 2017. p. 23.

desta modalidade de benefício previdenciário em supressão dos direitos e da proteção social já atingidos pela legislação infraconstitucional reguladora dos direitos assegurados pela Constituição Federal em 1988.

Nesta ótica, interessante a menção que faz Orione¹²¹ sobre sua discordância de que a pensão por morte é regida pela legislação do instante do óbito do segurado. A jurisprudência nos tribunais superiores é robusta, consolidado na Súmula 340 do Superior Tribunal de Justiça, e assim, não há como afastá-la, entretanto, se a previdência social tem um dever com as famílias, na ocasião em que se reestruturam os laços familiares na condição de cônjuges ou companheiros (as), é compreensível que fosse admitido o encerramento deste benefício, com base numa legislação atual que assim previsse a extinção da cota de dependente na ocasião de aquisição de nova relação conjugal. Há uma possível interpretação de vedação da percepção de mais de uma pensão por morte no âmbito do mesmo regime previdenciário, em que é permitida apenas a acumulação de pensões do mesmo instituidor, as quais são decorrentes dos cargos acumuláveis constitucionalmente. Esta regra está prevista no art. 24 da EC 103/2019, mas com efeitos prospectivos face a entendimento jurisprudencial mencionado.

Seguindo com o estudo dos dispositivos da norma reformadora da previdência, identifica-se que, conforme versa o art. 23, havia pretensão em disciplinar a regra da pensão por morte a todos os regimes próprios, inclusive no que diz respeito à duração das cotas, rol de dependentes e condições necessárias, com a observância dos critérios do RGPS, mas é possível que essa uniformidade não venha a ocorrer¹²² face ao exemplo do que dispõem os parágrafos 7º¹²³ e 8º¹²⁴ do artigo mencionado.

O primeiro prevê certa regra transitoriedade da regra em razão da permissiva de alteração “na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o

¹²¹ORIONE, Marcus. A inconstitucionalidade das alterações na pensão por morte decorrente das modificações promovidas pela Lei n. 13.135/2015, no art. 77 da Lei 8.213/1991). **Revista do TRF3**, a. 28, n. 135, p. 15-25, out./dez. 2017. p. 16.

¹²²ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social: Lei 8.213 de 24 de julho de 1991**. 20 ed. Curitiba: Alteridade, 2022. p. 553.

¹²³ Art. 23 [...] § 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

¹²⁴ Art. 23 [...] § 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

Regime Próprio de previdência social da União”, o que admite o entendimento de que uma legislação específica da união ou do Regime Geral possa trazer normas distintas entre os regimes novamente.

De mesmo modo controverso é o parágrafo 8º¹²⁵ que mantém a vigência das normas constitucionais e infraconstitucionais enquanto não promovidas alterações na legislação dos RPPS nacionais, excetuando o RPPS da União: A redação utilizando o termo “aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes dos servidores” dos entes federativos (exceto a União) é orbital, inócua, pois se refere às pensões “já concedidas”, e para que seja possível conceder algo no âmbito do direito administrativo-previdenciário, a regra já deve existir e ser vigente. Subentende-se, então, que esse parágrafo se trata de regra de vigência das normas anteriores, podendo ocorrer a interpretação do termo “aplicam-se”, como “aplicar-se-ão” as pensões aos dependentes.

Conjuntamente à leitura do §7º do novo art. 40 da Constituição Federal, a constituição garantiu a obrigatoriedade de tratamento diferenciado nos casos de morte de servidores ocupantes dos cargos 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.

Art. 40. [...] §7º Observado o disposto no §2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o §4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

Colhe-se do parágrafo mencionado que a lei para concessão do benefício de pensão por morte é a do respectivo ente federativo, que terá a obrigatoriedade de tratar de forma diferenciada as hipóteses referidas.

Conforme interpretação de Campos¹²⁶, as regras da pensão por morte previstas na EC 103/2019 não são obrigatórias nas reformas dos entes federados:

¹²⁵Art. 23 [...] § 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social”.

¹²⁶ CAMPOS, Marcelo Barroso de Lima de. **Previdência dos servidores públicos**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2022. p.433.

As reformas nestes entes federados não são obrigadas a seguir as regras do art. 23, da EC 103/2019 e nem tampouco os percentuais nela sugeridos, ainda que adote a mesma sistemática de cálculo. O estudo atuarial e a decisão político administrativa é que formatará o modo de cálculo e reajuste dos benefícios no âmbito dos RPPS estaduais, distrital e municipais.

Assim, verifica-se que é conferida autonomia aos entes subnacionais para legislarem a respeito do benefício devido aos dependentes de seus servidores, observados os critérios que tenham aderência aos dados financeiros e atuariais do respectivo RPPS.

4.2.3 Aposentadorias voluntárias

As aposentadorias voluntárias sofreram a alteração conforme teor do inciso III do §1º do art. 40 da CF, que traz nova idade mínima aos servidores da União, e que é exigida aos servidores que ingressaram no serviço público federal após a data de vigência da EC 103/2019. A idade estabelecida é de 62 anos para mulheres e 65 para homens, e, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

Numa primeira leitura deste inciso III, é possível a interpretação de que a idade mínima estabelecida é a comum aos servidores da União e seria válida a partir de quando fossem contempladas pelas Constituições Estaduais e nas Leis dos entes subnacionais.

De mesmo modo, seguindo ao §4º, a nova redação de que “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”, que condiciona à interpretação de impossibilidade de adoção de regras divergentes ao proposto pela norma reformadora.

Importa lembrar neste momento que a redação anterior, advinda da EC 47/2005 e também da EC 20/1998, traziam em mesmo tom a vedação de requisitos “e” critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, sendo que nova redação dada pela EC 103/2019 traz a vedação de requisitos “ou” critérios diferenciados, e faz as ressalvas dos artigos mencionados.

Essas ressalvas referem-se às aposentadorias especiais¹²⁷ a servidores com deficiência; aos servidores ocupantes de cargo de agente penitenciário, socioeducativo ou de policial; aos servidores cujas atividades sejam exercidas com a efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos e aos professores, caso em que há a exigência de redução de 05 anos em relação às idades previstas no inciso III, respectivamente.

Apenas para esclarecimento sobre a abrangência das aposentadorias especiais, a doutrina de Balera¹²⁸ explica que a Lei Orgânica da Previdência Social havia criado a aposentadoria especial ao trabalhador exposto a agentes danosos e penosos, e o magistério fora incluído nessa condição de especial pelo Decreto 53.831/1964. Atualmente a modalidade de aposentadoria especial para professor não se classifica como atividade nociva, mas se mantém com esse status de atividade especial.

Ao analisar o teor da nova redação dos parágrafos do art. 40, Horvath Junior, Dallefi e Briguet¹²⁹ identificam que há vedação de adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios no RPPS. O entendimento é delineado no sentido de que, ainda que se tenha estabelecido a autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal, essa autonomia é mínima e refere-se apenas ao tempo jurídico de implementação do teor da Emenda Constitucional n. 103/2019, devendo os entes subnacionais seguirem o texto da norma reformadora, em cumprimento ao disposto no art. 40 §4º da norma reformadora.

Assim, abordam a necessária reflexão sobre essa distorção entre os regimes, sobre como seriam identificados e tratados os efeitos de declarações de inconstitucionalidades dos dispositivos da EC 103/2019 relativos às normas

¹²⁷Aposentadoria especial é o benefício devido aos servidores que, por razão de condições específicas no exercício laboral, estejam expostos a agentes nocivos que causem prejuízo à sua saúde ou integridade física. Tal concessão exige comprovação de contato com agentes químicos, biológicos ou físicos que teriam potencial para prejudicar a higidez do agente público (BALERA, Wagner. **Reforma da previdência social: comparativo e comentários à emenda constitucional n. 103/2019**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book [não paginado]. Disponível em: <https://www.livrariart.com.br/e-book-colecao-de-direito-previdenciario-volume-1/p>. Acesso em: 06 maio 2024. p. 19).

¹²⁸BALERA, Wagner. **Reforma da previdência social: comparativo e comentários à emenda constitucional n. 103/2019**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book. Não paginado. Disponível em: <https://www.livrariart.com.br/e-book-colecao-de-direito-previdenciario-volume-1/p>. Acesso em: 06 maio 2024.

¹²⁹HORVATH JUNIOR, Miguel; DALLEFI, Nayara Maria Silvério da Costa; BRIGUET, Magadar Rosália Costa. Autonomia dos estados municípios e distrito federal para implementar os regimes próprios. In: VIEIRA, Lucia Helena (coord.). **Regimes próprios: aspectos relevantes**. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2022. v. 16, p. 116-149.

previdenciárias e seus reflexos nos entes federados e especialmente nos municípios. Prosseguem com a análise, explicando que as modificações introduzidas pela EC 103/2019, ao permitir alterações nos regimes próprios de forma apartada ao disposto ao regime próprio da União, alteraram a autonomia federativa, o que se chamou de federalismo previdenciário. O que se distancia de todas as outras reformas anteriores, isto porque desde a EC 20/1998 já havia tentativas de unificar os regimes previdenciários, conforme fazem menção Daniel Machado da Rocha e José Baltazar Junior¹³⁰:

Durante o processo de discussão da EC n. 20/98, já se pretendia unificar os regimes previdenciários, promovendo um nivelamento por baixo da proteção previdenciária no País, tendo-se alterado os §§ 14 a 16 do art. 40 da CF, para possibilitar a criação de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dessa forma, os benefícios dos regimes próprios seriam limitados ao teto do regime geral. Com a aprovação da Emenda Constitucional n. 41/2003, cujo principal objetivo era a implantação no Brasil do sistema dos três pilares, instituindo-se um pilar obrigatório de previdência complementar, mas cuja ideia não triunfou em face de ter sido mantida a redação do art. 202 da Lei Fundamental, criou-se um novo teto para o Regime Geral e para os Regimes Próprios [...].

Assim, verifica-se que a EC 103/2019 rompeu com o princípio da simetria antes observado em todas as reformas previdenciárias ocorridas desde a Promulgação da CRFB/1988, sendo elas a EC 03/1998; 20/1998; 41/2003; 47/2005; 70/2012; 88/2015. Campos¹³¹ concorda que as reformas constitucionais causaram uma reordenação estrutural dos regimes próprios e demandam reflexões sobre as alterações, e cita Michel Martins Moraes, que resumiu o fenômeno da desconstitucionalização e descentralização oriunda da EC 103/2019, que merece a transcrição:

a desconstitucionalização, porque o legislador constituinte derivado quis remover do corpo da Constituição, tanto quanto possível, as regras sobre previdência, transplantando-as para a legislação infraconstitucional. Explica-se. Em se tratando de Constituição rígida, como a nossa, as normas infraconstitucionais são muito mais fáceis de alterar que as constitucionais. O fenômeno é visível, a olho nu, na EC n. 103/2019. De fato, no art. 1º, acham-se as fórmulas ‘na forma da lei do respectivo ente federativo’ por lei complementar do respectivo ente federativo” e outras similares. O vazio

¹³⁰ROCHA; BALTAZAR JUNIOR, 2017 *apud* HORVATH JUNIOR, Miguel; DALLEFI, Nayara Maria Silvério da Costa; BRIGUET, Magadar Rosália Costa. Autonomia dos estados municípios e distrito federal para implementar os regimes próprios. *In*: VIEIRA, Lucia Helena (coord.). **Regimes próprios**: aspectos relevantes. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2022. v. 16, p. 116-149.

¹³¹CAMPOS. Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos servidores públicos**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2022. p. 80-81.

normativo delas resultante é suprimido por outra fórmula encontrada, no art. 10: 'até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União'. A segunda tendência claramente identificada é a descentralização política. A propósito, o legislador constituinte derivado, com ou sem intenção de fazê-lo, operou no sentido de reforçar a autonomia política dos entes da Federação, ao estabelecer novas regras apenas para os servidores da União, deixando para as demais unidades federativas a tarefa de reestruturar seus regimes próprios de previdência social (se e quando isso se fizer necessário).

Em mesmo sentir é o posicionamento de Modesto¹³² quando menciona que a EC 103/2019 produziu um ilusionismo jurídico sobre a sua aplicação aos Estados, Distrito Federal e Municípios e que a autonomia normativa que lhes foi conferida reside apenas no controle de tempo jurídico de regulamentação (imposição das normas da EC 103/2019) e do controle de tempo de transição (autonomia para dispor sobre regras de transição). Defende que a real autonomia dos entes municipais reside no controle do tempo de regulamentação, pois até que ocorram as modificações na legislação dos RPPS, são válidas as regras constitucionais e infraconstitucionais anteriores à EC 103/2019.

O que é assegurado seria um mínimo de autonomia normativa, no qual os entes podem tratar das respectivas regras de transição, pois afirma que nesse ponto não há modelo único ou padronização de transição determinado aos RPPS pela EC 103/2019. Afirma ainda que essa autonomia conferida aos entes subnacionais é residual e excepcional, e que, portanto, há obrigatoriedade de reprodução integral do texto constitucional pelos entes, reconhecendo a autonomia estabelecida apenas para decidir sobre a extinção de seu RPPS; sobre o pagamento de abono de permanência e sobre o cálculo de proventos de aposentadoria.

Importa fazer o destaque do autor em relação ao ente municipal poder optar pela extinção do regime próprio, o que significa dizer que haverá vinculação ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, dos servidores que não alcançaram seu benefício no RPPS em extinção, e que, portanto, poderá demonstrar-se inviável e até promover desequilíbrio da previdência pública do Regime Geral de Previdência.

Seguindo a análise do tema central da pesquisa, levando em conta os doutrinadores já mencionados dentro do que se propõe este estudo, retorna-se ao

¹³²MODESTO, Paulo. Previdência nos estados e municípios: exercício de autonomia ou reprodução? **Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-16/interesse-publico-previdencia-estados-municipios-autonomia-ou-reproducao-servil>. Acesso em: 14 set. 2023.

tempo de vigência do disposto no art. 40 §4º da Constituição Federal¹³³ com redação anterior à Emenda Constitucional nº103/2019, para analisar e contextualizar a interpretação: a norma trazia a vedação, como regra, a concessão de aposentadoria a servidores amparados por RPPS com requisitos e critérios diferenciados daqueles definidos pelo próprio artigo 40, mas com previsão de hipóteses de exceção cujos termos deveriam ser definidos em lei complementar de caráter nacional. Tratava-se dos casos de servidores com deficiência; de atuação em atividades de riscos ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

A ausência de lei complementar federal ensejou os Mandados de Injunção junto ao Supremo Tribunal Federal e, no que diz respeito à previsão do inciso III do §4º do art. 40, anterior à EC 103/2019, que se referia a atividades exercidas sobre condições especiais, resultaram na edição da Súmula Vinculante¹³⁴ n. 33¹³⁵, publicada em 24/04/2014, que determinou a aplicação das regras previstas ao RGPS aos servidores dos RPPS.

Nessas discussões, muito se tratou sobre a competência legislativa dos entes subnacionais a esse respeito, e o STF, no Recurso Extraordinário n. 797.905/SE, em sede de repercussão geral, definiu expressamente, em 15/05/2014, que a mora legislativa em relação às leis complementares previstas no art. 40 eram de competência exclusiva da União.

A seu tempo, o art. 5º da Lei 9.717¹³⁶, também tem a redação de que os RPPS não poderão conceder “benefícios” distintos dos previstos no RGPS, e seu

¹³³Art. 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: [...] III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

¹³⁴ As Sumulas Vinculantes têm efeito em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, conforme disciplina o art. 2º da Lei 11.417, de 19 de dezembro de 2006.

¹³⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante 33. Enunciado: Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, §4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica. **Diário da Justiça eletrônico**, n. 77, 24 abr. 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula784/false>. Acesso em: 16 maio 2024.

¹³⁶“Art. 5º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal. Parágrafo único. Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria”. (BRASIL. **Lei n. 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

parágrafo único estabelece a vedação de concessão de aposentadoria especial nos termos do §4º do art. 40 da CF, até que lei complementar federal discipline a matéria. Ou seja, a lei que disciplinou as regras gerais dos RPPS se concretizou no sentido de não diferenciação dos benefícios oferecidos por esses regimes aos dos previstos aos segurados do RGPS, exemplificado através de aposentadorias por tempo de contribuição, idade, invalidez, e garantindo-lhes inclusive o mesmo rol de dependentes previdenciários nos benefícios de pensão por morte¹³⁷.

Toda essa explanação para fazer chegar ao entendimento de que a norma reformadora, a Emenda Constitucional n. 103/2019, alterou a redação, mas manteve nesse dispositivo (§4º do art. 40) essa ressalva de vedação de adoção de requisitos ou critérios diferenciados (criação de novos critérios) para concessão de benefícios no RPPS, permitindo ainda, conforme o acréscimo do art. 4º-C, o estabelecimento por lei complementar do respectivo ente federativo, idade e tempo de contribuição para aposentadoria dos servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou à associação desses agentes.

Parece pertinente apontar que, se é possível ao legislador infraconstitucional dispor sobre as aposentadorias especiais aos servidores, a regra comum a todos estes servidores não lhe deve esvair-se a competência. Assim, na leitura integrada, as aposentadorias voluntárias especiais dos servidores públicos dos entes subnacionais, em relação à reforma oriunda da EC 103/2019, estas continuam não autoaplicáveis e dependentes de lei complementar do respectivo ente federativo para regulamentá-las.

Acrescenta-se ainda que o texto reformador não apresentou disciplina jurídica de transição, nem disposições transitórias, mas contornou a não autoexecutoriedade das normas constitucionais permanentes, recepcionando expressamente e *protempore* as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à entrada em vigor da EC 103/2019 aos entes subnacionais, o que inclui, por exemplo, a obrigatoriedade de observância da Súmula Vinculante nº 33 e assegura, portanto a

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

¹³⁷Conforme previa o art. 51 da Orientação Normativa SPS 02/2009 (BRASIL. Previdência Social. **Orientação normativa n. 2, de 31 de março de 2009**. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014-1-1.pdf>. Acesso em: 31 maio 2024). Norma revogada pela Portaria 1467/2022.

continuidade de sua vigência até que sejam promovidas alterações na legislação dos respectivos RPPS.

Das referências doutrinárias utilizadas até este momento do estudo, verifica-se que culminam no entendimento de que a Emenda Constitucional determina os entes (municipais) a efetuarem a reforma do RPPS em observância à reforma implementada pela EC 103/2019, dando autonomia aos entes subnacionais exclusivamente quanto ao tempo de regulamentação, ou seja, ao lapso temporal para implementação das regras que dependem de lei do ente federativo, na forma da EC 103/2019, ao prever nos §§9º e 10º do art. 4º e no § 4º do art. 20, todos da EC 103/2019, a aplicação das normas locais vigentes antes da publicação da EC 103/2019, enquanto não promovidas as alterações na legislação municipal.

Para além de tempo de regulamentação, os requisitos quanto às regras de transição poderão ter condições diferenciadas das estabelecidas nos artigos 4º e 5º da EC 103/2019.

Entretanto, as disposições constantes dos §§ 2º, 4º, 5º, 6º, 15, 20 do art. 40 da Constituição Federal; dos §§2º e 4º do art. 9º; §9º, art. 4º; §4º do art. 20; §3º do art. 25 e inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional n. 103/2019, imprimem aos entes federativos a obrigação de seguir o modelo previdenciário adotado pela União para seus servidores de cargo efetivo, sem criatividade regulatória.

Assim, afirmam que a ordem jurídica municipal, apesar de depender de edição de legislação local expressa, deve obedecer com rigor aos limites normativos estabelecidos na Constituição Federal. Nesse sentido, em síntese, se expressam as disposições das quais o município não tem autonomia para tratar ou deixar de implementar, firmadas em:

- i. Os valores mínimos e máximos de benefícios previdenciários (Art. 40, §2º¹³⁸ da CF);
- ii. Critérios diferenciados (idade e tempo de contribuição) somente para as aposentadorias de servidores: (i) com deficiência desde que comprovada previamente por intermédio de avaliação biopsicossocial realizada por

¹³⁸ Constituição Federal.

Art. 40. [...]

§ 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. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 maio 2024).

- equipe multiprofissional e interdisciplinar; (ii) que exerçam atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde sem quaisquer vinculações à categoria ou ocupação profissional (Art. 40, §4^{o139} da CF);
- iii. Redução de 05 anos para os ocupantes de cargo de professor nos casos de efetivo exercício na função de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (Art. 40, §5^{o140} da CF);
- iv. Vedação de acumulação de mais de uma aposentadoria, exceto as decorrentes de cargos acumuláveis nos termos previstos no inciso XVI, art. 37 da CF. Cabe prever as outras regras de acumulação de benefícios previstas na legislação do Regime Geral de Previdência Social (Art. 40, §6^{o141} da CF);
- v. Criação e implantação do Regime de Previdência Complementar (Art. 40, §15^{o142} da CF);
- vi. Definição de RPPS e Unidade Gestora única (Art. 40, §20^{o143} da CF);

¹³⁹ Constituição Federal.

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. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 maio 2024).

¹⁴⁰ Constituição Federal.

Art. 40. [...]

§ 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)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 maio 2024).

¹⁴¹ Constituição Federal.

Art. 40. [...]

§6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 maio 2024).

¹⁴² Constituição Federal. Art. 40. [...] § 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)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 maio 2024).

- vii. Oferecer no RPPS somente aposentadorias e pensão por morte (Art. 9º, §2º¹⁴⁴ da EC n. 103/2019);
- viii. Definir alíquota dos servidores igual ou superior às da União (Art. 9º, §4º¹⁴⁵ da EC n. 103/2019);
- ix. Previsão de anulação de aposentadorias concedidas com contagem de tempo do RGPS sem a correspondente comprovação de contribuições (Art. 25, §3º¹⁴⁶ da EC n. 103/2019);
- x. Norma Federal impõe a reforma previdenciária aos entes federados (Art. 4º, § 9º¹⁴⁷ e Art. 20, § 4º¹⁴⁸ da EC n. 103/2019). A imposição está na

¹⁴³ Constituição Federal. Art. 40. [...] § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 maio 2024).

¹⁴⁴ Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Art. 9º [...] § 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

¹⁴⁵ Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Art. 9º [...] § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui déficit atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social (BRASIL. [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. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

¹⁴⁶ Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Art. 25 [...] § 3º Considera-se nula a aposentadoria que tenha sido concedida ou que venha a ser concedida por regime próprio de previdência social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social mediante o cômputo de tempo de serviço sem o recolhimento da respectiva contribuição ou da correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias (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. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

¹⁴⁷ Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Art. 4º [...] § 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social (BRASIL. [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. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

¹⁴⁸ Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Art. 20. [...] § 4º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de

previsão de aplicabilidade das normas locais vigentes antes da EC nº 103/2019 “enquanto” não implementada a reforma local. Se não fosse obrigatória a reforma local, o legislador constituinte teria previsto a aplicabilidade das normas sobre RPPS anteriores à EC n. 103/2019 nos casos de ente federado que não providenciou a reforma de seu sistema previdenciário.

Por consequência do entendimento de que devem ser implementados de forma integral, os dispositivos da EC 103/2019 na legislação local, ao tempo decidido pelo município para “obedecer” ao regramento federal em editar a legislação local, deverão ainda observar o limite normativo constituído de “referendum” conforme estabelecido no inciso II do art. 36 da EC 103/2019, devendo a legislação local validar:

- i. As disposições do art. 149¹⁴⁹, §§1º; 1º-A; 1º-B e 1º-C da CF, prevendo como medidas de equilibrar o RPPS: instituição de contribuição para o RPPS a serem pagas pelos servidores ativos, aposentados e pensionistas; base contributiva para aposentados e pensionistas acima do salário-mínimo, medidas adicionais (como aporte de ativos e constituição de fundos de investimentos) e alíquotas extraordinárias com limitação temporal; e

transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

¹⁴⁹ Constituição Federal. Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões

§ 1º-A. Quando houver deficit 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

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

§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 maio 2024).

- ii. As revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35¹⁵⁰ da EC n. 103/2019.

Desta forma, ao dispor sobre a reforma da previdência local, restarão automaticamente revogadas as previsões que tratam dos temas seguintes:

- i. Previsão de teto constituído de 02 valores do teto do RGPS para aposentadorias e pensões decorrentes, quando o servidor fosse portador de doença incapacitante (§21, Art. 40 da CF, revogado pela EC nº 103/2019);
- ii. Das regras de transição implementadas pela EC n. 41/2002 e 47/2005, em decorrência da Reforma Previdenciária implementada pela EC n. 20/1998 não ter previsto nenhuma regra de transição. As regras de transição têm como requisito a data de ingresso do servidor no serviço público (data) e valor de proventos. A primeira data até 16/12/98, valor dos proventos calculados pela média contributiva; a segunda data até 31/12/03 com valor integral dos proventos; a terceira data até 31/12/03 para o caso de aposentadoria por invalidez, sendo o valor dos proventos integrais, e a quarta data até 16/12/98 com proventos integrais. (Arts. 2º, 6º e 6º-A da EC n. 41/2003 e art. 3º da EC n. 47/05).

Em posição diversa ao entendimento exposto, encontram-se os autores que defendem essa liberdade de competência atribuída aos entes subnacionais para legislar sobre seus RPPS, tem-se a obra de Nóbrega e Benedito¹⁵¹ em que afirmam ser três cenários disponíveis para os entes federados, sendo:

¹⁵⁰ Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Art. 35. Revogam-se: I - os seguintes dispositivos da Constituição Federal: a) o § 21 do art. 40; [...] III - os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003; IV - o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005 (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

¹⁵¹ NÓBREGA, Tatiana de Lima; BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. Regime previdenciário do servidor público. 2. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022. E-Book. Não paginado. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/208820/epub/0>. Acesso em: 15 maio 2024.

- i. Realizar a reforma previdenciária com a adoção das medidas estabelecidas ao RPPS da União;
- ii. Realizar a reforma adotando modificações próprias; e
- iii. Não realizar, por ora, reforma previdenciária, sendo que esta opção dependerá de fatores diversos, mas que naturalmente deverão estar embasados no equilíbrio financeiro e atuarial.

Explicam que nos termos do art. 22, XXIII, da CF/88, a competência para legislar sobre seguridade social, que compreende a saúde, assistência e a previdência social, é privativa da União, entretanto, seu parágrafo único disciplina que em matéria de previdência social, a competência legislativa é concorrente entre os entes da federação, inclusive dos municípios, nos termos dos artigos 24, XII, e 30, II da CF/88.

Assim, quando se tratar de matéria de competência concorrente, a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais conforme prevê o §1º do art. 24 da CF/88, e nesse agir equipara os servidores dos entes federativos, e que também justifica a não aplicação automática de alguns dispositivos da Emenda Constitucional n.103/2019 aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo a estes dispor sobre a aplicação das normas e, por possuírem essa autonomia, poderão constituir idade mínima diversa ao proposto pela EC 103/2019¹⁵².

Neste sentido é também o posicionamento de Martins¹⁵³, no qual aduz que a EC 103/2019, rompe com o passado histórico de reformas, quando definiu que parte dessas regras não seriam aplicadas aos servidores estaduais, distritais e municipais, permitindo essa liberdade legislativa. No entanto, explica que se trata de uma “liberdade vigiada”, pois se a reforma do ente federativo não atender a parte econômica, que se refere ao equilíbrio financeiro e atuarial, ela nascerá eivada de vícios.

O dever de observância do equilíbrio financeiro e atuarial nos RPPS já era estabelecido na norma constitucional a partir da EC 20/1998, que promoveu alteração da redação do art. 40 da CF, mas seu conceito foi estabelecido

¹⁵²RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier; QUIRINO, Pamela Ramos. **Reforma da previdência comentada artigo por artigo**. 1. ed. São Paulo: Rideel, 2020. *E-Book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/186385/pdf/0>. Acesso em: 16 maio 2024.

¹⁵³MARTINS, Bruno Sá Freire. Polemicas na pensão por morte. *In*: CONGRESSO DA APEREV: RPPS 2024: o que fazer? 2024. Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: APEREV, 2024.

constitucionalmente a partir da EC 103/2019¹⁵⁴, que traz os parâmetros sobre o financiamento do passivo atuarial, através de medidas de solvência e liquidez dos ativos. Nesta linha, a outorga de competência aos entes municipais para tratar de seus RPPS – e de seus servidores, como assim já o faz a partir de seus estatutos, planos de cargos e carreiras – apresenta-se bastante robusta e viável do ponto de vista do pacto federativo. Afinal, a Carta Magna de 1988, incluiu os municípios na condição de ente federado, o que estende a possibilidade de auto-organizar-se administrativa, política e financeiramente.

O federalismo instituído no Brasil, conferido pela Constituição Federal de 1988, é ímpar¹⁵⁵, e deve ser melhor explorado pelos municípios que têm vivido à sombra de outras normas e enfrentado problemas dos mais variados exatamente pelo mesmo motivo. Por isso reforça-se como comando o “poder-dever”, para utilizar-se de toda a estrutura legislativa em defesa do bem comum, no qual os municípios devem exercê-lo dentro dos quadros jurídicos e atuariais propostos na Constituição Federal para reestruturar seus RPPS.

Seguindo com o entendimento de Martins¹⁵⁶, no qual analisou cada dispositivo previsto na Emenda Constitucional 103/2019 e defende que “a faculdade de adoção ou não de determinadas regras implica dizer que os Entes Federados passam a contar com autonomia plena para disciplinar tais matérias” e, portanto, as regras dos benefícios previdenciários de aposentadorias e pensões, bem como a respectiva metodologia de cálculo, serão aquelas definidas pelo ente, ainda que essa definição seja pela adoção das regras previstas para os servidores federais. O autor faz distinção apenas quanto à aposentadoria compulsória, ao tratar da idade limite de permanência no serviço público, compreendendo que foi mantido em dispositivo que pode ser considerado de amplo alcance, não podendo os entes

¹⁵⁴ “Art. 9º [...] § 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios” (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. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 maio 2024).

¹⁵⁵ROCHA. Daniel Machado da. **Normas gerais de direito previdenciário e a previdência do servidor público**. Florianópolis: Conceito editorial, 2012. p.122.

¹⁵⁶ MARTINS Bruno Sá Freire. **A nova previdência do servidor público**. Curitiba: Alteridade, 2021.

federados estabelecer requisitos diferenciados. A Lei Complementar n. 152/2015¹⁵⁷, permanece vigente e mantém o regramento de 75 anos de idade para a compulsoriedade do benefício.

Em mesmo sentido, entende que há regramento amplo para disciplinar a obrigatoriedade de observância das regras previstas no novo art. 40 da Constituição Federal, aos servidores que ingressarem no serviço público após a EC 103/2019. Discorre ainda que o Supremo Tribunal Federal manteve ao longo do tempo o posicionamento quanto à obrigatoriedade de reprodução das regras de aposentadoria¹⁵⁸, caso em que, na oportunidade do julgamento da ADI 4696, foi levantada nova discussão sobre a natureza das normas gerais que disciplinam os requisitos para aposentadoria dos servidores públicos:

As normas gerais são aquelas exercidas com base na competência constitucional concorrente, que outorga à União a competência para editar as normas gerais de previdência social e ao mesmo tempo destina aos Entes Federados o poder para editar normas de natureza local que não contrastem com as gerais.

Por sua vez, as normas federais são aquelas também ditadas pela União, mas que se destinam apenas ao serviço público federal, conotação que a atual Emenda deu às regras de transição das aposentadorias e às pensões de seus servidores, a partir do momento em que todos os artigos que as disciplinam deixaram claro que seus destinatários eram os servidores públicos federais e seus dependentes.

Explica que, ao teor da norma reformadora, não houve o intento de editar requisitos de aposentadoria e regras de pensão de natureza geral, fato que afasta a obrigatoriedade de sua reprodução na norma infraconstitucional.

Na nova redação do art. 40 da Constituição Federal, as aposentadorias do RPPS são divididas em aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, aposentadoria compulsória e aposentadoria voluntária, sendo as aposentadorias especiais e do professor derivadas da aposentadoria voluntária. Essas aposentadorias especiais se tratam de modalidades de observância obrigatória no RPPS, em obediência ao previsto no §1º do Art. 40, que se trata de

¹⁵⁷BRASIL. **Lei Complementar n. 152, de 03 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp152.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

¹⁵⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.696 Distrito Federal. Constitucional. Relator Min. Edson Fachin. 30 jun. 2017. **Diário da justiça eletrônico**, n. 208, 14 set. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4174446>. Acesso em: 30 maio 2024.

comando geral e irrestrito, devendo o ente federativo se limitar a tais possibilidades de aposentadorias.

Destaca que a nova regra geral para aposentadoria voluntária exige do servidor público federal as idades mínimas - 65 anos se homem e 62 anos se mulher - e que, somados ao requisito de idade, deverão cumulativamente implementar os demais requisitos que deverão ser definidos em lei complementar.

Portanto, caberá à legislação da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios definir as idades e os outros requisitos para concessão da aposentadoria, conforme restou definido no art. 40, inciso III da Constituição Federal, com redação dada pela EC 103/2019, visto que há previsão de que essas idades somente podem ser adotadas pelos Estados, Distrito Federal e municípios se forem “referendadas” pela legislação local, por alterações nas respectivas constituições estaduais e no caso dos municípios, nas Leis Orgânicas, destacando-se que não é obrigatório, podendo o ente municipal adotar idades diversas da estabelecidas.

Assim, conclui Martins¹⁵⁹ que:

O referendo ocorrerá, conforme estabelece o próprio inciso, por alterações na Constituição Estadual ou nas Leis Orgânicas locais, devendo-se salientar que não é obrigatório. Portanto, tais Entes Federados podem adotar idades diversas da estabelecida na Carga Magna, pois seu texto é claro ao prever que para estes valerá a idade adotada mediante as alterações locais. Isso significa que a Constituição Federal após a reforma, em verdade, estabeleceu apenas e tão somente os instrumentos que devem ser usados por Estados e Municípios para promover as mudanças (alterações na Constituição Estadual e nas leis orgânicas e lei complementar), deixando a critério destes os requisitos que serão exigidos.

Com isso, compreende-se que para este autor a liberdade legislativa dos entes subnacionais é ampla para tratar da matéria previdenciária de seus respectivos servidores, mas possui regramentos mínimos e máximos que devem ser observados, extraídos das normas superiores, sendo a Emenda Constitucional 103/2019 um referencial para as reformas, e o ente poderá trabalhar a valoração dos requisitos.

Assim, a reestruturação do RPPS é impositiva pela Emenda Constitucional n.103/2019, e tendo o ente federativo um RPPS deficitário, entende-se necessário realizar a análise de quais os aspectos desta liberdade serão aplicados nessa reestruturação, utilizando os dados do respectivo município.

¹⁵⁹ MARTINS Bruno Sá Freire. **A nova previdência do servidor público**. Curitiba: Alteridade, 2021.

A decisão em não replicar os exatos termos da norma constitucional reformadora tem como limitador da liberdade legislativa do ente municipal relacionar-se com a comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS¹⁶⁰ que pode ser acompanhada pelas discussões principiológicas tratadas no título seguinte.

4.3 Diálogos Principiológicos: Dados, Avaliação Atuarial, Demografia e Sustentabilidade do RPPS

Os princípios protecionistas do sistema previdenciário alinhados à capacidade contributiva pelas partes (servidor e ente), financeira e atuarial do ente municipal são testados a partir dos dados dos entes federados. O custo previdenciário, portanto, será melhor dimensionado com a segurança de dados normativos, cadastrais e atuariais¹⁶¹.

Os dados levados à conta na avaliação atuarial anual são os responsáveis pela designação do que seria adequado e necessário para promover a sustentabilidade do regime previdenciário. Esses dados assumem o papel de maior importância após a EC 103/2019, pois além de orientar economicamente o RPPS, através do seu plano de custeio, poderão definir o plano de benefícios do RPPS.

Ao analisar as questões de massas de servidores, considerando aqueles sujeitos a modalidades de aposentadorias especiais¹⁶², é possível (e entende-se como devido) estabelecer critérios diferenciados e específicos de custeio destas prestações a encargo do ente federativo. O mesmo ocorre quanto aos ativos financeiros, bens e direitos que possam ser aportados ao RPPS, sendo essas

¹⁶⁰ MARTINS, Bruno Sá Freire. A liquidez e solvência dos regimes próprios. **Jornal Jurid**, maio 2022. Disponível em <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor/a-liquidez-e-solvencia-dos-regimes-proprios>. Acesso em: 10 jun. 2023.

¹⁶¹ FAZIO, Luciano. **O que é previdência do servidor público**. São Paulo: Edições Loyola, 2020. p. 41-64.

¹⁶² Portaria 1467/2022. Art. 53, III, as contribuições, normal e suplementar, a cargo do ente federativo poderão ser diferenciadas por massa de segurados sujeita a critérios legais de elegibilidade específicos, desde que assegurada a equidade no financiamento do RPPS e demonstrado que o plano de custeio financia integralmente o custo total apurado na avaliação atuarial. (BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria 1467, de 2 de julho de 2022**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei n. 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei n. 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional n. 103, de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/copy2_of_portariampno1467de02jun2022atualizadaate12dez2023.pdf. Acesso em: 30 maio 2024).

medidas conjuntas que podem diminuir o déficit atuarial e financeiro, já que este é o objetivo e foco das reformas previdenciárias, ou seja, a sustentabilidade do regime.

A partir dessas premissas, será desenvolvido este capítulo, utilizando-se os dados do município e dos servidores de São Bento do Sul/SC como referência para entrega do resultado deste estudo, que trata do projeto de lei sobre a reforma da previdência local.

A análise comparativa entre os valores arrecadados pelo RPPS e as despesas com pagamento de benefícios permite demonstrar sua situação financeira, que conforme a Avaliação Atuarial 2023¹⁶³, o município de São Bento do Sul/SC apresentou no ano de 2022 um déficit atuarial apurado em R\$ 123.278.244,47 (cento e vinte e três milhões, duzentos e setenta e oito mil, duzentos e quarenta e quatro reais e quarenta e sete centavos) que representa um percentual de 164,36% em relação ao ano anterior (2021).

O mesmo relatório demonstra um déficit financeiro primário, quando analisadas apenas as contribuições patronal e dos servidores ativos e inativos, frente a despesas com benefícios, mas, se consideradas as receitas advindas das alíquotas suplementares, resulta em um superávit financeiro final de 9,13%, apurados em R\$ 351.072,09 (Trezentos e cinquenta e um mil e setenta e dois reais e nove centavos) frente a despesas com os benefícios, sendo que 90,87% da arrecadação total consumidos pelos benefícios dos atuais beneficiários. Logo se vê o comprometimento do orçamento do RPPS para com os benefícios, que caminha para a insuficiência financeira, o que é determinante para que se promova a readequação do RPPS.

No estudo realizado por Tavares¹⁶⁴, se encontra a conclusão sobre o que seria a configuração mínima de previdência para garantir a dignidade humana e o que seria previdência como direito fundamental, em que obteve a seguinte resposta:

¹⁶³WALTER, Guilherme. **Relatório da avaliação atuarial 2023**: São Bento do Sul (SC). Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul – IPRESBS. Perfil Atuarial: IV: Data base: 31/12/2022. NTA Fundo em Capitalização nº 2020.001289.1. Canoas, RS: Lumens Atuarial, 10 mar. 2023. Disponível em: https://ipresbs.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/RA_2023_IPRESBS_Sao_Bento_do_Sul_SC_rev002.pdf. Acesso em: 25 maio 2024.

¹⁶⁴TAVARES, Marcelo Leonardo. Princípios constitucionais dos direitos fundamentais e o limite à reforma da previdência social. *In*: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio (Coords.). **Curso de especialização em direito previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2006. v. 1, p. 221-227. p. 224.

A previdência fundamental deve ser baseada nos princípios da universalidade, da uniformidade e da solidariedade na proteção dos segurados mais desvalidos, mediante a participação do Estado; na cobertura dos riscos sociais da morte, da idade avançada, da incapacidade, da maternidade e do desemprego involuntário e no estabelecimento de patamares mínimo e máximo de pagamento dos benefícios com a manutenção real do valor das prestações.

Finaliza afirmando que “para além dessa configuração mínima, a proteção previdenciária depende da reserva das disponibilidades orçamentárias do Estado”.

Nesta linha, as garantias da previdência, no âmbito dos RPPS, hoje reservadas às aposentadorias e pensões, devem cobrir os riscos sociais aos de idade avançada, aos que possuem incapacidade involuntária e de proteção à família através da pensão por morte, e também, na reserva do possível, melhorar os níveis dessa proteção. Os demais riscos devem ser amparados pela legislação estatutária.

Seguramente são necessários debates sobre essa proteção e equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, que deve ser visto não somente como um princípio, mas também ser compreendido como uma garantia de dar ao servidor público a previdência, e, para isso, ela deve ter um caráter eminentemente previdenciário, afastada de privilégios.

As transformações demográficas, sociais e culturais, exigem discutir algumas regras de benefícios de grupos específicos de servidores, com a conscientização de que as razões que sustentam algumas distinções não podem ser mais defendidas. Exemplos dessa questão são citados por Silva¹⁶⁵, já mencionados anteriormente, em relação à aposentadoria com redução de cinco anos de contribuição e idade para as mulheres e também a de professores que exerçam funções de magistério na educação infantil, fundamental e médio¹⁶⁶, ¹⁶⁷.

¹⁶⁵SILVA, Madsleine Leandro Pinheiro da. Direito previdenciário e equilíbrio atuarial: garantias legais à viabilidade do sistema. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF/SPREV, 2018. p. 317-339. p. 337.

¹⁶⁶De acordo com a avaliação atuarial 2023 (ano base 2022) p. 71, constante do anexo b deste estudo, o município de São Bento do Sul, possui um contingente de 2974 segurados, com 2059 servidores ativos, sendo 74% de seu quadro funcional ocupado por mulheres (ou seja, 1524 mulheres em relação a 535 homens) e 19% são ativos do magistério (WALTER, Guilherme. **Relatório da avaliação atuarial 2023**: São Bento do Sul (SC). Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul – IPRESBS. Perfil Atuarial: IV: Data base: 31/12/2022. NTA Fundo em Capitalização nº 2020.001289.1. Canoas, RS: Lumens Atuarial, 10 mar. 2023. Disponível em: https://ipresbs.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/RA_2023_IPRESBS_Sao_Bento_do_Sul_SC_rev002.pdf. Acesso em: 25 maio 2024).

¹⁶⁷ Conforme anexo b deste estudo, p. 69 e 76, o indicativo de que dos 759 das aposentadorias concedidas pelo RPPS de São Bento do Sul, 15% são referente a modalidade especial para professor (WALTER, Guilherme. **Relatório da avaliação atuarial 2023**: São Bento do Sul (SC). Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul –

Em relação à distinção observada nos benefícios de aposentadoria às mulheres, tem direta e correta aplicação ao serviço público, pois não se pode aplicar distinções no momento da criação ou no provimento de cargos públicos nos entes, eis que são regidos pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, e vinculados ao instituto do concurso público para ingresso em cargo de provimento efetivo, acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, na forma prevista no art. 37 e seus incisos, da Constituição Federal.

Conforme menciona Silva¹⁶⁸ as mulheres podem atualmente decidir entre investir na carreira, casamento, família e filhos e já não há mais distinção na disputa de espaço no mercado de trabalho, tanto que as mulheres já ocupam metade dos postos de trabalho e possuem nível de escolaridade mais alto que os homens, maior expectativa de vida e estatisticamente adoecem menos que os homens.

No Brasil, a primeira legislação que apontou critérios diferenciados para aposentadorias de mulheres foi identificada na Lei 8.213/1991, mas há uma tendência mundial à equiparação da idade entre homens e mulheres para obtenção da aposentadoria. A maioria dos países da América do Sul já fazem essa equiparação, excetuando-se a Argentina, o Chile, a Colômbia e a Venezuela, onde há a diferenciação para acesso à aposentadoria em cinco anos mais cedo que os homens. Entretanto, é necessário observar que, nestes países que adotam a mesma idade para aposentadoria, a expectativa de vida saudável ultrapassa a idade mínima exigida¹⁶⁹.

O mesmo tema é abordado no recente estudo de Sidone, Giambiagi e Tinoco¹⁷⁰, no qual propõem a redução paulatina da diferença da idade mínima,

IPRESBS. Perfil Atuarial: IV: Data base: 31/12/2022. NTA Fundo em Capitalização n. 2020.001289.1. Canoas, RS: Lumens Atuarial, 10 mar. 2023. Disponível em: https://ipresbs.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/RA_2023_IPRESBS_Sao_Bento_do_Sul_SC_rev002.pdf. Acesso em: 25 maio 2024).

¹⁶⁸SILVA, Madsleine Leandro Pinheiro da. Direito previdenciário e equilíbrio atuarial: garantias legais à viabilidade do sistema. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF/SPREV, 2018. p. 317-339. p. 337.

¹⁶⁹LIMA, Diana Vaz de; LENA Nadine Giullia. **Uma discussão sobre a equiparação da idade de aposentadoria da mulher e seus efeitos nas receitas e despesas do RGPS**. Rio de Janeiro: Conselho Regional de Contabilidade do Rio de Janeiro (CRCRJ), 30 maio 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328368551_Uma_Discussao_sobre_a_Equiparacao_da_Idade_de_Aposentadoria_da_Mulher_e_seus_Efeitos_nas_Receitas_e_Despesas_do_RGPS. Acesso em: 28 maio 2024.

¹⁷⁰SIDONE, Otávio J.G.; GIAMBIAGI, Fábio; TINOCO, Guilherme. Política previdenciária e equidade de gênero: propostas para uma maior efetividade. **Textos para discussão FGV IBRE**, #12, 26 abr

caminhando para a isonomia de requisitos, isto porque a aposentadoria como política compensatória é passível de diversas críticas, tais como: dificuldade prática para delimitar o alcance redistributivo; atraso na discussão e implementação de políticas mais efetivas. Em se admitindo a necessidade de compensação, as medidas se demonstram negativas, pois possuem baixa efetividade; elevado custo fiscal, efeitos indesejáveis sobre a sustentabilidade e a equidade da previdência.

Quanto à aposentadoria especial de professores, verifica-se que, para mais que um direito, converteu-se em privilégio dentro da própria categoria dos servidores, sem que isso tenha resultado em contrapartida para a sociedade, como melhoria na educação no país e aumento de produtividade no ensino. O desgaste pressuposto do exercício da função de magistério deve ser compensado a partir da remuneração, dos planos de carreira e de outros incentivos que compõem a valoração da própria profissão¹⁷¹. Sobre a remuneração do professor na rede de ensino público fundamental brasileiro, Becker¹⁷² expõe a conclusão:

É importante que se discuta a eficiência dos benefícios previdenciários oferecidos aos professores da rede pública, pois, Barbosa-Filho e Pessoa (2008) que analisam a remuneração dos professores da rede pública dos Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, evidenciam que a estrutura da carreira dos professores não lhes oferece incentivos ao desempenho, pois a remuneração não depende da sua atuação na sala de aula. Essa constatação pode ser generalizada para os demais estados.

[...]

Outro resultado importante é que o benefício previdenciário de menor tempo de contribuição para professores ameniza a menor remuneração deste grupo em comparação aos trabalhadores de alta qualificação. Entretanto, é importante avaliar se essa política é eficiente para incentivá-los ao trabalho, porque Waterreus (2003) destaca que, em geral, a produtividade do professor aumenta nos primeiros anos de profissão e após permanece constante. Logo, é pouco provável que benefícios oferecidos aos professores, depois do período de atividade, possam contribuir para a qualidade do seu trabalho.

Destas abordagens, soma-se a necessidade de discutir e definir qual o risco social e a função a que estes benefícios se propõem, com observação das mudanças da sociedade e das perspectivas futuras que essas mudanças impõem, já

2024. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-04/td12-politica-previdenciaria-e-equidade-de-genero-propostas-para-uma-maior-efetividade.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

¹⁷¹SILVA, Madsleine Leandro Pinheiro da. Direito previdenciário e equilíbrio atuarial: garantias leais à viabilidade do sistema. In: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF/SPREV, 2018. p. 317-339. p. 336.

¹⁷²BECKER, Kalinca Léia. **A remuneração do trabalho do professor no ensino fundamental público brasileiro**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências – Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2008. p. 85 e 100.

que os direitos adquiridos de uns convivem permanentemente com as expectativas de direitos de outros e são lastreados pelos princípios legais que são de todos, como a igualdade e a segurança jurídica. Não se pode defender a previdência como um direito adquirido, mas como um encontro do equilíbrio entre os direitos dos servidores ativos, dos beneficiários, da capacidade financeira, orçamentária e atuarial dos RPPS. Sobretudo, é de se pensar e buscar um modelo de previdência como um sistema de direitos que possui como sucedâneo de sua existência o equilíbrio das regras que dele emanam e a justiça social¹⁷³.

A Constituição Federal de 1988 buscou prestigiar a justiça e a igualdade social, sendo a justiça social um dos valores máximos nela estabelecidos. Além de ser um compromisso constante do seu preâmbulo, “se constitui em fundamento (art. 1º), objetivo fundamental (art. 3º) e princípio (art.170) balizador das atividades estatais e privadas”¹⁷⁴, dispondo ainda que a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem estar e a justiça social. Conforme discorreu Motta¹⁷⁵ sobre o tema citando Torres¹⁷⁶ a justiça social almejada pela Constituição Federal teria seu alcance potencializado a partir de uma justiça fiscal por ser capaz de produzir, sob vários aspectos, à síntese entre a justiça social e a política, afirmando que a justiça tributária promove a justiça retributiva.

Contudo, é possível que exercício dos direitos fundamentais se encontrem em conflitos entre os direitos constitucionais, sendo necessário, portanto, estabelecer o âmbito ou núcleo de proteção desses direitos. Assim, uma reforma previdenciária que venha a restringir direitos com a alteração do plano de benefícios, é limitada pelo denominado “limite dos limites” que decorre da necessidade de proteção de um núcleo essencial do direito fundamental bem como a proporcionalidade dessa restrição. Conforme menciona Mendes¹⁷⁷, esses limites decorrem da própria Constituição Federal e referem-se tanto à necessidade de proteção de um núcleo essencial do direito fundamental, quanto à clareza, determinação, generalidade e

¹⁷³SILVA, Madsleine Leandro Pinheiro da. Direito previdenciário e equilíbrio atuarial: garantias leais à viabilidade do sistema. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF/SPREV, 2018. p. 317-339. p. 337.

¹⁷⁴FERRAZ, Sérgio. Tributo e justiça social. *In*: MARTINS, Ivens Gandra da Silva (coord.). **O tributo: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 298.

¹⁷⁵MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. Justiça social, tributária e fiscal no Brasil: uma busca imposta pela constituição. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 93, p. 199-217, 2010.

¹⁷⁶TORRES, Ricardo Lobo. Justiça distributiva: social, política e fiscal. **Revista Direito Tributário**, n. 70, p. 27–39, out./dez., 1995.

¹⁷⁷MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 241.

proporcionalidade das restrições impostas. Sobre a aplicação destes limites, destaca-se o estudo de Nunes, Netto e Silveira¹⁷⁸ que mencionam que quando da ocorrência da colisão de direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal tem solucionado os casos a partir do princípio da ponderação, partindo da transformação da hermenêutica jurídica de que os princípios como técnica de integração do direito, passam a ser normas jurídicas a partir da interpretação constitucional sistemática.

Assim, também reconhece os limites constitucionais em que deve atuar o legislador, visto que há um dever implícito de preservar as garantias constitucionais, não podendo suprimi-las ou, tampouco, restringi-las de ao ponto de nulificar o próprio direito garantido. Neste sentido mencionam:

A par dessa limitação, verifica-se, ainda, o dever de legislar, isto é, de densificar, concretizar os direitos fundamentais que demandam regulamentação para o seu exercício. Consoante decidiu o Supremo Tribunal Federal no MS nº 23.452/RJ, não existem direitos ou garantias absolutos, haja vista haver razões pelas quais é possível a adoção de medidas restritivas de liberdades individuais ou coletivas, desde que respeitados os parâmetros estabelecidos pelo ordenamento constitucional.

É neste sentido que deve se encontrar a resposta para o problema deficitário da previdência local. A partir da compreensão do problema e de suas possíveis soluções, sabendo-se que todos são parte do problema e da solução.

No que diz respeito a direitos dos servidores em matéria de benefícios previdenciários, foram destacados vários temas que conflitam com a situação e dever constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Ocorre que esse equilíbrio financeiro e atuarial também não é encontrado a partir da aplicação das regras em benefícios previstas pela EC 103/2019.

Em estudo¹⁷⁹ publicado por Sitjá¹⁸⁰, na obra intitulada *Previdência e Reforma em Debate*, livro que precedeu a Reforma da Previdência da EC 103/2019, o autor investiga de que forma as regras previdenciárias contribuíram para os desequilíbrios

¹⁷⁸NUNES, Danilo Henrique; MONTES NETTO, Carlos Eduardo; SILVEIRA, Sebastião Sérgio. A aplicação da teoria dos limites dos limites aos direitos fundamentais pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Direitos Culturais**, v. 16, n. 39, p. 275-297, 2021. Doi: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v16i39.444>.

¹⁷⁹SITJÁ, Henrique Serra. (Im)Possibilidade na busca do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social. In: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Previdência e reforma em debate: estudos multidisciplinares sob a perspectiva do regime próprio**. São Paulo: Lualri Editora, 2019. p. 161-178. p. 168.

¹⁸⁰Bacharel em ciências econômicas (2006) e mestre em economia (2018). Doutorando em economia, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, além de atuar como Auditor Público Externo, desde 2012, no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

financeiros e atuariais dos RPPS brasileiros, bem como avalia de que maneira as mudanças em discussão (PEC 06/2019) poderiam alterar a situação vigente.

Explica que nos RPPS brasileiros os entes federativos se constituem em responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras dos RPPS decorrentes do pagamento de benefícios, conforme dispõe no art. 1º da Lei Federal nº 9717/1998. Já os benefícios devem obedecer à forma de benefício definido. Com essas regras, tem-se que esses regimes possuem o dever de observar regras que garantam o equilíbrio atuarial, ao mesmo tempo em que são obrigados a se organizar na forma de fundos contributivos de natureza solidária e pagar benefícios apurados na forma de benefício definido. Dessa forma, é necessária a acumulação de grandes montantes financeiros, enquanto a proporção de servidores ativos é superior à de inativos, além de ser recomendável que existam mecanismos que garantam a revisão permanente das regras de apuração dos valores das contribuições e dos critérios para a concessão dos benefícios¹⁸¹.

Como já visto no segundo capítulo deste estudo, as circunstâncias de criação dos RPPS impediram essa acumulação inicial e ainda possuíam as regras para concessão de aposentadorias que não estavam atreladas a tempo de contribuição, mas somente de serviço, bem como os benefícios eram tratados apenas como despesas com pessoal, vinculados à folha de pagamento dos entes, onde os RPPS já contavam com um grande contingente de inativos, sem que houvesse fundos financeiros constituídos.

Considerando, ainda, que as regras relacionadas às despesas, critérios para concessão de benefícios, cálculos e proventos são, até a vigência da EC 103/2019, definidas exclusivamente pela via constitucional, através da União. Posteriormente, há um espaço para normatização dessas regras pelos entes federativos (objeto da presente dissertação), que são os únicos instrumentos para buscar a redução dos déficits atuariais, e dizem respeito tão somente às receitas.

Na busca em reduzir os impactos atuariais, as normas federais previram a possibilidade de instituição de segregação de massas nos regimes próprios, com o conceito originalmente definido no art. 2º da Portaria 403/2008, atualmente constante na Portaria MTP 1.467/2022, inciso XLII: “segregação da massa: a

¹⁸¹SITJÁ, Henrique Serra. (Im)Possibilidade na busca do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social. *In*: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Previdência e reforma em debate**: estudos multidisciplinares sob a perspectiva do regime próprio. São Paulo: Lualri Editora, 2019. p. 161-178. p. 169.

separação dos segurados do plano de benefícios do RPPS em grupos distintos que integrarão o Fundo em Capitalização e o Fundo em Repartição”.

Discorre que o estabelecimento de um plano financeiro¹⁸² (fundo em capitalização) é autorizado quando os planos para equacionamento do déficit atuarial demonstram ser financeiramente inviáveis. Todavia, a opção entre instituir um fundo segregado ou manter um regime único com plano de amortização do déficit prevendo alíquotas excessivas é um dilema a ser enfrentado pelos RPPS:

Ambos os casos implicarão comprometimento de parte do orçamento público no cumprimento das obrigações previdenciárias. A principal diferença é que, inexistindo segregação de massas, o déficit financeiro de curto prazo será menor, visto que as contribuições dos servidores ativos será toda vertida para o pagamento de inativos; caso se institua plano financeiro, o déficit atuarial tende a ser reduzido com a possibilidade de constituição de reserva financeira correspondente às contribuições dos servidores integrantes do plano previdenciário.

Em mesmo sentido, apontam Lima e Aquino¹⁸³ que os RPPS podem optar pela segregação de massa, o que num primeiro momento permite que a alíquota patronal se mantenha dentro de um percentual mínimo definido na legislação do ente, o que traz certo alívio para as contas dos municípios, mas com o passar dos anos essa divisão de planos feita pela segregação de massas resulta em maiores aportes de recursos do ente municipal ao RPPS e tem levado os entes a reverterem tal procedimento¹⁸⁴.

Após ilustrar a situação através de dados do RPPS do estado do Rio Grande do Sul, prossegue Sitjá¹⁸⁵ em seu estudo afirmando a complexidade das escolhas que estão postas aos RPPS brasileiros, que são, em quase sua totalidade, deficitários, e os compara com o regime de previdência social da Holanda, que, conforme destacou, é o maior fundo de aposentadoria atuarialmente equilibrado.

¹⁸²Houve mudança da nomenclatura dos sistemas aplicados à segregação da massa, sendo o Plano Financeiro correspondente ao Fundo em Capitalização e o Plano Previdenciário correspondente ao fundo em repartição, conforme consta na Portaria 1467/2022.

¹⁸³LIMA, Diana Vaz de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Financial resilience of municipal civil servants' pension funds. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 30, n. 81, p. 425-445, 2019. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1808-057x201908810>.

¹⁸⁴A revisão e desfazimento da segregação de massas dos segurados dos RPPS foram analisadas pelo Departamento dos Regimes Próprios de Previdência no Serviço Público, o que resultou na emissão da nota técnica n. 03/2015 do Ministério da Previdência.

¹⁸⁵SITJÁ, Henrique Serra. (Im)Possibilidade na busca do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social. In: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. (Coord.) **Previdência e Reforma em debate**: estudos multidisciplinares sob a perspectiva do regime próprio. São Paulo, SP: Lualri Editora, 2019. p.161-178. p.169.

Trata-se de um regime único nacional de abrangência do setor público e privado, que tem como características proventos calculados na modalidade Benefício Definido, e prevê medidas de adequação do sistema com nível de financiamento apurado em razão dos riscos, com o aumento nas contribuições caso necessário. As revisões nos benefícios somente são possíveis no caso de atingidas as condições financeiras, que são bastante restritivas: é permitida a redução nos valores dos benefícios; os aspectos operacionais, técnicos e financeiros baseiam-se no princípio da prudência; não há fundo garantidor dos benefícios, sendo necessária a redução dos benefícios em caso de desequilíbrio atuarial que não seja passível de financiamento por meio de receitas¹⁸⁶.

Por fim, as regras dispostas no regime de previdência referido não estão à disposição dos RPPS do Brasil, tampouco regras semelhantes ou equivalentes, pelo que conclui:

Para além da inserção do princípio do equilíbrio atuarial no caput do art. 40 da Carta Magna, poucas ferramentas são disponibilizadas aos RPPS a fim de que se evite a ocorrência de insuficiências financeiras decorrentes das obrigações previdenciárias garantidas pela legislação brasileira.

Esta situação deve trazer reflexões sobre qual forma de proteção social se pretende estabelecer aos idosos, incapazes e dependentes previdenciários, pois à sociedade não podem ser imputadas as insuficiências financeiras dos regimes de previdência dos servidores públicos.

Um mínimo aceitável seria que essa questão fosse levada a sério e dado o conhecimento necessário à sociedade geral pelo fato de que toda essa população é atingida, direta e indiretamente, e, com isso, possa exigir dos poderes políticos as providências adequadas para alcance da norma constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial.

Isso tudo pensando nos próprios servidores públicos municipais, para que tenham ainda algum benefício garantido no seu futuro previdenciário, ou que se aceite desde já, o caminho da unicidade ao RGPS, com a extinção do RPPS.

Como visto, ainda que se tenha a autonomia para dispor de regras em benefícios previdenciários do RPPS municipal, não há autonomia nem ferramentas

¹⁸⁶INTERNATIONAL ACTUARIAL ASSOCIATION. **Defined benefit pension plan funding and the role of actuaries, IAA educational monograph**. Ottawa, 2018, p. 86. Disponível em: https://www.actuaries.org/IAA/Documents/Publications/Papers/PEBC_Pension_Funding_Monograph_May2018.pdf. Acesso em: 30 maio. 2024.

adequadas de financiamento e reequilíbrio disponibilizadas a estes, para que se possa evitar a ocorrência de insuficiências financeiras, o que se resumirá na não cobertura do plano de benefícios previsto aos servidores, e, portanto, causando a diminuição da proteção social.

Ao teor do Acórdão n. 1331/2016, do Tribunal de Contas da União - TCU¹⁸⁷ que tratou de auditoria operacional na Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS –, se afirma que “o grave problema atuarial se concentra em um pequeno número de grandes RPPS relativo a estados e grandes municípios”.

Os dados da auditoria revelaram que “cerca de 86% do total do déficit atuarial de R\$2,8 trilhões, em dezembro de 2013, de estados e municípios, concentrava-se em trinta planos com déficits atuariais individuais superiores a R\$10 bilhões”.

Essas informações corroboram no sentido de que a autonomia dos entes federados para tratar do seu regime de previdência é importante, pois pelo princípio da simetria federativa, os entes são arrastados para uma mesma situação da qual não são exatamente a parte interessada, conforme a informação mencionada da decisão do TCU.

Destaca-se ainda que a Reforma da Previdência, estabelecida pela EC 103/2019, não foi capaz acabar com o déficit previdenciário, e o assunto deve retornar à pauta, conforme declaração do presidente do Tribunal de Contas da União, Bruno Dantas, em que afirma não ter dúvidas de que o Brasil necessitará promover uma nova reforma da previdência social.^{188,189}

Em relação ao município de São Bento do Sul, o estudo de impacto atuarial realizado em 2022¹⁹⁰, considerando a implementação das regras de benefícios da Emenda Constitucional n.103, bem como a alteração da alíquota patronal ordinária de 21% e suplementar patronal próxima ao percentual de 14%, geraria no município

¹⁸⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1331**. Plenário do TCU. Relator Vital do Rêgo, julgado em 25 maio 2016.

¹⁸⁸FEITOSA, Diógenes Freire. Presidente do TCU diz que nova reforma da previdência deveria começar por militares. **Gazeta do Povo**, 22 maio 2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/presidente-do-tcu-diz-que-nova-reforma-da-previdencia-deveria-comecar-por-militares/>. Acesso em: 27 maio 2024.

¹⁸⁹PODER 360. **Ajuste na previdência deveria começar por militares, diz Dantas**. Poder 360, 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/ajuste-na-previdencia-deveria-comecar-por-militares-diz-dantas/>. Acesso em: 27 maio 2024.

¹⁹⁰Constante do anexo B do presente estudo. f. 2-3 (WALTER, Guilherme. **Relatório da avaliação atuarial 2023**: São Bento do Sul (SC). Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul – IPRESBS. Perfil Atuarial: IV: Data base: 31/12/2022. NTA Fundo em Capitalização n. 2020.001289.1. Canoas, RS: Lumens Atuarial, 10 mar. 2023. Disponível em: https://ipresbs.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/RA_2023_IPRESBS_Sao_Bento_do_Sul_SC_rev002.pdf. Acesso em: 25 maio 2024).

o resultado de 245 milhões aproximadamente, sendo que o déficit apurado no plano de custeio, conforme avaliação atuarial em 2022 (ref. ano 2021), foi de 475.997.788,31, reduzindo, portanto, 230 milhões aproximadamente, do déficit atuarial.

Em comparativo, conforme hipótese de não revogação da regra de benefício prevista no art. 3º da EC 47/2005, constante do art. 66 da Lei Municipal n. 1718/2006, o mesmo estudo de impacto atuarial apontou que o resultado atuarial seria de 274 milhões aproximadamente, demandando uma alíquota suplementar próxima de 16%, que resultaria em redução de 201 milhões do déficit atuarial apurado.

Assim, as peculiaridades e características do ente municipal e de seus servidores dimensionam as possibilidades da atuação legislativa, o que possibilita uma reforma mais justa e que reflita melhor o cenário atual do município e do RPPS.

A consequência será de aprimoramento da administração para uma gestão previdenciária responsável, visto que o custo administrativo com pessoal, no qual se insere o pagamento de benefícios previdenciários, impacta diretamente nos recursos e serviços prestados pelos entes públicos ao cidadão, e sua gestão ineficaz pode, inclusive, afetar o sistema da previdência do regime geral.

A interpretação sistemática dos capítulos anteriores, alinhado aos termos do direito fundado na solidariedade social na visão de Duguit¹⁹¹, e ao princípio da proibição do retrocesso social, irão orientar a propositura de projeto de lei para reforma da previdência local.

¹⁹¹ DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Ícone, 1996. p.45-49.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do todo construído neste estudo, que trouxe do histórico a parte principiológica da previdência, atrelada às razões econômicas, que são as motivadoras das reformas da previdência, construiu-se uma análise da qual se pode confirmar a existência de duas correntes doutrinárias a respeito da liberdade legislativa conferida aos entes municipais a partir da Emenda Constitucional n.103/2019, para reestruturar o RPPS.

A primeira, delineada pela doutrina de Paulo Modesto, entende que foram imprimidas às autoridades municipais efetuarem a reforma do RPPS em observância à reforma da Emenda Constitucional 103/2019, conferindo autonomia aos entes subnacionais quanto ao tempo de regulamentação, face a previsão do referendo mencionado no art. 36, inciso II e também por conta da vedação sobre a adoção de requisitos e critérios diferenciados, prevista no art. 40, §4º da nova redação da Constituição Federal. Assim, esta corrente defende a competência residual dos entes municipais para dispor de regras de benefícios dos RPPS, do qual o ente dispõe apenas da decisão sobre a que tempo irá replicar as normas de benefícios previstas na EC 103/2019, ou seja, se trata apenas do lapso temporal para ratificação das normas, e com um espaço para disciplinar suas regras de transição apenas.

Outra é a corrente que se defende neste estudo, capitaneada por Bruno Sá Freire Martins, que entende que há uma liberdade relativa do Ente em relação a competência legislativa na matéria previdenciária em questão, desde que se demonstre o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, conforme previsto na Carta Magna. A partir da Emenda Constitucional n. 103/2019, se entende que há liberdade criativa para os entes municipais, tratando-se de competência concorrente, pois a União está constitucionalmente vinculada e limitada a dispor sobre normas gerais¹⁹²

¹⁹²Constituição Federal. Art. 24 Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**

de previdência social, levando em conta que a conotação dada pela Emenda Constitucional nº 103 às regras de benefício destinavam-se apenas aos servidores públicos federais e seus dependentes. Desta forma, ao não editar as normas gerais de previdência social de abrangência nacional, os entes assumem a competência suplementar prevista na Constituição Federal.

Na pesquisa bibliográfica foram buscados autores que afirmassem claramente seu posicionamento quanto à leitura da norma reformadora da previdência em relação aos municípios, da qual restou muito escassa essa informação, constituindo-se a maior parte da produção acadêmica previdenciária sobre os temas explicativos das regras dos novos benefícios.

A observação que se faz nesta nota conclusiva sobre o tema é de que se constatou notória a intenção de que a proposta da reforma previdenciária era contemplar todos os RPPS, face ao princípio da simetria. A questão política interferiu seriamente na aprovação da PEC e foi transferida aos entes políticos a competência para tratar do assunto. Na publicação de Leal¹⁹³ foi possível compreender essa intenção, e também nas alterações do texto até sua aprovação pelo poder legislativo, o que se demonstra na redação da norma quando aplicou uma vigência diferida da Emenda Constitucional n. 103/2019, para a data de publicação da lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere, na forma do art. 36, inciso II.

Somando-se aos detalhes do processo de elaboração da norma em questão, da qual, mesmo que de forma não intencional, acabou por afastar a aplicação das normas gerais de previdência, e alinhando-se aos estudos sobre a previdência em nível mundial, a bibliografia caminha para duas situações: de unificação dos regimes de previdência ou autonomia dos sistemas públicos, conforme consta do estudo de Bertoncino e Flanagan¹⁹⁴, também mencionados no estudo de Nogueira¹⁹⁵ - ambos

de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 30 maio 2024).

¹⁹³LEAL, Bruno Bianco *et al.* **Reforma previdenciária**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-Book.

¹⁹⁴BERTONCINO, Carla; FLANAGAN, Kerry. Los regimes de pensiones para el sector público: la razón de ser de su centralización y unificación y la experiencia internacional al respecto. *In*: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 11., jan. 1999, Brasília, ESAF. **La política fiscal em America Latina**: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo. Santiago: CEPAL, dez. 2000. p. 377-379.

¹⁹⁵NOGUEIRA, Naron Gutierrez. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília: MPS, 2012. p. 140.

citados nesta análise -, verificou-se uma nova corrente que seria a própria tendência normativa mundial para os regimes de previdência.

Adentrando ainda na área de pesquisa na parte econômica, a qual foi apresentada por Henrique Serra Sitjá, foi possível verificar que são poucas as ferramentas disponíveis para promover o equilíbrio dos RPPS face ao contexto econômico, jurídico e social brasileiro e, com isso, assume fundamental importância fazer valer o que apontou Antônio Gilberto Silvério¹⁹⁶, apresentado neste estudo, sobre as prerrogativas dos municípios que asseguram intervenções concretas na construção das normas locais e que foram limitadas por disposições infraconstitucionais, acuando e intimidando gestores em suas atribuições. Afinal, se as receitas dos RPPS são essencialmente as contribuições previdenciárias das partes que têm por base a remuneração do servidor, e o ente é o responsável e competente para dispor do plano de cargos e carreiras, remuneração e direitos estatutários de seus servidores, não há razão para que não possa dispor da previdência destes servidores. O teor da Proposta de Emenda à Constituição n. 66 comprova a hipótese aqui defendida, pois seu desenvolvimento é uma reação da União contra essa liberdade que foi, ainda que de forma oblíqua, conquistada.

Quanto ao plano de benefícios do RPPS, não foi definido prazo para seu estabelecimento, no entanto, o lastro é a situação financeira e atuarial do RPPS, e que após essas considerações, com base nos dados e da análise principiológica da questão, a hipótese apresentada como resposta se alinha à autonomia criativa dos RPPS para tratar da previdência de seus servidores, obedecidos os limites mínimos e máximos destacados na norma constitucional, a saber:

No que se refere às adequações obrigatórias e com prazo definido pela EC 103/2019:

- i. O plano de custeio do RPPS deve ser alterado, para fazer constar a contribuição dos servidores para a alíquota no mínimo igual à dos servidores da união, em 14%, ou ainda, a adoção das alíquotas progressivas. (art. 9º §4º da Emenda Constitucional n.103/2019).
- ii. O rol de benefícios restou limitado a aposentadorias e pensão por morte. (art. 9º, §2º da Emenda Constitucional n. 103/2019).

¹⁹⁶SILVÉRIO, Antonio Gilberto. **A concessão de aposentadorias e pensões no serviço público: após as reformas previdenciárias.** Ribeirão Preto, SP: IBRAP, 2005. p. 30-34.

- iii. Instituição do regime de previdência complementar prevendo a limitação dos benefícios devidos pelo RPPS ao teto do RGPS aos servidores ingressantes no ente público (art. 9º §6º da Emenda Constitucional n.103/2019).
- iv. Autorização firmada com a PREVIC referente ao convênio de adesão ao plano de benefícios de entidade fechada de previdência complementar.

Assim, embora se tenha encontrado a liberdade legislativa e a autonomia do ente municipal para propor suas regras previdenciárias próprias, foi possível compreender também que essa liberdade não envolve as questões estruturais dos RPPS, como por exemplo a legislação vigente, em que se exige ao RPPS combinar o dever de observar regras que garantam o equilíbrio atuarial ao mesmo tempo em que são obrigados a se organizarem na forma de fundos contributivos de natureza solidária e pagar proventos na forma de benefício definido; além de não haver carência para pagamentos de benefícios e ainda ao fato de o ente federado é responsável pela cobertura de insuficiências financeiras do RPPS.

Dentre tantas afirmações que se tinha antes de chegar a conclusões neste estudo, o que é possível sintetizar é que há uma liberdade legislativa relativa e que os entes podem trabalhar suas reformas previdenciárias desde que dentro dos parâmetros constitucionais de solvência e equilíbrio financeiro-atuarial. Entretanto, o viés que precisa ser também observado é ao da proteção ao segurado no sentido de não violar seus direitos e manter a melhor possível expectativa de direitos através de regras de transição e que no estabelecimento das idades mínimas não se promovam rupturas com essa expectativa, pois o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS não será alcançado apenas com a mudança no plano de benefícios. O modelo de Estado adotado que contribuiu para o desequilíbrio dos RPPS e não somente pelas razões de ausência de contribuições pelos entes e servidores ao RPPS ou da benevolência desses regimes até a criação do sistema previdenciário a partir da EC 20/1998, mas também em razão da forma de financiamento e custeio em que este sistema está inserido. As escolhas postas aos RPPS nesse aspecto são restritas, mas o modelo previdenciário constitucional é o social.

Assim, são escolhas políticas e consequências das quais a sociedade faz parte e contribui para tal. O ritmo de mudanças se seguirá e é necessário que assim o seja, mas o que é fundamental e não pode mais ser ignorado é a necessidade de

participação da população na construção de sua proteção social, em especial quando se tratar de servidores, pois a previdência no RPPS é o seu patrimônio e este possui uma condição diferenciada de proteção, ao passo que tem também as obrigações e princípios legais a serem observados a respeito do exercício de seu próprio cargo e, por isso, não se trata de pessoas situadas à margem da previdência, ao contrário, são pessoas que executam a função do estado, devendo conhecer, discutir e melhorar a prestação do serviço público e de suas condições de trabalho e previdência. Não são pessoas à mercê do estado, elas são o próprio Estado.

REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro Vicente. **Manual de direito previdenciário**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. E-Book. Não paginado.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2013. p. 140-143. *E-book*.

BALERA, Wagner. **Reforma da previdência social: comparativo e comentários à emenda constitucional nº 103/2019**. 1ª. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book. Não paginado. Disponível em: <https://www.livrariart.com.br/e-book-colecao-de-direito-previdenciario-volume-1/p>. Acesso em: 06 maio 2024.

BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Júlia Lenzi. Apontamentos para uma reforma efetiva da previdência dos servidores públicos. In: BATISTA, Flávio Roberto; SILVA, Júlia Lenzi (Orgs.). **A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento**. Curitiba: Kaygangue, 2018. p. 165-169. Disponível em: <https://cnasp.adv.br/cnasp/wp-content/uploads/2020/12/livro-A-PREVIDENCIAL-SOCIAL-DOS-SERVIDORES-PUBLICOS-DIREITO-POLITICA-E-ORCAMENTO.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

BECKER, Kalinca Léia. **A remuneração do trabalho do professor no ensino fundamental público brasileiro**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências – Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2008.

BERTONCINO, Carla; FLANAGAN, Kerry. Los regimes de pensiones para el sector público: la razón de ser de su centralización y unificación y la experiencia internacional al respecto. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 11., jan. 1999, Brasília, ESAF. **La política fiscal em America Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo**. Santiago: CEPAL, dez. 2000. p. 377-379.

BITTENCOURT, André Luiz Moro. **Manual dos benefícios por incapacidade e deficiência**. 4. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional & regimes próprios de previdência**. Curitiba: Juruá, 2003.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional**. Curitiba: Juruá, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n. 20, de 16 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

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 n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: <https://www.bing.com/search?q=ec+41&qsn=n&form=QBRE&sp=-1&ghc=1&lq=0&pq=ec+41&sc=11-5&sk=&cvid=D06C3244712D4F5AA4CB7A34B458B12B&ghsh=0&ghacc=0&ghpl=>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional n. 47, de 5 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc47.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

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. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 006, de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Autoria: Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Senado Federal [2019]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7987584&ts=1630452461469&disposition=inline>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Decreto 3.048 de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Decreto 10.188, de 20 de dezembro de 2019**. Regulamenta a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, para dispor sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e entre os regimes próprios, na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10188.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 30 maio. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 152, de 03 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais, nos termos do inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp152.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 5.172 de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5172-25-outubro-1966-358971-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.796, de 5 de maio de 1999.** Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9796.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004.** Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Técnica SEI n. 12212/2019/ME, de 22/11/2019.** Análise das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos regimes próprios de previdência social dos entes federados subnacionais. Emitida pela então Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social vinculada ao Ministério da Economia, com fundamento de orientar os entes federativos com RPPS. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/11/SEI_ME-5155534-Nota-Tecnica-12212.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Nota Técnica SEI n. 18162/2021/ME.** Esclarecimentos sobre as transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial dos RPPS, de que trata a alínea “c” do inciso VI do § 1º do art. 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com a redação dada pela Lei complementar nº178, de 2021, 14 maio 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt->

br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/notas/nota-tecnica-sei-18162-2021-me-lc-178-2021-equilibrio-atuarial-rpps-e-limites-fiscais.pdf. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Resultado do RGPS de novembro/2019. **Informe de Previdência Social**, Brasília, DF, v. 31, n. 12, dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2019/informe-de-previdencia-dezembro-2019.pdf>. Acesso em: 31 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Previdência social: reflexões e desafios**. Brasília: MPS, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Ofício SEI n. 148219/2022/MTP**. Brasília: DF: Ministério do Trabalho e Previdência, 13 jul 2022. Assunto: Resposta à consulta a respeito da possibilidade e viabilidade de destinação do imposto de renda retido na fonte sobre os proventos dos aposentados e pensionistas vinculados ao RPPS, após a arrecadação ao ente, com posterior destinação ao RPPS, com vistas ao equacionamento do deficit por plano de amortização, "transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial", precedido de estudo técnico e processo de transparência. Disponível em: <https://www.aneprem.org.br/wp-content/uploads/2022/12/oficio-de-resposta-1482192022mtp.pdf>. Acesso em: 19 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria 1467, de 2 de julho de 2022**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias/copy2_of_portariamtpno1467de02jun2022atualizadaate12dez2023.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Previdência Social. **Orientação normativa n. 2, de 31 de março de 2009**. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014-1-1.pdf>. Acesso em: 31 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 815. Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 57, §1º, II, da constituição do Estado do Piauí, na redação dada pela EC 32, de 27/10/2011. Alteração do parâmetro Constitucional. Inocorrência de prejuízo. Modificação da idade para o implemento da aposentadoria compulsória dos servidores públicos estaduais e Municipais. Impossibilidade. Norma geral de reprodução obrigatória pelos Estados-membros. Extrapolação dos limites do exercício do poder constituinte decorrente reformador. Procedência da ação. Rel. Min. Moreira Alves, **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 10 maio 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3104. Constitucional. Previdenciário. art. 2º e expressão “8º” do art. 10, ambos da Emenda Constitucional n. 41/2003. Aposentadoria. *Tempus regit actum*. Regime jurídico. Direito adquirido: não ocorrência. Relatora Min. Cármen Lúcia, 26/09/2007. **Diário da justiça eletrônico**, n. 139, 09 nov. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.696 Distrito Federal. Constitucional. Relator Min. Edson Fachin. 30 jun. 2017. **Diário da justiça eletrônico**, n. 208, 14 set. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4174446>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE.1014286 SP 0021903-48.2011.8.26.0506**. Relator Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 31 ago. 2020, Tribunal Pleno. Brasília, DF, 24 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante 33. Enunciado: Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, §4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica. **Diário da Justiça eletrônico**, n. 77, 24 abr. 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula784/false>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1130**: Titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos pelos Municípios, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Leading case: RE 1293453. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6023158&numeroProcesso=1293453&classeProcesso=RE&numeroTema=1130>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1331**. Plenário do TCU. Relator Vital do Rêgo, julgado em 25 maio 2016.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos servidores públicos**. 9. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de *et al.* **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*. Não paginado. Disponível em: www.grupogen.com.br. Acesso em: 05 maio 2024.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (Brasil). **Nota Técnica n. 29/2021**: transferências e aportes aos RPPS e limite do índice de despesas de pessoal da LRF. Brasília: CNM, 1 set 2021. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2021/Notas_tecnicas/20210901_NT29_CONTAB_transferencias_aportes_RPPS_limite_indice_despesas_pessoal_LRF.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (Brasil). **Nota Técnica n. 32/2022 (atualizada em 04/2023)**: retenção ampla de IRRF pelos municípios. Brasília: CNM, 21 nov. 2021. Disponível em: https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/2022/Notas_tecnicas/202211_NT32_FIN_Retencao_Ampla_IRRF.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

CORREIA, Érica Paula Barcha Correia. **Curso de especialização em direito previdenciário**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

CRUZ, Paulo Márcio. Fundamentos históricos, políticos e jurídicos da seguridade social. *In*: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio (Coord.). **Curso de especialização em direito previdenciário**. Curitiba: Juruá 2006.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira. **Manual de direito tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva 2008.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do direito**. São Paulo: Ícone, 1996.

ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). **InfoGOV**: dados navegáveis: qual a remuneração média de servidores do governo federal por sexo. Brasília: ENAP, 2024. Disponível em: <https://infogov.enap.gov.br/pergunta/3?agrupamento=sexo>. Acesso em: 19 maio 2024.

FAZIO, Luciano. **O que é previdência do servidor público**. São Paulo: Edições Loyola, 2020.

FEITOSA, Diógenes Freire. Presidente do TCU diz que nova reforma da previdência deveria começar por militares. **Gazeta do Povo**, 22 maio 2024. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/presidente-do-tcu-diz-que-nova-reforma-da-previdencia-deveria-comecar-por-militares/>. Acesso em: 27 maio 2024.

FERRAZ, Sérgio. Tributo e justiça social. *In*: MARTINS, Ivens Gandra da Silva (coord.). **O tributo**: reflexão multidisciplinar sobre sua natureza. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federativa da Alemanha**. 24. ed. Porto Alegre: Editor Sergio Antonio Fabris, 1995.

HORVATH JUNIOR, Miguel; DALLEFI, Nayara Maria Silvério da Costa; BRIGUET, Magadar Rosália Costa. Autonomia dos estados municípios e distrito federal para implementar os regimes próprios. *In*: VIEIRA, Lucia Helena (coord.). **Regimes próprios**: aspectos relevantes, São Bernardo do Campo: APEPREM, 2022. v. 16, p. 116-149.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

INTERNATIONAL ACTUARIAL ASSOCIATION. **Defined benefit pension plan funding and the role of actuaries, IAA educational monograph**. Ottawa, 2018. Disponível em: https://www.actuaries.org/IAA/Documents/Publications/Papers/PEBC_Pension_Funding_Monograph_May2018.pdf. Acesso em: 30 maio. 2024.

KANITZ, Stephen. **Entenda a reforma da previdência**. [S. l.: s. n.], 27 nov. 2018. 1 vídeo (46min 35s). Publicado pelo canal Sthephan Kanitz. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=AxB2xUrr36M&t=1835s>. Acesso em: 19 maio 2024.

KNOPFHOLZ, Gabriela Elisete Bier; TOMASI, Sara Rizielli Nascimento Soares Tomasi; BARBOZA, Simplício Carlos. Reabilitação profissional da previdência social. *In*: SAVARIS, José Antonio. (Coord.) **Curso de perícia judicial previdenciária**. 3. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2018. p. 413-441.

LEAL, Bruno Bianco *et al.* **Reforma previdenciária**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. *E-Book*.

LIMA, Diana Vaz de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Financial resilience of municipal civil servants' pension funds. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 30, n. 81, p. 425-445, 2019. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1808-057x201908810>.

LIMA, Diana Vaz de; LENA Nadine Giullia. **Uma discussão sobre a equiparação da idade de aposentadoria da mulher e seus efeitos nas receitas e despesas do RGPS**. Rio de Janeiro: Conselho Regional de Contabilidade do Rio de Janeiro (CRCRJ), 30 maio 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328368551_Uma_Discussao_sobre_a_Equiparacao_da_Idade_de_Aposentadoria_d_a_Mulher_e_seus_Efeitos_nas_Receitas_e_Despesas_do_RGPS. Acesso em: 28 maio 2024.

LIMA, Diana Vaz de; TOLENTINO, Diego Ferreira; SANTOS, Heliomar. Atuação legislativa na previdência própria municipal. **Redeca, Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos**, v. 7, n. 2, p. 92-108, 2021. Doi: <http://dx.doi.org/10.23925/2446-9513.2020v7i2p92-108>.

MAFRA, Antonio Dias. **História do poder legislativo de São Bento do Sul**. São Bento do Sul: [s.n.], 2018.

MAFRA, Antonio Dias. **São Bento do Sul: 150 anos**. Ed. Comemorativa. São Bento do Sul: ed. do Autor, 2023.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Identidade dos regimes próprios. *In*: SANTOS, Fabiano Silva (org.). **Regimes próprios: aspectos relevantes**. São Paulo: DB2, 2007. p. 147-157.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. Tomo I: noções de direito previdenciário. São Paulo: LTr, 1997.

MARTINS, Bruno Sá Freire. A liquidez e solvência dos regimes próprios. **Jornal Jurid**, maio 2022. Disponível em <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor/a-liquidez-e-solvencia-dos-regimes-proprios>. Acesso em: 10 jun. 2023.

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

MARTINS, Bruno Sá Freire. Polemicas na pensão por morte. *In*: CONGRESSO DA APEREV: RPPS 2024: o que fazer? 2024. Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: APEREV, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 241.

MITIDIERO, Daniel; MACHADO, Pedro Pita. Crônica de uma Inconstitucionalidade Anunciada: as Regras de Transição da EC 103/2019 à Luz do Julgamento da ADI 3.104. **Boletim Revista dos Tribunais Online**, v. 28, jun/2022. Disponível em: <https://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a0000018f43424f8e7042c59f&docguid=le9c88ce0ecf511ec8f1080224318f578&hitguid=le9c88ce0ecf511ec8f1080224318f578&spos=2&epos=2&td=3051&context=5&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 04 maio 2024.

MODESTO, Paulo. Previdência nos estados e municípios: exercício de autonomia ou reprodução? **Consultor Jurídico**, São Paulo, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-16/interesse-publico-previdencia-estados-municipios-autonomia-ou-reproducao-servil>. Acesso em: 14 set. 2023.

MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. Justiça social, tributária e fiscal no Brasil: uma busca imposta pela constituição. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 93, p. 199-217, 2010.

NÓBREGA, Tatiana de Lima; BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. **Regime previdenciário do servidor público**. 2. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022. *E-Book*. Não paginado. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/208820/epub/0>. Acesso em: 15 maio 2024.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. A previdência dos servidores públicos e os 100 anos da previdência social brasileira. *In*: FREITAS, Crésio Pereira de. (Org.) **100 anos da Previdência Social**. Brasília, DF, ANFIP, 2023. p. 217-222. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/100-anos-da-previdencia-social-coletanea/>. Acesso em 30 mar. 2024.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS**: de princípio constitucional a política pública de Estado. Brasília: MPS, 2012.

NUNES, Danilo Henrique; MONTES NETTO, Carlos Eduardo; SILVEIRA, Sebastião Sérgio. A aplicação da teoria dos limites dos limites aos direitos fundamentais pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Direitos Culturais**, v. 16, n. 39, p. 275-297, 2021. Doi: <http://dx.doi.org/10.20912/rdc.v16i39.444>.

OLIVEIRA, Carlos Henrique Firmino de. Resistência à reforma da previdência: uma análise à luz da teoria de Pierre Bourdieu. *In*: VIEIRA, Lucia Helena (coord.). **Regimes próprios**: aspectos relevantes. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2021. cap. 5, p. 126-143.

ORIONE, Marcus. A inconstitucionalidade das alterações na pensão por morte decorrente das modificações promovidas pela Lei n. 13.135/2015, no art. 77 da Lei 8.213/1991). **Revista do TRF3**, a. 28, n. 135, p. 15-25, out./dez. 2017.

PESTANA, Márcio. **Direito administrativo brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PODER 360. **Ajuste na previdência deveria começar por militares, diz Dantas**. Poder 360, 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/ajuste-na-previdencia-deveria-comecar-por-militares-diz-dantas/>. Acesso em: 27 maio 2024.

PREVIDÊNCIA. *In*: FERREIRA, Antonio Gomes. **Dicionário de português-latim**. [S. l.]: Porto Editora, 1976.

RIBEIRO, Juliana de Oliveira Xavier; QUIRINO, Pamela Ramos. **Reforma da previdência comentada artigo por artigo**. São Paulo: Rideel, 2020. *E-Book*. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br/Leitor/Publicacao/186385/pdf/0>. Acesso em: 16 maio 2024.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**: Lei 8.213 de 24 de julho de 1991. 20. ed. Curitiba: Alteridade, 2022.

ROCHA, Daniel Machado da. **Normas gerais de direito previdenciário e a previdência do servidor público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

ROCHA, Daniel Machado *et al.* **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*. Não paginado. Disponível em: www.grupogen.com.br. Acesso em: 29 abr. 2024.

RODRIGUES, Allex Albert. RPPS: Necessidade de rearranjo atuarial e uniformização. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF/SPREV, 2018. p. 87-113.

SÃO BENTO DO SUL (SC). [Lei Orgânica (1990)]. **Lei Orgânica do município de São Bento do Sul**. São Bento do Sul, SC, 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-sao-bento-do-sul-sc>. Acesso em: 30 maio 2024.

SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 84, de 01 de outubro de 1997**. Cria o Instituto de Previdência do Município de São Bento do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/1997/9/84/lei-ordinaria-n-84-1997-cria-o-instituto-de-previdencia-do-municipio-de-sao-bento-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em 20 maio 2024.

SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 97, de 14 de novembro de 1997**. Dispõe sobre a extinção do FAPES e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/1997/10/97/lei-ordinaria-n-97-1997-dispoe-sobre-a-extincao-do-fapes-e-da-outras-providencias>. Acesso em 20 maio 2024.

SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 121 de 18 de outubro de 1993**. Institui o regime jurídico único para os servidores públicos do município, das autarquias e das fundações públicas instituídas e mantidas pelo município, estabelece diretrizes gerais para sua implantação e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/1993/13/121/lei-ordinaria-n-121-1993-institui-o-regime-juridico-unico-para-os-servidores-publicos-do-municipio-das-autarquias-e-das-fundacoes-publicas-instituidas-e-mantidas-pelo-municipio-estabelece-diretrizes-gerais-para-sua-implantacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em 20 maio 2024.

SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 145 de 23.11.93**. Institui o fundo de aposentadoria e pensões dos servidores públicos do município de São Bento do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/1993/14/145/lei-ordinaria-n-145-1993-institui-o-fundo-de-aposentadoria-e-pensoes-dos-servidores-publicos-do-municipio-de-sao-bento-do-sul-e-da-outras-providencias>. Acesso em 20 maio 2024.

SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 228, de 28 de dezembro de 2001**. Introduce modificações e consolida o regime jurídico único para os servidores públicos do município, das autarquias e das fundações públicas instituídas e mantidas pelo município revoga a lei nº 342/98, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/2001/23/228/lei-ordinaria-n-228-2001-introduz-modificacoes-e-consolida-o-regime-juridico-unico-para-os-servidores-publicos-do-municipio-das-autarquias-e-das-fundacoes-publicas-instituidas-e-mantidas-pelo-municipio-revoga-a-lei-n-342-98-e-da-outras-providencias>. Acesso em 20 maio 2024.

SÃO BENTO DO SUL (SC). **Lei n. 1718, de 24 de novembro de 2006**. Introduce modificações e consolida a lei nº 1549, de 18/04/2006 que trata do regime próprio de previdência social - IPRESBS. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-bento-do-sul/lei-ordinaria/2006/172/1718/lei-ordinaria-n-1718-2006-introduz-modificacoes-e-consolida-a-lei-n-1549-de-18-04-2006-que-trata-do-regime-proprio-de-previdencia-social-ipresbs>. Acesso em 20 maio 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. O estado social de direito, a proibição de retrocesso e a garantia fundamental da propriedade. **Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado** (RERE), Salvador, n. 9, mar./maio, 2007. Disponível em www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=182. Acesso em: 30 maio 2024.

SIDONE, Otávio J.G.; GIAMBIAGI, Fábio; TINOCO, Guilherme. Política previdenciária e equidade de gênero: propostas para uma maior efetividade. **Textos para discussão FGV IBRE**, #12, 26 abr., 2024. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-04/td12-politica-previdenciaria-e-equidade-de-genero-propostas-para-uma-maior-efetividade.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1982.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Júlia Lenzi. BATISTA, Flávio Roberto. A previdência social sob a ótica da proteção às famílias: caminhando à beira do abismo. *In*: FIUZA, Cesar (org.). **Temas relevantes sobre o direito das famílias**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. cap. 18, p. 407-430.

SILVA, Madleine Leandro Pinheiro da. Direito previdenciário e equilíbrio atuarial: garantias leais à viabilidade do sistema. *In*: BRASIL. Ministério da Fazenda. **Regimes previdenciários e situação atuarial**. Brasília: MF/SPREV, 2018. p. 317-339.

SILVA, Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social**: orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade Editora, 2023.

SILVÉRIO, Antonio Gilberto. **A concessão de aposentadorias e pensões no serviço público**: após as reformas previdenciárias. Ribeirão Preto, SP: IBRAP, 2005.

SITJÁ, Henrique Serra. (Im)Possibilidade na busca do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência social. *In*: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). **Previdência e reforma em debate**: estudos multidisciplinares sob a perspectiva do regime próprio. São Paulo: Lualri Editora, 2019. p. 161-178.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Princípios constitucionais dos direitos fundamentais e o limite à reforma da previdência social. *In*: ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio (Coords.). **Curso de especialização em direito previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2006. v. 1, p. 221-227.

TORRES, Ricardo Lobo. Justiça distributiva: social, política e fiscal. **Revista Direito Tributário**, n. 70, p. 27–39, out./dez., 1995.

TREZUB, Claudio José. Avaliação biopsicossocial da deficiência: requisito técnico para concessão de aposentadoria especial da pessoa com deficiência. *In*: VIEIRA, Luca Helena. (Org.) **Regimes próprios**: aspectos relevantes. São Bernardo do Campo: APEPREM, 2023, v. 17, p. 300-336.

WALTER, Guilherme. **Relatório da avaliação atuarial 2023**: São Bento do Sul (SC). Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul – IPRESBS. Perfil Atuarial: IV: Data base: 31/12/2022. NTA Fundo em Capitalização nº 2020.001289.1. Canoas, RS: Lumens Atuarial, 10 mar. 2023. Disponível em: https://ipresbs.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/RA_2023_IPRESBS_Sao_Bento_do_Sul_SC_rev002.pdf. Acesso em: 25 maio 2024.

APÊNDICE A – PROJETO DE LEI DE REESTRUTURAÇÃO DO RPPS

PL _____/2024

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

São Bento do Sul, ____/____ de 2024.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de São Bento do Sul,
Senhores Vereadores,

Em cumprimento às normas constitucionais que regem o sistema previdenciário e que, indiscutivelmente envolvem a necessidade de reestruturação da previdência municipal de São Bento do Sul/SC, submeto à apreciação de Vossas Excelências este projeto de Lei que visa enfrentar a ameaça à estabilidade financeira RPPS desta localidade.

O dever de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS está previsto na norma constitucional desde a promulgação da EC 20/1998, no entanto, sob o manto constitucional, os municípios possuíam apenas a competência residual para tratar do seu RPPS. Com o advento da EC 103/2019, essa competência passa a ser concorrente, o que permitiu que este município melhor observasse as questões da previdência local, estruturando-a, dentro das normas gerais da previdência.

A presente proposta estabelece uma lógica mais sustentável à previdência municipal – RPPS – esta que é vinculada exclusivamente a cobertura dos riscos de idade avançada, incapacidade laboral permanente e morte, trazendo novas regras de aposentação a partir de idades mínimas, tratando do funcionamento do RPPS, regras de transição e financiamento dos benefícios previdenciários, no interesse de garantir de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando-se também o custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios previdenciários, ou seja, a Reforma visa garantir direitos e não retirar direitos.

Ademais, conforme se extrai do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA 2022, com data base dos dados em 31/12/2021, o cenário de déficit atuarial totalizou R\$ 475.997.788,31 (quatrocentos e setenta e cinco milhões, novecentos e noventa e sete mil, setecentos e oitenta e oito reais e trinta um centavo). Para a mesma data base, informa o Parecer 2022.11.01, sobre o impacto atuarial da Reforma da Previdência nos termos exatos da Emenda Constitucional nº 103/2019, e o estabelecimento de alíquota ordinária patronal de 21%, o resultado seria de um déficit atuarial de R\$ 245 milhões aproximadamente, demandando uma alíquota suplementar de 14% no ano seguinte.

Destaca-se que de acordo com a avaliação atuarial mais recente, com data base dos dados em 31/12/2023, o déficit atuarial apurado é de R\$ 637.754.195,17 (seiscentos e trinta e sete milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, cento e noventa e cinco reais e dezessete centavos).

Nesse contexto, a Reforma Previdenciária local se configura como uma ação mandatária, com propósito de assegurar o funcionamento sustentável do sistema previdenciário, garantindo o pagamento dos benefícios e concomitantemente busca preservar a capacidade de alocar de modo eficaz os recursos vitais do ente municipal, tal como a saúde e educação.

Quanto sua forma, identifica-se que as idades mínimas para aposentadoria devem ser fixadas na Lei Orgânica e as demais sugere-se serem estabelecidas em Lei complementar, tendo sido, portanto, elaborado o Plano de Benefícios do RPPS Municipal.

O projeto foi estruturado a partir do estabelecimento de uma idade mínima para aposentadoria dos servidores, convencionada em 65 anos de idade, sendo diferenciada a partir desta, às modalidades de aposentadoria e pensão e entre as regras de transição. Além da reforma do plano de benefícios, foram também estabelecidas alterações nas formas de custeio do RPPS, sendo um dos pilares o estabelecimento de alíquota adicional ordinária patronal em relação aos servidores que possui direito a benefícios diferenciados, antecipados ou especiais. Assim, as alterações foram estruturadas a partir dos pressupostos de igualdade, isonomia entre os servidores públicos, mas de acordo com suas especificidades, explorando a autonomia municipal.

Entre o rol de alterações apresentadas, são propostos a abordagem dos seguintes temas:

- i) Projeto de alteração da Lei Orgânica para inclusão das idades mínimas e regras para os novos servidores na forma da EC 103/2019.
- ii) Projeto de Lei Complementar para reestruturação do RPPS, com as regras de transição e demais benefícios, sendo:
 - a) Aposentadoria com idade igual para homens e mulheres;
 - b) Pensão por morte com última remuneração ou proventos, por período definido, mas de forma integral. (aplicação de idades)
 - c) Aposentadoria por incapacidade integral e proporcional, por média, revogação da paridade (EC 70).
 - d) Regras de transição na forma aproximada ao teor do art. 3º da EC 47/2005, com última remuneração, sem reclassificação e sem paridade.
 - e) Contribuição patronal sobre o valor global da folha de pagamento, inclusive dos cedidos e licenciados, e sobre parcela complementar paga aos cargos efetivos que possuem cargos ou função de confiança ou gratificação;
 - f) Idades mínimas na forma do estatuto do idoso, comparadas com os dados da perícia médica sobre afastamentos.
 - g) Encerramento de benefício face a perda da condição de dependente de instituidor de pensão: aquisição de união estável, novo casamento, para qualquer pensão concedida a qualquer tempo.

Assim, caso aprovada a reforma em questão, haverá uma reforma previdenciária em que se buscou preservar a autonomia municipal em relação a previdência do servidor de São Bento do Sul, não apenas replicando-se a norma constitucional (EC 103/2019) desenhada a partir dos dados dos servidores vinculados à União e do RGPS.

Cabe mencionar que como medida adicional de busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, se propõe que sejam debatidas as reformas administrativas e de planos de cargos e salários bem como quaisquer assuntos que se relacione a direitos dos servidores e que impactem nos benefícios, sejam conjuntamente avaliadas sob o aspecto atuarial no RPPS, elaborando-se sempre as avaliações financeiras e atuariais, conforme já é estabelecido nas normas gerais de previdência social, tal qual previsto na Portaria MTP 1467/2022.

Assim, a reforma previdenciária em questão apresenta-se de forma imperativa, sendo dever dos gestores, dirigentes, conselheiros e representantes legais do ente federativo pautar suas ações e decisões em busca da sustentabilidade de longo prazo do regime previdenciário em questão.

Negligenciar esse dever resultará em clara transgressão aos princípios da Constituição Federal, como eficiência e economicidade, tal qual previsto nos art. 37 e 70 do texto constitucional. Os recursos públicos devem ser devidamente geridos sob regência destes e outros princípios fundamentais, levando em conta que são obtidos através da tributação da população e por isso o assunto não se restringe ao funcionalismo público, mas de todos os municípios, pois o desequilíbrio no RPPS, implica em contínua alocação de recursos do Erário, comprometendo, portanto, a eficiência na administração dos recursos públicos.

Portanto, a reforma previdenciária se demonstra vital, para garantir a manutenção dos benefícios previdenciário e necessária para que seja preservando a saúde financeira do Município de São Bento do Sul, buscando o almejado equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, exigido pelo art. 40 da constituição Federal e art. 69 da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), como premissa para que um município possa manter um RPPS. Somente assim, de maneira transparente e sustentável, o Município poderá superar o déficit, proporcionando um futuro mais estável e próspero para as gerações futuras.

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA

Estabelece regras do Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Bento do Sul com base nas alterações propostas pela Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019 e dá outras providências.

A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO BENTO DO SUL, nos termos do art. 29 da Constituição Federal de 1988, promulga a seguinte Emenda à Lei Orgânica Municipal:

Art. 1º A Lei Orgânica do Município de São Bento do Sul passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 66. (...)”

.....

Parágrafo único. A aprovação legislativa de que trata o caput deste artigo poderá ser delegada a ato do Poder Executivo quando se tratar de imóveis que atendam às finalidades relacionadas ao regime de previdência social dos servidores públicos municipais, devendo sua monetização ocorrer nos termos da normalização desse regime” (NR).

“Art. 77. (...)”

.....

§ 2º O tempo em que o segurado estiver em exercício de mandato eletivo ou cedido a órgão ou entidade da administração direta ou indireta, do mesmo ou de outro ente federativo, com ou sem ônus para o cessionário, ou afastado do país por cessão ou licenciamento, somente será considerado tempo de contribuição diferenciado no período em que o servidor exercer atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes.” (NR)

Art. 2º Os servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Município de São Bento do Sul até a data de início de vigência desta Emenda à Lei Orgânica serão aposentados com as idades mínimas, tempo de contribuição e os demais requisitos e critérios conforme estabelecidos em Lei complementar que

discipline a matéria, observada a redução de idade mínima para os ocupantes de cargo de professor de que trata o § 5º do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 3º Os servidores que vierem a ser vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS - do Município de São Bento do Sul após o início da vigência desta Emenda à Lei Orgânica serão aposentados aos 65 anos de idade, observada a redução de idade mínima para os ocupantes de cargo de professor de que trata o § 5º do art. 40 da Constituição Federal, o tempo de contribuição e os demais requisitos e critérios estabelecidos nesta Emenda à Lei Orgânica e na Lei complementar discipline a matéria.

Art. 4º Até que entre em vigor lei municipal que estabeleça outro percentual de alíquota adicional, a alíquota ordinária de contribuição vigente devida pelo Município de São Bento do Sul, inclusive de suas autarquias e de suas fundações, para o custeio do RPPS, será acrescida de seis pontos percentuais, se a atividade exercida pelo servidor ensejar a concessão de aposentadoria especial de que tratam os §§ 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 5º Até que entre em vigor lei que altere a base de incidência da contribuição previdenciária, a alíquota de contribuição devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes do Município de São Bento do Sul, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, incidirá sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere 60 (sessenta) por cento do valor do máximo dos benefícios concedidos pelo RGPS.

Art. 6º Por meio de lei, o Município poderá instituir contribuição extraordinária, pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, para custeio do RPPS, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal, observado o disposto no inciso X do § 22 do art. 40 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Na hipótese de deficit atuarial no RPPS, o Município poderá instituir, por meio de Decreto, contribuição suplementar devida pelo Município de São Bento do Sul, inclusive do Poder Legislativo, de suas Autarquias e de suas

Fundações, até o limite de duas vezes a alíquota vigente para a contribuição patronal ordinária.

Art. 7º Nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019, ficam referendadas integralmente:

I - a alteração promovida pelo art. 1º da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019, no art. 149 da Constituição Federal; e

II - a alínea “a” do inciso I e os incisos III e IV do art. 35 da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 2019.

Art. 8º Esta Emenda à Lei Orgânica entra em vigor em 120 (cento e vinte) dias após sua publicação.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

PROJETO DE LEI Nº, DE

Estabelece o Plano de Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do Município de São Bento do Sul de que trata a Lei 1718/2006, com base nas alterações propostas pela Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019 e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE SÃO BENTO DO SUL,

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

TÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º As regras de benefícios do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Município de São Bento do Sul ficam alterados, por meio desta Lei Complementar, conforme Emenda Constitucional nº 103, de 2019 e Emenda à Lei Orgânica nº

Art. 2º Nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, ficam referendadas integralmente:

I - a alteração promovida pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, no art. 149 da Constituição Federal; e

II - as revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

TÍTULO II – DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DE APOSENTADORIAS

Art. 3º Com fundamento nos incisos I e III do § 1º e §§ 4º-A, 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal, o servidor titular de cargo efetivo amparado no RPPS será aposentado nos termos desta lei.

Seção I

Da aposentadoria por Incapacidade Permanente

Art. 4º A aposentadoria por incapacidade permanente será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio por incapacidade temporária, for considerado incapaz e insuscetível de reabilitação e readaptação para o exercício de atividade no órgão ou entidade a que se vincule, ensejando o pagamento de proventos a este título, enquanto o segurado permanecer neste estado, sendo:

I - com proventos integrais calculados na forma do art. 22 e seus parágrafos, quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável;

II - com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, nos demais casos, calculados na forma estabelecida no art. 21 e seus parágrafos, não podendo ser inferiores ao salário mínimo vigente.

§ 1º Considera-se acidente em serviço o ocorrido no exercício do cargo, que se relacione, direta ou indiretamente, com as atribuições deste, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a perda ou redução permanente da capacidade para o trabalho.

§ 2º Em se tratando de acidente de trabalho, deverão os órgãos da Administração Direta e Indireta encaminhar ao IPRESBS a respectiva Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), bem como instaurar o devido procedimento administrativo.

Art. 5º Equipara-se ao acidente em serviço, para os efeitos desta Lei:

I - o acidente ligado ao serviço que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação;

II - o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de:

- a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de serviço;
- b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao serviço;
- c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de serviço;
- d) ato de pessoa privada do uso da razão;
- e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior.

III - a doença proveniente de contaminação acidental do segurado no exercício do cargo;

IV - o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de serviço, nas seguintes situações:

- a) na execução de ordem ou na realização de serviço relacionado ao cargo;
- b) na prestação espontânea de qualquer serviço ao ente público empregador para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;
- c) em viagem a serviço, inclusive para estudo quando financiada pelo Município dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado;
- d) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

Parágrafo único: A aposentadoria por invalidez decorrente de qualquer de uma das situações previstas neste artigo dependerá, para sua concessão, de comprovação de sua efetiva ocorrência, através de procedimento administrativo instaurado pelo IPRESBS e desde que não haja desvio de percurso no trajeto normal.

Art. 6º Consideram-se doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a que se refere o inciso I do art. 25, as seguintes: tuberculose ativa; hanseníase; alienação mental; esclerose múltipla, neoplasia maligna; cegueira; paralisia irreversível e incapacitante; cardiopatia grave; doença de Parkinson; espondiloartrose anquilosante; nefropatia grave; estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante); síndrome da deficiência imunológica adquirida - AIDS; contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada; e hepatopatia grave.

Art. 7º A concessão da aposentadoria por incapacidade permanente dependerá de laudo médico-pericial, a cargo de médico perito do IPRESBS que concluir pela existência de incapacidade total e definitiva para o trabalho e será devida a partir da publicação do ato aposentatório.

Art. 8º A doença ou lesão de que o segurado já era portador ao filiar-se ao Regime Próprio de Previdência Social não lhe conferirá direito à aposentadoria por incapacidade, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão.

Art. 9º Verificada a recuperação da capacidade de trabalho do aposentado por incapacidade, o benefício cessará de imediato para o segurado, que deverá retornar à atividade que desempenhava ao se aposentar, ou, não sendo isto possível, à uma função compatível com sua aptidão física, valendo como documento comprobatório o laudo médico realizado por médico perito do IPRESBS.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput ao servidor inativo que vier a exercer qualquer atividade laboral, sendo constatado de ofício pelo IPRESBS ou por denúncia, quando confirmada a veracidade dos fatos alegados.

Art. 10 O segurado que retornar à atividade poderá requerer, a qualquer tempo, novo benefício tendo, este, processamento normal.

Art. 11 O segurado aposentado por incapacidade permanente deverá se submeter, sob pena de cancelamento do benefício, a exames médicos e avaliações periódicas anuais realizados pelo IPRESBS, para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria.

Seção II

Da Aposentadoria Compulsória

Art. 12 O segurado será compulsoriamente aposentado na idade prevista na Constituição Federal, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, calculados na forma do art. 21 e seus parágrafos, não podendo ser inferior ao salário-mínimo vigente.

Art. 13 A aposentadoria será declarada por ato da autoridade competente, com vigência a partir do dia imediato àquele em que o servidor atingir a idade limite de permanência no serviço.

Seção III

Da Aposentadoria ao Idoso

Art. 14 O segurado fará jus à aposentadoria por idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, calculados na forma prevista no art. 21 e seus parágrafos, desde que preencha, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I - tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público federal, estadual, distrital ou municipal;
- II - tempo mínimo de cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;
- III - tempo mínimo de vinte e cinco anos de contribuição; e
- III - sessenta e cinco anos de idade.

§ 1º Os requisitos de idade previstos no *caput* deste artigo serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício da função de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, enquanto for vigente o § 5º do art. 40 da Constituição Federal.

§ 2º Para fins do disposto no parágrafo anterior e no art. 19, desta lei, considera-se função de magistério as exercidas por professores no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimentos de educação básica em seus diversos níveis e modalidade, incluídas, além do exercício de docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico, observado ainda o teor dos parágrafos 3º ao 5º que seguem:

§ 3º Considera-se educação básica as diferentes modalidades de ensino brasileiro, quais sejam, Ensino Regular (Educação Infantil e Ensino Fundamental e Médio), Educação Especial e educação de Jovens e Adultos.

§ 4º Entendem-se por educação especial a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.

Seção IV

Das Aposentadoria Especiais

Art. 15 Em decorrência do contido no art. 40, § 4º-C da Constituição Federal, o servidor público municipal cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, poderá ser aposentado na forma prevista no art. 57 e 58 da Lei 8213 de 24 de julho de 1991, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, calculados na forma prevista no art. 21 e seus parágrafos, desde que preencha, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - cinquenta e sete anos de idade;

II - vinte e cinco anos de efetiva exposição e contribuição;

III - dez anos de efetivo exercício de serviço público; e

V – cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

Art. 16 É vedada a caracterização de atividade especial por exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou associação desses agentes por categoria profissional ou ocupação.

Art. 17 Observado o teor do art. 40 § 4º- A da Constituição Federal, para concessão da aposentadoria da pessoa com deficiência, deverá o segurado do regime próprio de previdência social ser previamente submetido a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar designada pelo ente concessor do benefício, e preencher os seguintes requisitos cumulativamente:

- I – o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público;
- II - cinco anos no cargo efetivo em que será concedida a aposentadoria.

Parágrafo único. O benefício será concedido na forma da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, inclusive quanto aos critérios de cálculo dos benefícios.

Seção IV

Das Regras de Transição

Art. 18 Ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data de 16 de dezembro de 1998, poderá aposentar-se, desde que preencha cumulativamente as seguintes condições:

- 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 federal, estadual, distrital ou municipal, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites de idade de 60 anos se homem ou 55 anos se mulher, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do *caput* deste artigo.

§ 1º Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no *caput* deste artigo o disposto no art. 22 desta Lei.

§ 2º Caso o servidor implemente a idade mínima para aposentadoria por idade prevista no inciso III art. 14 desta Lei, poderá aposentar-se com base na remuneração do cargo efetivo, na forma prevista no art. 23 desta lei.

§ 3º A partir de 01 de janeiro de 2026, a idade mínima a que se refere o inciso III do *caput* será de 62 anos de idade se homem de 57 anos de idade se mulher.

§ 4º A partir de 01 de janeiro de 2028, a idade mínima a que se refere o inciso III do *caput* será de 65 anos de idade se homem de 60 anos de idade se mulher.

§ 5º Exclusivamente ao segurado ativo a que se refere ao *caput* será assegurado o benefício previdenciário de incapacidade permanente conforme disposto no art. 4º, com proventos integrais calculados na forma do art. 23, caso preencha os seguintes requisitos cumulativos:

I - idade superior a 68 anos de idade;

II - quinze anos de tempo de serviço ou contribuição implementados até 16/12/1998;

III - cinco anos de serviço público no ente federativo concessor da aposentadoria, implementados até 16/12/1998;

IV - tratando-se de servidor professor, o requisito de idade previsto no inciso I será reduzido em 5 anos, e deverá comprovar o requisito no inciso II, prestado na função exclusivamente junto ao ente federativo concessor do benefício.

Art. 19 O servidor que tiver ingressado em cargo de provimento efetivo no serviço público até a data de 31 de dezembro de 2003, poderá aposentar-se, observadas as reduções de idade contidas no § 1º do art. 14, quando vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

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

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 federal, estadual, distrital ou municipal;

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

§ 1º Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 22 desta Lei.

§ 2º Caso o servidor implemente a idade mínima para aposentadoria por idade prevista no inciso III art. 14 desta Lei, poderá aposentar-se com base na remuneração do cargo efetivo, na forma prevista no art. 23 desta lei.

§ 3º Aos servidores que ingressaram em cargo de provimento efetivo no serviço público municipal vinculado ao RPPS de que trata esta Lei após a data prevista no caput deste artigo e até a vigência desta Lei Complementar, é assegurada a concessão de aposentadoria com base de cálculo prevista no art. 21 desta lei, desde que preenchido os requisitos constantes nos incisos I ao IV deste artigo.

§ 4º A partir de 01 de janeiro de 2028, a idade mínima a que se refere o inciso I do *caput* será de 65 anos de idade se homem de 60 anos de idade se mulher.

TÍTULO III

DA BASE DE CÁLCULO, ATUALIZAÇÃO E REAJUSTAMENTO DOS BENEFÍCIOS

Seção I

Da Base de Cálculo

Art. 20 Para o cálculo dos benefícios será considerada a remuneração de contribuição, conforme definida no inciso IX do art. 4º da Lei 1718/2006.

§ 1º Sujeitam-se ao que dispõe o caput, as parcelas de caráter temporário já incorporadas, na forma da legislação vigente, às verbas que comporão os proventos de aposentadoria.

§ 2º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, após atualizadas na forma do § 1º, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo vigente;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 4º Os proventos, calculados de acordo com o caput, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria nem inferiores ao salário-mínimo vigente.

§ 5º As maiores remunerações de que trata o caput serão definidas depois da aplicação dos fatores de atualização e da observância, mês a mês, dos limites estabelecidos no parágrafo anterior.

§ 6º Na determinação do número de competências correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo de que trata o caput, desprezar-se-á a parte decimal.

§ 7º Se a partir de julho de 1994 houver lacunas no período contributivo do segurado por não vinculação a regime previdenciário, em razão de ausência de prestação de serviço ou de contribuição, esse período será desprezado do cálculo de que trata este artigo.

§ 8º Nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição do servidor vinculado a regime próprio, a base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo, inclusive nos períodos em que houve isenção de contribuição ou afastamento do cargo, desde que o respectivo afastamento seja considerado como de efetivo exercício.

Art. 21 Para o cálculo dos proventos de aposentadoria com base neste artigo, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo

desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida no caput com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição

Art. 22 Para o cálculo dos proventos de aposentadoria previstos na Seção IV desta Lei, que trata das regras de transição, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida.

Art. 23 Aos benefícios estabelecidos nas Seção IV que trata das regras de transição poderão ter seus proventos calculados com base na remuneração do cargo efetivo, conforme definição contida no inciso X do art. 4º, da Lei 1718/2006, no caso de o segurado implementar a idade mínima constante no inciso III do art. 14 desta Lei, afastado nessa hipótese, os outros critérios de cálculos previstos no art. 21 e 22 desta lei.

§ 1º Se o cargo estiver sujeito a variações na carga horária, o valor das rubricas que refletem essa variação integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, considerando-se a média aritmética simples dessa carga horária proporcional ao tempo total de serviço público do servidor.

§ 2º Se as vantagens pecuniárias permanentes forem variáveis, assim como se o vencimento do cargo sofrer variação decorrente de enquadramento por força do estabelecido no plano de carreiras, deverá ser observado no cálculo o prazo mínimo

de 3 (três) anos para manutenção na mesma classe funcional e nível do enquadramento, na aposentadoria.

Art. 24 Para o cálculo dos proventos proporcionais ao tempo de contribuição, será utilizada fração cujo numerador será o total desse tempo e o denominador será 40 (quarenta), não se aplicando a redução de que trata o § 1º do art. 14, desta lei.

Seção II

Do Reajustamento dos Benefícios

Art. 25 Os proventos de aposentadoria e as pensões concedidos serão reajustados para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme estabelecido em lei do ente municipal.

TITULO IV

DOS REQUISITOS DE CONCESSÃO, CÁLCULO E MANUTENÇÃO DA CONDIÇÃO DE BENEFICIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE

Seção I

Da Pensão Por Morte

Art. 26 A pensão por morte consistirá numa importância mensal devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data do óbito, quando requerida no prazo legal, ou da decisão judicial, no caso de morte presumida que será igual:

§ 1º Ao valor da totalidade dos proventos percebidos pelo segurado inativo na data anterior a do óbito; ou

§ 2º Ao valor da remuneração do cargo efetivo de que trata o inciso IX do art. 4º, da Lei 1718/2006, caso em atividade, percebida pelo segurado na data anterior a do óbito, observado os parágrafos subsequentes, especialmente ao disposto no § 12º deste artigo.

§ 3º Os valores constantes dos parágrafos 1º e 2º serão assegurados somente quando tratar-se de única fonte de renda formal auferida pelo conjunto de dependentes, excetuado quando tratar-se de morte de servidores de que trata § 4ºB da Constituição Federal, quando decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, enquanto vigente o disposto no § 7º do art. 40 da Constituição Federal.

§ 4º Em ambos os casos o valor da pensão por morte será limitado ao valor máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social vigente à época, acrescido de 50% (cinquenta por cento) da parcela excedente a este limite e pelos prazos de duração do benefício definidos nesta lei.

§ 5º Por ocasião da constatação de pluralidade de renda na forma do disposta no § 3º deste artigo, a pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor decorrente do constante no § 1º ou no § 2º deste artigo, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), caso em que deverá ser observado também as disposições seguintes:

I – As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade;

II – As cotas não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

§ 6º A concessão da pensão por morte não será protelada pela falta de habilitação de outros possíveis dependentes, e qualquer inscrição ou habilitação posterior que implique exclusão ou inclusão de dependente, só produzirá efeito a contar da data da inscrição ou habilitação.

§ 7º O cônjuge ausente somente fará jus ao benefício a partir da data de sua habilitação e mediante prova de dependência econômica, não excluindo do direito o companheiro ou a companheira.

§ 8º A pensão por morte, havendo pluralidade de pensionistas, será rateada entre todos, em partes iguais.

§ 9º Ajuizada ação judicial para reconhecimento de dependente, o ente público responsável pela concessão da pensão por morte, poderá proceder de ofício ou a requerimento da parte, à habilitação excepcional da referida pensão, apenas para efeitos de rateio, descontando-se os valores referentes a esta habilitação das demais cotas, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da respectiva ação, ressalvada a existência de decisão judicial em contrário.

§ 10º Julgada improcedente a ação prevista no § 5º deste artigo, o valor retido será corrigido pelos índices legais de reajustamento e será pago de forma proporcional aos demais dependentes, de acordo com as suas cotas e o tempo de duração de seus benefícios.

§ 11º Em qualquer hipótese, fica assegurada ao órgão concessor da pensão por morte a cobrança dos valores indevidamente pagos em função de nova habilitação.

§ 12º Para fins de cálculo do valor do benefício previsto neste artigo, quando a remuneração de contribuição do servidor estiver sujeita a alterações de carga horária ou de valor em razão de previsões estatutárias, as rubricas que refletem essa variação integrarão o cálculo do benefício considerando-se a média aritmética simples dessas variáveis, e não poderá exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo nem ser inferior ao salário-mínimo vigente.

Art. 27 Desde que recebam pensão alimentícia decorrente de decisão judicial, concorrerão em igualdade de condições com os dependentes referidos no art. 11, inciso I, da Lei 1718/2006, o:

- I - cônjuge separado judicialmente ou de fato ou;
- II - o(a) ex-companheiro(a).

Art. 28 A parte individual da pensão extingue-se:

- I - pela morte do pensionista;
- II - para o filho e o irmão, de qualquer condição, ao completarem 21 (vinte e um) anos, salvo se inválidos, ou pela emancipação, ainda que inválidos, exceto, neste caso, se a emancipação for decorrente de colação de grau científico em curso superior;
- III - para o pensionista inválido, pela cessação da invalidez.
- IV – pelo casamento;
- V – pela caracterização de união estável;
- VI - pela perda do direito, na forma do art. 31 desta Lei.
- VII - para cônjuge ou companheiro, nas seguintes hipóteses:
 - a) se inválido ou com deficiência, pela cessação da invalidez ou pelo afastamento da deficiência, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas “b” e “c”;
 - b) em 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do segurado;
 - c) transcorridos os seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável:
 - 1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;
 - 2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;
 - 3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;
 - 4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;
 - 5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;
 - 6) 25 (vinte e cinco) anos, entre 44 (quarenta e quatro) a 46 (quarenta e seis) anos de idade;
 - 7) vitalícia, com 47 (quarenta e sete) ou mais anos de idade.

§ 1º. Serão aplicados, conforme o caso, a regra contida na alínea “a” ou os prazos previstos na alínea “c”, ambas do inciso VII do art. 28, se o óbito do segurado

decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, independentemente do recolhimento de 18 (dezoito) contribuições mensais ou da comprovação de 2 (dois) anos de casamento ou de união estável.

§ 2º As cotas da pensão daquele cujo direito à pensão cessar, não serão revertidas, sendo sua cota-parte extinta.

§ 3º Extingue-se a pensão, quando extinta a parte devida ao último pensionista.

§ 4º A ocorrência das hipóteses previstas nos incisos II ao VII do art. 28, geram a perda da condição de beneficiário e são condições resolutivas que extinguem o direito ao benefício e impossibilitam o seu restabelecimento.

Art. 29 Declarada judicialmente a morte presumida do segurado, será concedida pensão provisória aos seus dependentes.

Art. 30 Mediante prova inequívoca do desaparecimento do segurado em consequência de acidente, desastre ou catástrofe, seus dependentes farão jus a pensão provisória, independentemente da declaração judicial de que trata o artigo anterior.

Parágrafo único. Verificado o reaparecimento do segurado, o pagamento da pensão cessará imediatamente, desobrigados os dependentes da reposição dos valores recebidos, exceto em caso de má fé.

Art. 31 Perde o direito à pensão por morte o condenado criminalmente por sentença com trânsito em julgado, como autor, coautor ou partícipe de homicídio doloso, ou de tentativa desse crime, cometido contra a pessoa do segurado, ressalvados os absolutamente incapazes e os inimputáveis

Art. 32 O dependente menor de idade que se invalidar antes de completar 21 (vinte e um) anos deverá ser submetido à junta médica a cargo do IPRESBS, não se extinguindo a respectiva cota se confirmada a invalidez.

TITULO V DO DIREITO ADQUIRIDO

Seção I – Aos Benefícios

Art. 33 A concessão de aposentadoria ao servidor municipal amparado no RPPS e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção destes benefícios antes da data de vigência desta Lei Complementar, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

§ 1º Os proventos de aposentadoria a serem concedidos ao servidor a que se refere o *caput* e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão destes benefícios, ressalvado o disposto quanto a perda da condição de dependente prevista no art. 11 da Lei 1718/2006 ou de beneficiário, conforme estabelecido nesta Lei, em especial ao disposto no § 4º do art. 28, e art. 31 desta Lei.

§ 2º É assegurado o direito ao recebimento do benefício de aposentadoria mais favorável ao servidor municipal, desde que tenham sido implementados todos os requisitos para sua concessão, ou de pensão aos seus dependentes.

Seção I – Ao Abono de Permanência

Art. 34 Fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória, o servidor municipal amparado no RPPS que optar por permanecer em atividade e que tenha cumprido, ou vier a cumprir, os requisitos para aposentadoria voluntária estabelecidas nos seguintes dispositivos, enquanto não estabelecidas por lei condições para o seu pagamento:

I - alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, antes da data de vigência desta Lei Complementar;

II - artigo 2º, § 1º do art. 3º ou artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, ou art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, antes da data de vigência desta Lei Complementar;

III - artigos 14; 15; 17; e 19, desta Lei Complementar.

TÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Seção I – Das Contribuições Previdenciárias

Art. 35 Até que entre em vigor lei municipal que estabeleça outro percentual de alíquota adicional, a alíquota ordinária de contribuição vigente devida pelo Município de São Bento do Sul, inclusive de suas autarquias e de suas fundações, para o custeio do RPPS, será acrescida de seis pontos percentuais, se a atividade exercida pelo servidor ensejar a concessão de aposentadoria especial de que tratam os §§ 4º-C e 5º do art. 40 da Constituição Federal.

Art. 36 Até que entre em vigor lei que altere a base de incidência da contribuição previdenciária, a alíquota de contribuição devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes do Município de São Bento do Sul, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, incidirá sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que superem em sessenta por cento do limite máximo previsto para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Art. 37 Por meio de lei, o Município poderá instituir contribuição extraordinária, pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, para custeio do RPPS, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal, observado o disposto no inciso X do § 22 do art. 40 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Na hipótese de déficit atuarial no RPPS, o Município poderá instituir, por meio de Decreto, contribuição suplementar devida pelo Município de São Bento do Sul, inclusive do Poder Legislativo, de suas Autarquias e de suas Fundações, até o limite de duas vezes a alíquota vigente para a contribuição patronal ordinária.

Art. 38 A Lei Municipal nº 1718/2006 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º [...]

.....

IX [...]

- g) gratificação pela prestação de serviço extraordinário;
- h) gratificação pela prestação de serviço noturno;
- i) remuneração por serviços em regime de sobreaviso;
- j) adicional por trabalho perigoso ou insalubre;
- k) função de confiança;
- l) complementação pelo exercício de cargo em comissão”;

“X - Cargo público: é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”.

“XI - Remuneração do Cargo Efetivo: é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, observados os critérios e requisitos específicos estabelecidos nesta lei para fins de concessão de benefícios”.

“Art. 6º [...]

.....

§ 1º Na hipótese de alteração legal relacionada à estrutura funcional e remuneratória dos segurados do RPPS, à ampliação e reformulação dos quadros existentes, inclusive a realização de concursos públicos, além das demais políticas de pessoal do ente federativo que possam provocar a majoração potencial dos benefícios do regime próprio, a unidade gestora, a partir de estudo técnico elaborado por atuário legalmente habilitado, acompanhado das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, deverá demonstrar a estimativa do seu impacto para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

§ 2º O ente federativo deverá prever fontes de custeio e adotar medidas para o equacionamento do déficit se a proposta de que trata o caput agravar a situação de desequilíbrio financeiro ou atuarial do RPPS”.

“Art. 19 O servidor, na hipótese do inciso I do artigo 18, somente contará este período como tempo de contribuição, para fins de aposentadoria, se promover o recolhimento das contribuições previdenciárias estabelecidas nos artigos 102 e 104 desta Lei.

§ 1º A contribuição a que se refere o caput será recolhida diretamente pelo servidor e depositada em conta a ser fornecida pelo IPRESBS, no mesmo prazo estipulado ao ente federado previsto no art. 105, desta lei, devendo ser contemporânea ao afastamento, vedada a contribuição facultativa de forma retroativa.

§ 2º Eventual indenização de tempo contributivo decorrente de decisão administrativa ou judicial relativa a períodos em que o servidor esteve licenciado ou afastado sem remuneração, a base de incidência das contribuições será calculada sob a remuneração de contribuição atual do servidor, vigente na data de pagamento”.

“Art. 104 A alíquota de contribuição do Município, suas autarquias, fundações e Câmara de Vereadores corresponderá a 22% (vinte e dois por cento) do valor total da remuneração dos segurados em atividade”.

“Art. 109-A Em adição aos planos de amortização do déficit, poderão ser aportados ao IPRESBS, bens direitos e demais ativos de qualquer natureza para equacionamento de déficit ou para constituição de fundos referidos no art. 249 da Constituição Federal e no art. 6º da Lei 9717, de 1998, desde que garantidas a solvência e a liquidez do plano de benefícios, a adequação do processo de análise e afetação aos princípios que regem a Administração Pública”.

Seção II – Dos Recursos, Aportes, Transferências de Bens e Ativos

Art. 39. Os recursos, bens e haveres que compuserem o fundo de natureza previdenciária, sob gestão do Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São Bento do Sul - IPRESBS, estarão afetados ao domínio do Município de São Bento do Sul, e, em nenhuma hipótese, poderão ser confundidos com o patrimônio da Entidade Gestora.

§ 1º O Fundo de natureza previdenciária não poderá ser objeto de penhora, arresto ou sequestro, sendo nula de pleno direito a constituição de qualquer ônus sobre ele.

§ 2º As eventuais insuficiências financeiras do fundo de natureza previdenciária serão de responsabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo, rateados proporcionalmente na razão do custo dos beneficiários originados de cada Poder e de cada órgão/entidade da Administração Direta, Autárquica e Fundacional.

§ 3º As aplicações e investimentos efetuados com os recursos do fundo de natureza previdenciária, submeter-se-ão aos princípios da segurança, rentabilidade, liquidez e economicidade, em observância à legislação normativa geral que dispõe sobre as aplicações dos recursos dos RPPS, em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Política de Investimento.

§ 4º O Plano de Custeio do RPPS será estabelecido com base em avaliação atuarial anual, nos termos deste artigo, ou em lei específica, nas hipóteses de eventuais planos de equacionamento de déficits atuariais.

§ 5º As despesas correntes e de capital do IPRESBS necessárias para custeio da organização, administração e funcionamento do RPPS serão cobertas com Taxa de Administração instituída em lei municipal.

§ 6º É vedada a instituição de alíquotas de contribuição previdenciária diferenciadas dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, para custeio do RPPS.

Art. 40 Ficam revogadas as disposições em contrário previstas na Lei municipal nº 1718, de 24 de novembro de 2006, especialmente aquelas previstas nos artigos 25, 33, 34, 35, 52, 64, 65, 66.

ANEXO A – DADOS DA AVALIAÇÃO ATUARIAL 2023 (Ano base 2022)

Relatório da Avaliação Atuarial 2023, município de São Bento do Sul, data base 31/12/2022, versão 02, 99 p.¹⁹⁷

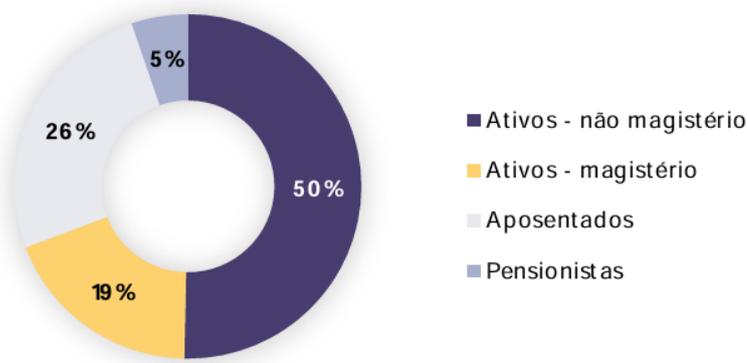
2.1. FUNDO EM CAPITALIZAÇÃO (PLANO PREVIDENCIÁRIO)

O INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO BENTO DO SUL (SC) – IPRESBS possui um contingente de 2974 segurados e beneficiários, distribuídos entre ativos, aposentados e pensionistas, conforme apresentado na Tabela a seguir.

TABELA 37. Distribuição geral da população

Situação da população coberta	Quantidade		Remuneração média (R\$)		Idade média	
	Sexo feminino	Sexo masculino	Sexo feminino	Sexo masculino	Sexo feminino	Sexo masculino
Ativos	1517	542	R\$ 3.570,51	R\$ 4.463,79	42,58	45,74
Aposentados por tempo de contribuição	423	126	R\$ 4.968,04	R\$ 4.884,68	60,02	64,90
Aposentados por idade	76	21	R\$ 1.526,22	R\$ 2.064,54	68,37	72,76
Aposentados - compulsória	0	2	R\$ 0,00	R\$ 2.105,59	0,00	77,50
Aposentados por invalidez	83	28	R\$ 2.048,06	R\$ 2.456,91	60,59	62,50
Pensionistas	103	53	R\$ 2.436,16	R\$ 2.354,48	57,12	50,04

GRÁFICO 2. Distribuição geral da população, por status



¹⁹⁷Também disponível em: https://ipresbs.sc.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/RA_2023_IPRESBS_Sao_Bento_do_Sul_SC_rev002.pdf

Adicionalmente, se consideradas as receitas advindas das alíquotas suplementares, tem-se como resultado, no mesmo período, um superávit financeiro final de R\$ 351.072,09 frente à despesa com os benefícios.

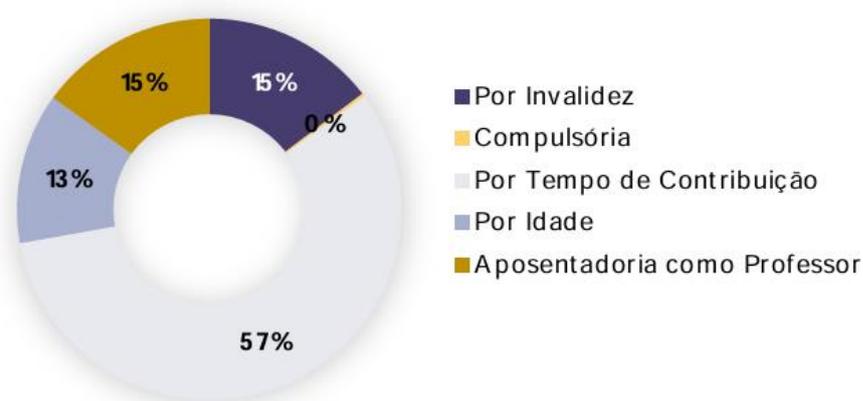
Atualmente o nível de sobra da receita representa **9,13%** da arrecadação total, sendo 90,87% desta consumidos pelos benefícios dos atuais inativos (aposentados e pensionistas), conforme dados que seguem.

TABELA 15. Situação financeira

Descrição	30/09/2022
Repasse patronal – custeio normal	R\$ 1.288.995,45
Repasse patronal – custeio suplementar	R\$ 1.433.958,46
Contribuição ativos	R\$ 1.097.017,40
Contribuição aposentados e pensionistas	R\$ 26.108,06
Receita total	R\$ 3.846.079,36
Despesas previdenciárias (benefícios)	R\$ 3.495.007,27
Sobra financeira	R\$ 351.072,09 (9,13% da receita total)
Relação (despesas / receita total)	90,87%

Destarte, alerta-se que a situação financeira constatada no **IPRESBS**, não obstante permaneça superavitária, deve ser acompanhada, tendo em vista que, no transcorrer do presente ano, foram consumidas parte das sobras financeiras existentes, em razão do aumento do número de benefícios concedidos e dos próprios reajustes anuais dos benefícios em manutenção, sem que houvesse, contudo, uma contrapartida suficiente em termos de receitas de contribuições. Isto também demonstra a relevância do plano de amortização efetuado pela Prefeitura, que mantém, com seus aportes, praticamente a única sobra financeira entre receitas de contribuições e despesas com benefícios mensalmente.

GRÁFICO 16. Distribuição dos segurados aposentados, por tipo de benefício



Relativo ao tipo de benefício, o gráfico supra indica que quanto maior o percentual de servidores que se aposentaram por invalidez, maior será o custo para o Regime, corroborando com as razões já especificadas.

ANEXO B – ESTUDO DO IMPACTO ATUARIAL CONFORME REGRAS PREVISTAS NA EC 103/2019 e OUTRAS HIPÓTESES ATUARIAIS



Canoas (RS), 03 de novembro de 2022.

Senhora

Roberta Linzmeier

Presidente da Comissão da Reforma Previdenciária Municipal – IPRESBS

São Bento do Sul – SC

Ref.: Parecer 2022.11.01 – Impacto Atuarial – Reforma da Previdência

Prezada Senhora,

Versa o presente parecer acerca da consulta formulada pelo **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO BENTO DO SUL – IPRESBS**, por meio do Ofício IPRESBS nº 672/2022, datado de 21/09/2022, solicitando estudos atuariais considerando-se as seguintes hipóteses:

1. *"Estudo de impacto atuarial/financeiro considerando o aumento da alíquota patronal no percentual de 26%, sendo o limite máximo (28%) aplicado às massas de servidores lotados nas Secretarias Municipal de Educação e de Saúde.*
2. *Para fins comparativos, verificar o resultado da aplicação de alíquota de 28% por parte do ente federativo, sem a distinção mencionada no item 1.*
3. *Aumento da alíquota devida pelo servidor, em seu mínimo possível, visando o aumento da cota patronal, nos termos definido no item 1.*
4. *Elaboração de todos os demonstrativos atuariais e financeiros referente aos impactos da Emenda Constitucional nº 103/2019, aplicados no município de São Bento do Sul.*
5. *Considerar a não revogação da regra contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, excluindo-se apenas o quesito da paridade nas pensões por morte.*
6. *Revogar a paridade nas pensões decorrentes de aposentadoria do art. 3º da EC 47/2005 e da EC 70/2012 (invalidez).*
7. *Elaboração de regras para aposentadoria especial aos servidores expostos a agentes insalutíferos, que possuem direito a aposentação antecipada, estabelecendo-se alíquota diferenciada para seu financiamento, calculada também com base nos fatores e índices de riscos ambientais e acidentários previstos nos laudos ambientais/técnicos do município.*



8. Demonstrativos referente a possibilidade de transferências de valores pelo Ente Federativo para amortização de déficit previdenciário, com verbas oriundas do FUNDEB."

Conforme restou apurado no Relatório de Avaliação Atuarial 2022 do IPRESBS, o déficit atuarial considerando o plano de custeio (aliquotas) vigentes foi de R\$ 475.997.788,31, desconsiderando o plano de amortização vigente e aprovado por meio da Lei Municipal nº 4.465/2021. Para o equacionamento do déficit atuarial apurado, em um prazo de 34 anos, a cobrança de alíquota suplementar patronal alcançaria patamares próximos a 28% sobre a folha de remuneração de contribuição dos servidores ativos.

Para tanto, apresentamos a seguir os impactos dos cenários solicitados, com o resultado atuarial e uma previsão de custo suplementar patronal, visando o equacionamento do déficit atuarial, em cada caso, reiterando que a sequência completa das alíquotas suplementares será verificada após a definição do cenário:

Item 1) Estudo de impacto atuarial/financeiro considerando o aumento da alíquota patronal no percentual de 26%, sendo o limite máximo (28%) aplicado às massas de servidores lotados nas Secretarias Municipal de Educação e de Saúde.

Primeiramente, de acordo com o artigo 53, III da Portaria nº 1.467/2022, somente é possível diferenciar alíquota patronal para os casos de massas de segurados sujeita a critérios legais de elegibilidade específicos, o que se restringe, portanto, no âmbito municipal, ao Quadro Geral e Magistério, não podendo aplicar o critério para o grupo da saúde.

Considerando a aplicação da alíquota normal patronal de 26% sobre a folha do Quadro Geral e de 28% sobre a folha do Magistério, seria obtida uma alíquota correspondente a **26,61%**, e o resultado seria de um **déficit atuarial de R\$ 396 milhões**, aproximadamente, o que demandaria uma alíquota suplementar próxima de 23%, a partir de 2025.

Item 2) Para fins comparativos, verificar o resultado da aplicação de alíquota de 28% por parte do ente federativo, sem a distinção mencionada no item 1.

Considerando a aplicação da alíquota normal patronal de 28% sobre a folha de segurados ativos, o resultado seria de um **déficit atuarial de R\$ 385 milhões**, aproximadamente, o que demandaria uma alíquota suplementar próxima de 22%, a partir de 2025.



Item 3) Aumento da alíquota devida pelo servidor, em seu mínimo possível, visando o aumento da cota patronal, nos termos definido no item 1.

De acordo com o artigo 11, III da Portaria nº 1.467/2022, a contribuição patronal possui como limite máximo equivalente ao dobro da arrecadação proveniente das contribuições do segurados. Portanto, tendo em vista que a contribuição do segurado em vigor é de 14%, a alíquota máxima permitida para a cota patronal seria de 28%.

Em termos de majoração da alíquota normal dos segurados, não obstante não se tenha uma restrição normativa para elevar o percentual em mais de 14%, o que se tem observado na prática é a instituição de tabela progressiva, visando a arrecadar mais do que os 14% do grupo de ativos.

Item 4) Elaboração de todos os demonstrativos atuariais e financeiros referente aos impactos da Emenda Constitucional nº 103/2019, aplicados no município de São Bento do Sul.

Considerando o cenário de adoção das regras de benefícios da EC Nº 103/2019, tanto regras permanente como de transição, a adoção da regra de pensão por morte e adequação da da regra de cálculo dos benefícios pela média e a aplicação da alíquota normal patronal linear de 21% sobre a folha de segurados ativos, o resultado seria de um **déficit atuarial de R\$ 245 milhões**, aproximadamente, o que demandaria uma alíquota suplementar próxima de 14%, a partir de 2023.

Item 5) Considerar a não revogação da regra contida no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, excluindo-se apenas o quesito da paridade nas pensões por morte.

Considerando o cenário do item 4 e a manutenção da regra do artigo 3º da EC nº 47/2005 ainda aplicável, o resultado seria de um **déficit atuarial de R\$ 274 milhões**, aproximadamente, o que demandaria uma alíquota suplementar próxima de 16%, a partir de 2023.

Item 6) Revogar a paridade nas pensões decorrentes de aposentadoria do art. 3º da EC 47/2005 e da EC 70/2012 (invalidez).

Esta questão em nada afeta o resultado atuarial do IPRESBS, uma vez que a hipótese de crescimento dos benefícios adotada é nula.



Item 7) *Elaboração de regras para aposentadoria especial aos servidores expostos a agentes insalutíferos, que possuem direito a aposentação antecipada, estabelecendo-se alíquota diferenciada para seu financiamento, calculada também com base nos fatores e índices de riscos ambientais e acidentários previstos nos laudos ambientais/técnicos do município.*

Para que haja a mensuração correta do impacto a partir das regras de aposentadoria especial por exposição a agentes nocivos, se faz necessária a classificação dos servidores na base de dados na referida categoria. De qualquer sorte, isso ensejaria o cálculo da aposentadoria destes servidores com base nessa regra, o que é faria com que a previsão de saída para a inativação seja bastante precoce em relação à aposentadoria voluntária, acarretando uma elevação dos seus passivos atuariais.

Item 8) *Demonstrativos referente a possibilidade de transferências de valores pelo Ente Federativo para amortização de déficit previdenciário, com verbas oriundas do FUNDEB.*

O recolhimento das contribuições patronais normal e suplementar ensejam a possibilidade de utilização dos recursos oriundos do FUNDEB para o seu adimplemento.

Sendo o que tínhamos para o momento, permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,


Guilherme Walter
Atuário MIBA n° 2.091
Lumens Atuarial