

**A APROXIMAÇÃO DAS REGRAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL AOS REGIMES PRÓPRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS**

CAROLINE BARBOSA ALVES

TERESINA

2016



www.conteudojuridico.com.br

CAROLINE BARBOSA ALVES

**A APROXIMAÇÃO DAS REGRAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL AOS REGIMES PRÓPRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação apresentado a Estácio CEUT, como Requisito Parcial para a Obtenção do Grau de Especialista em Direito Previdenciário.

Orientador: Prof.º Alex Sandro Lial Sertão.

TERESINA

2016



www.conteudojuridico.com.br

CAROLINE BARBOSA ALVES

**A APROXIMAÇÃO DAS REGRAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA
SOCIAL AOS REGIMES PRÓPRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-graduação apresentado a Estácio CEUT, como Requisito Parcial para a Obtenção do Grau de Especialista em Direito Previdenciário.

Aprovado em ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Orientador

1º Examinador

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação direta de inconstitucionalidade

Art. – Artigo

CF – Constituição Federal

CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

INPC – Índice nacional de preços ao consumidor

LC – Lei Complementar

PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar

RGPS – Regime geral de previdência social

RPPS – Regime próprio de previdência social

STF – Supremo Tribunal Federal

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

RESUMO

ALVES, Caroline Barbosa. **A aproximação das regras do regime geral de previdência social aos regimes próprios dos servidores públicos efetivos**. 2015. 37 f. Monografia (Pós-graduação em Direito) – Coordenadoria do Curso de Pós-graduação em Direito da Estácio CEUT, Teresina, 2016.

O regime próprio de previdência dos servidores públicos efetivos sofreu profundas mudanças na Constituição Federal, perpetradas pelas Emendas Constitucionais. O legislador constituinte derivado acabou com a paridade e a integralidade, permitiu a instituição do teto aos benefícios concedidos equivalente ao teto já existente para o regime geral de previdência social, dentre outras inúmeras mudanças. Percebe-se uma tendência política de aproximar as regras do regime geral às do regime próprio, demonstrada durante todo o trabalho. A própria Constituição prevê que o regime de previdência dos servidores públicos observará os requisitos e critérios fixados para o regime geral. O presente trabalho, portanto, visa analisar as mudanças trazidas pelas Emendas Constitucionais e a aproximação dos dois regimes públicos de previdência existentes no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Regime geral. Constituição Federal. Regimes próprios de previdência social. Aproximação das regras. Emenda Constitucional.

ABSTRACT

Even the pension scheme of tenured civil servants has undergone profound changes in the Constitution, perpetrated by the Constitutional Amendments. The derived constituent legislator ended parity and completeness allowed the ceiling to the institution granted benefits equivalent to the existing ceiling for the general social security scheme, among other numerous changes. We can see a political tendency to approach the rules of the general regime to the regime itself, demonstrated throughout the work. The Constitution itself provides that the civil servants pension arrangements comply with the set requirements and criteria for the general scheme. This study therefore aims to analyze the changes brought about by Constitutional Amendments and the approach of the two public pension schemes existing in Brazil.

KEYWORDS: Social Security. General scheme. Federal Constitution. Own social security systems. Approximation of rules. Constitutional amendment.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	06
2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL.....	11
3. REGRAS GERAIS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	16
3.1 DISPOSIÇÕES INICIAIS.....	16
3.2 AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS PROMOVIDAS PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS.....	20
3.2.1 EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998.....	20
3.2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003.....	21
3.2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL 47/2005.....	23
3.3 APOSENTADORIAS PREVISTAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL.....	25
4. A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS.....	27
4.1 DISPOSIÇÕES INICIAIS.....	27
4.2 REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS FEDERAIS – LEI 12.618/2012.....	28
4.2.1 INTRODUÇÃO.....	28
4.2.2 ENTIDADES FECHADAS – FUNPESP’S.....	29

5. A “PRIVATIZAÇÃO” DOS REGIMES PRÓPRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	32
6. CONCLUSÃO.....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

1. INTRODUÇÃO

O tema “Previdência Social” sempre foi muito discutido no Brasil, notadamente por seu caráter social. O Poder Público abstencionista de outrora, com o nascimento do Estado Social, se viu obrigado a assumir a responsabilidade pela efetivação dos direitos sociais (direitos fundamentais de segunda dimensão), destacando-se a saúde, a previdência social e a assistência social como pilares da Seguridade Social brasileira.

A Constituição Federal de 1988, a despeito de já existir legislação anterior tratando sobre temas correlatos, foi a primeira a instituir no Brasil o sistema da seguridade social. Frise-se que a Constituição de 1946 contemplou pela primeira vez no país a expressão “Previdência Social”.

O Prof. Frederico Amado (2015, p. 21) explica que:

Dentro da seguridade social, coexistem dois subsistemas: de um lado o subsistema contributivo formado pela previdência social, que pressupõe o pagamento (real ou presumido) de contribuições previdenciárias para que o segurado e seus dependentes possam usufruir dos benefícios. Do outro, o subsistema não contributivo, integrado pela assistência social e pela saúde, custeadas pelos tributos em geral (especialmente as contribuições destinadas ao custeio da seguridade social).

Em breve análise, a assistência social vem disciplinada nos artigos 203 e 204, da CF, destacando-se a Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS). Conforme leciona Fábio Zambitte (2007, p. 11), “Assim como a saúde, independe de contribuição do associado. O requisito para o auxílio assistencial é a necessidade do assistido”. Portanto, será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

Já a saúde é tratada especialmente pelos artigos 196 a 200, da CF, com regulamentação dada pela Lei 8.080/1990, sendo dever do poder público prestá-la a todos. Ainda das lições do Professor Fábio Zambitte (2007, p. 06):

A saúde é segmento autônomo da seguridade social, com organização distinta. Tem o escopo mais amplo de todos os ramos protetivos, já que não possui restrição à sua clientela protegida – qualquer pessoa tem direito ao atendimento providenciado pelo Estado -, e, ainda, não necessita de comprovação de contribuição direto.

Quanto ao terceiro pilar da seguridade social brasileira, com disciplina constitucional ditada em especial pelos artigos 40, 201 e 202, são dois os regimes públicos de previdência social previstos na Constituição Federal de 1988: o regime geral de previdência social (RGPS), que abarca a grande maioria dos trabalhadores brasileiros, e os regimes próprios dos servidores titulares de cargo efetivo nos entes federativos (RPPS's).

No que toca aos RPPS's, encontram seu fundamento no art. 40 da Constituição Federal, sendo que, após inúmeras alterações por Emendas Constitucionais, o que se nota cada vez mais é a tentativa do legislador em aplicar as regras da iniciativa privada aos servidores públicos.

Os maiores exemplos constam da Emenda Constitucional 20/1998, que acresceu ao art. 40, da CF, os parágrafos quatorze, quinze e dezesseis, os quais tratam da previdência complementar dos servidores titulares de cargo efetivo e, mais recentemente, da Lei 12.618/2012, que definiu a normatização básica do citado regime complementar para os servidores públicos federais.

Ressalte-se que, com tal modificação, os entes federativos que instituíam o regime de previdência complementar poderão fixar para o valor dos benefícios a serem concedidos pelo RPPS o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

Ainda, o disposto no artigo 202 e seus parágrafos, que tratam do regime de previdência privada, será observado, no que couber, pelo regime de previdência complementar dos servidores públicos.

O presente trabalho objetiva, inicialmente, fazer uma breve exposição dos regimes previdenciários existentes no Brasil e analisar as regras gerais dos regimes de previdência

social dos servidores públicos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, intitulados regimes próprios de previdência social, cuja base normativa está primordialmente no artigo 40 da Constituição Federal, com as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais 03/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005.

Posteriormente, abordará a previdência complementar dos servidores públicos, autorizada pela EC 20/1998 e instituída, para os servidores federais, pela Lei 12.618/2012, abordando em todo o exposto os pontos que justificam a afirmação de aproximação das regras do regime geral de previdência social aos regimes próprios de previdência social.

Por fim, o trabalho encerrará com as considerações finais sobre o tema tratado, sem a pretensão de esgotar o assunto, tendo em vista a sua complexidade e dinamismo. O objetivo é apenas trazer uma visão crítica, a qual denominou-se de “privatização” dos regimes próprios de previdência social, diante das inúmeras modificações introduzidas no ordenamento jurídico.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NO BRASIL

No Brasil, o traço distintivo entre a previdência social e a saúde e assistência social é o seu caráter contributivo, já que apenas terão cobertura as pessoas que contribuam para o regime que se filiarem.

Neste sentido, os planos de previdência social no Brasil podem ser divididos em básicos (ou públicos) e complementares (ou privados). Os primeiros são compulsórios a quem exerce atividade laboral remunerada, enquanto estes são facultativos e ofertam benefícios complementares aos beneficiados, fugindo à regra, portanto, da compulsoriedade de contribuição.

Ivan Kertzman (2013, p.37), analisando os regimes de previdência social, diz que:

Do ponto de vista financeiro, os regimes de previdência social podem ser financiados de duas formas: repartição simples ou capitalização. No regime de repartição simples, as contribuições são depositadas em um fundo único. Os recursos são, então distribuídos a quem deles necessitar. Está alinhado com o princípio da solidariedade. Os regimes previdenciários públicos do Brasil são organizados com base na repartição simples. O regime de capitalização é aquele em que as contribuições são investidas pelos administradores, sendo os rendimentos utilizados para a concessão de futuros benefícios aos segurados, de acordo com a contribuição feita por cada um. A previdência privada se utiliza desta técnica de custeio.

Quanto aos planos básicos, subdividem-se no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), obrigatório aos trabalhadores em geral, e nos Regimes Próprios de Previdência Social, obrigatórios para os servidores públicos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como os militares, caso tenham sido criados pelas respectivas entidades políticas.

Ainda, nas palavras do Professor Fábio Zambitte (2007, p. 27), no Brasil, existem dois regimes básicos de Previdência Pública, ambos de filiação obrigatória e caráter contributivo:

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que rege a previdência dos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de que trata o art. 201 da CF/88 e o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), aplicável aos servidores públicos efetivos dos Entes Federativos, de que trata o art. 40 da Lei Maior.

Conforme já dito, as diretrizes do RGPS estão fixadas no art. 201, da CF/1988, *in verbis*:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela EC nº 20, de 1998).

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; (Redação dada pela EC nº 20, de 1998).

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

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

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

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

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar. (Redação dada pela EC nº 47/05).

§ 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo. (Redação dada pela EC nº 20, de 1998).

§ 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência. (Redação dada pela EC nº 20, de 1998).

§ 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído dada pela EC nº 20, de 1998).

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes

incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído dada pela EC nº 20, de 1998).

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela EC nº 20, de 1998).

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo. (Redação dada pela EC nº 47, de 2005).

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

No plano infraconstitucional, as duas leis básicas que tratam da matéria são a Lei nº 8.212/91 (plano de custeio previdenciário) e a Lei nº 8.213/91 (plano de benefícios da previdência social).

Para o doutrinador Wagner Balera (2009, p.15) “Neste regime, encontraremos todos os trabalhadores, desde que não filiados ao regime próprio, bem como, aqueles que, embora não exerçam atividades remuneradas, inscrevem-se no sistema”.

No que diz respeito aos RPPS's, não cabe, no presente momento, fazer quaisquer explicações, visto que serão estudados no capítulo 3 da presente monografia.

Os planos complementares, por sua vez, dividem-se em: regime complementar privado aberto, regime complementar privado fechado e regime complementar dos servidores públicos efetivos, sendo este último também tratado em capítulo próprio.

Para o Professor Wladimir Novaes Martinez (2012, p. 55) a previdência complementar “é um conjunto de operações econômico-financeiras empreendidas no âmbito da sociedade, de adesão espontânea, propiciando benefícios adicionais ou assemelhados, mediante recursos exclusivos do protegido”.

O regime de previdência complementar privado goza de previsão no art. 202, da CF/88, conforme abaixo colacionado:

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

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

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

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

§ 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

§ 5º A lei complementar de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada. (Incluído pela EC nº 20, de 1998).

§ 6º A lei complementar a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (Incluído pela EC nº 20, de 1998).

A previdência complementar privada é regulamentada pelas Leis Complementares 108 e 109, ambas de 2001, já que se cuida de tema afeto à lei complementar. A LC 109 traz as regras gerais sobre a previdência complementar privada, ao passo que a LC 108 regula a relação jurídica entre as entidades componentes da Administração Pública com as suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão).

É organizada de maneira autônoma ao RGPS, sendo a sua filiação de natureza facultativa. Ainda, a relação previdenciária privada não integra o contrato de trabalho dos participantes.

O regime complementar privado aberto é explorado por sociedades anônimas com o objetivo de instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário acessíveis a quaisquer pessoas físicas, a exemplo da BRASILPREV, do Banco do Brasil.

Seu órgão regulador é o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e o órgão fiscalizador do sistema é a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), ambos vinculados ao Ministério da Fazenda, pois, no dizer de Fábio Zambitte (2007, p. 657) “apesar de o assunto ser previdência complementar, o MPS não possui qualquer ingerência no segmento aberto”.

Vê-se, assim, um forte controle estatal, que mitigou a autonomia privada no que concerne ao regime de planos ofertados, que deverão observar os parâmetros legais e ainda ser previamente aprovados pelos agentes normativos e reguladores do Poder Público.

Por fim, o regime complementar privado fechado é mantido por entidades fechadas de previdência complementar (associações ou fundações), que oferecem planos de benefícios a todos os empregados dos patrocinadores ou associados dos instituidores, portanto, não acessível a qualquer pessoa, a exemplo da PREVI – Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil.

O órgão fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar é a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Também existe o órgão regulador do sistema, que é o Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPIC), o qual expede normas administrativas, vinculando todo o setor. Ambos os órgãos são vinculados ao Ministério da Previdência Social.

Ressalte-se que o sistema de previdência complementar tem evoluído bastante, sendo uma fatia de mercado de aplicações, além de ser uma alternativa para a complementação de valor dos benefícios previdenciários.

O próximo capítulo abordará o regime próprio de previdência social com mais profundidade, visto tratar-se de um dos principais temas aqui discutido.

3. REGRAS GERAIS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

3.1 DISPOSIÇÕES INICIAIS

O regime próprio de previdência social – RPPS – é o regime de previdência que assegura aos servidores titulares de cargo efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pelo menos, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40, da Constituição Federal, conforme abaixo disposto:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

I portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

II que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 9º - O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Ao lado do art. 40, da CF, as Leis 9.717/1998 e 10.887/2004 traçam as regras gerais dos RPPS's e serão obrigatoriamente observadas pelos entes federativos na instituição dos seus regimes próprios.

De acordo com o art. 5º, da Lei 9.717/98, “os regimes próprios de previdência 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 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal”.

É necessário dizer que, neste capítulo, não serão abordados os planos de benefícios em espécie dos regimes próprios das entidades políticas, mas apenas as regras gerais dispostas na Constituição e as alterações perpetradas pelas Emendas Constitucionais, bem como as leis

que traçam as regras gerais, visto ser impossível dispor sobre as regras peculiares de cada ente.

Nas lições do Prof. Hugo Goes (2011, p. 640):

O RPPS oferecerá cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargo efetivo, magistrados, ministros e conselheiros dos tribunais de contas, membros do Ministério Público e de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídos suas autarquias e fundações e seus dependentes.

Ressalte-se que, 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, aplicar-se-á o regime geral de previdência social, conforme § 13, art. 40, com redação dada pela EC 20/1998.

Da mesma forma que o RGPS, o RPPS tem caráter contributivo e é organizado com base em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro a atuarial.

Apenas será possível a criação de um RPPS por cada entidade política, havendo apenas uma unidade gestora, conforme determina o § 20, art. 40, da CF (redação dada pela EC 41/2003). Entende-se por unidade gestora a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos previdenciários, a concessão, pagamento e manutenção dos benefícios.

No caso de extinção do RPPS, a União, o Estado, o Distrito Federal e os Municípios assumirão integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como dos benefícios cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção.

No âmbito do serviço público, a concessão de aposentadoria ou pensão por morte classifica-se como ato jurídico complexo, já que depende da manifestação de vontade de dois órgãos independentes: o órgão ao qual esteja vinculado o servidor e o Tribunal de Contas do respectivo ente.

A teor do art. 71, III, da CF, norma de reprodução obrigatória para os demais entes políticos, compete ao Tribunal de Contas da União apreciar, para fins de registro, a legalidade

dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

3.2 AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS PROMOVIDAS PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Os tópicos a seguir pretendem abordar as principais mudanças trazidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003 e 47/2005, as quais culminaram na atual redação do art. 40, da CF, já exposto acima.

3.2.1 EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998

A primeira reforma da previdência, que foi implementada pela EC 20/98, alterou drasticamente as regras previdenciárias, ao prever no *caput* do art. 40 a contribuição compulsória dos servidores públicos dos entes federativos. A expressão “de caráter contributivo” não era prevista na redação original.

A despeito, o art. 149 da CF, em seu texto original, apenas facultava aos entes instituir contribuições de seus servidores públicos para o custeio do RPPS. A EC 03/1993, posteriormente, instituiu a contribuição dos servidores públicos federais.

Além disso, os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não mais poderiam exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. Com isso, foram vedados todos os acréscimos que o servidor percebia, quando passava para a inatividade, tais como: adicionais de inatividade, prêmios, promoções etc.

Quanto à aposentadoria dos professores, os requisitos de idade e de tempo de contribuição passaram a ser reduzidos em cinco anos, em relação à aposentadoria voluntária, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Outra mudança foi que, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma da Constituição, ficou vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto no art. 40, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis.

Com efeito, se houver compatibilidade de horários, será possível a acumulação de dois cargos de professor, um de professor com um cargo técnico ou científico, assim como de dois cargos na área da saúde, com profissões regulamentadas, a teor do artigo 37, XVI, da Constituição Federal (AMADO, 2015).

Quando o cargo puder ser acumulado, a soma dos proventos não poderá ultrapassar o teto do funcionalismo público, que é o subsídios dos Ministros do STF.

Urge observar, neste momento, a regra que aproximou o RPPS do RGPS: a EC 20/1998 passou a prever que, além do disposto no artigo 40, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observaria, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.

O STF já entendeu que, por derivação, se não for possível a acumulação de duas aposentadorias, também não poderão ser instituídas duas pensões por morte em favor dos dependentes do falecido.

Permitiu, ainda, nos §§ 14, 15 e 16, do mesmo artigo que os entes da Federação instituíssem sua previdência complementar para os seus servidores, por meio de lei ordinária, de iniciativa destes, limitando o valor dos benefícios ao máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social.

Portanto, o que se observa é que a EC 20/1998 começou a introduzir as regras do RGPS nos regimes próprios, com uma notória tendência de aproximação das regras de ambos os regimes.

3.2.2 EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003

Com o advento da Emenda Constitucional 41/2003, o *caput* do art. 40 da CF foi alterado a fim de instituir o caráter solidário do RPPS e, com isso, permitir a incidência de contribuições previdenciárias a serem pagas pelos aposentados e pensionistas do RPPS.

Nesse sentido, há autorização constitucional para que os aposentados e pensionistas do RPPS paguem contribuições previdenciárias sobre os seus proventos e pensões, respectivamente, mas apenas sobre a parcela que exceda ao teto do RGPS, com a mesma alíquota dos ativos.

Ressalte-se que a reforma constitucional não instituiu diretamente a contribuição dos inativos e pensionistas, mas apenas autorizou a cobrança, cabendo aos entes políticos fazê-lo por meio de lei ordinária.

Neste ponto, o regime geral de previdência social difere, já que não há previsão de contribuição dos aposentados e pensionistas.

Outra importante mudança foi o fim da paridade e da integralidade. A paridade era o direito que o inativo tinha de ter seus proventos revistos na mesma proporção e data dos servidores em atividade. Já a integralidade era o direito de ter a aposentadoria calculada com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e correspondia à totalidade da remuneração.

Os proventos de aposentadoria dos servidores públicos passaram, assim, a ser calculados com base na mesma média aritmética utilizada no RGPS, outro ponto que demonstra a aproximação das regras dos regimes.

O art. 40, § 1º, da Constituição, que trata das diferentes espécies de aposentadoria do servidor, faz remissão aos §§ 3º e 17, os quais, respectivamente, determinam o fim da aposentadoria integral (valor do pagamento na inatividade igual à última remuneração), passando-se a calcular a prestação previdenciária por meio da média (assim como no RGPS), e a necessidade de atualização monetária quando da confecção da média, para efeitos de aferição da renda mensal inicial.

A Lei nº 10.887/2004 regulamentou dispositivos da EC nº 41/2003 e trouxe a forma de cálculo dos proventos, no seu art. 1º, *in verbis*:

Art. 1º. No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, 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.

O reajuste dos benefícios será anual e pelo índice utilizado no RGPS, que é o INPC, salvo os servidores que tiverem paridade assegurada, na forma do art. 15, da Lei 10.887/2004, com redação da Lei 11.784/2008. Vale dizer que a Suprema Corte decidiu cautelarmente na ADI 4.582 que referido artigo apenas se aplica à União, isso porque, é concorrente a competência para legislar sobre os regimes próprios, tendo a União invadido a competência dos demais entes políticos ao dispor sobre critério de reajuste dos benefícios previdenciários.

Por fim, houve a previsão do abono de permanência: o servidor público que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, da CF e que optar por permanecer em atividade fará jus ao abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória, não incidindo sobre ele contribuição previdenciária.

3.2.3 EMENDA CONSTITUCIONAL 47/2005

Com a EC 47/2005, ficou vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime próprio de previdência social do art. 40, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, ainda inexistentes, os casos de servidores portadores de deficiência, servidores que exerçam atividades de risco e

servidores cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Sobre o tema, o Prof. Frederico Amado (2015, p. 566) explica que:

Trata-se de exceção à regra constitucional que proíbe a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, em aplicação ao Princípio da Isonomia. Com propriedade, a aposentadoria com critérios especiais era prevista apenas para os servidores que exerciam atividades sob condições especiais que prejudicassem a saúde ou a integridade física, que não sofreu a regulamentação até o momento. Com o advento da Emenda 47/2005, houve uma expansão do benefício, que passou a abarcar também os servidores que desenvolvem atividades de risco e os portadores de deficiência, mas nunca foi editada a lei complementar exigida pelo artigo 40, § 4º, da CRFB.

Ainda, no que toca sobre a inexistência das leis complementares e sobre a constante aproximação das regras do RGPS para o RPPS, o Professor Frederico Amado (2015, p. 567) diz que:

Contudo, ante a omissão do Congresso Nacional, o STF passou a prover os mandados de injunção a respeito, garantindo a concessão do benefício especial aos servidores públicos mediante a aplicação das regras do RGPS, constantes dos artigos 57 e 58, da Lei 8.213/91: “Inexistente a disciplina específica da aposentadoria do servidor, impõe-se a adoção, via pronunciamento judicial, daquela própria aos trabalhadores em geral – artigo 57, § 1º, da Lei 8.213/91.” (MI 758, de 01.07.2008.

Logo, como o novo posicionamento da Suprema Corte, que não mais se limita a declarar a mora legiferante, a aposentadoria especial dos servidores público efetivo será devida nos mesmos termos do RGPS, ou seja, com 15, 20 ou 25 anos de contribuição, sem idade mínima.

Também, com a aprovação da Lei Complementar 142/2013, que regulamenta a aposentadoria especial dos segurados deficientes do RGPS, esta norma deve ser aplicada à aposentadoria especial dos servidores deficientes, até que o tema seja regulamentado no RPPS.

Por fim, a contribuição prevista no § 18 do referido artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante, conforme já comentado.

3.3 APOSENTADORIAS PREVISTAS NO TEXTO CONSTITUCIONAL

A primeira aposentadoria prevista no § 1º, inciso I, do art. 40, da CF é a por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

O servidor que apresentar incapacidade permanente para o trabalho, conforme laudo médico pericial, fará jus à aposentadoria por invalidez.

A jurisprudência do STF entende que se a entidade política não editar lei listando as doenças graves, os proventos serão sempre proporcionais, citando-se como exemplo o Recurso Extraordinário 353.595, de 03 de maio de 2005.

Entende, também, que a lei do RPPS que previr a lista legal de doenças graves, contagiosas ou incuráveis será taxativa, citando-se como exemplo o Recurso Extraordinário 656.860.

A segunda é a aposentadoria compulsória, a qual foi modificada pela EC 88/2015. Passou a ser prevista obrigatoriamente ao servidor efetivo, homem ou mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) ano de idade, na forma de lei complementar.

No que tange à aposentadoria voluntária, são exigidos 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo efetivo no qual se dará a aposentadoria. Ainda, serão observados os seguintes requisitos: a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher, com proventos integrais; b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, haverá redução de cinco anos tanto na idade quanto no tempo de contribuição para homens e mulheres.

Quanto às aposentadorias especiais, previstas no § 4º, do art. 40, CF, quais sejam, aos servidores portadores de deficiência; que exerçam atividades de risco ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física também já foram comentadas no que toca à EC 47/2005.

A despeito, vale dizer que o STF editou a súmula vinculante 33: “aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do Regime Geral de Previdência Social sobre a aposentadoria especial de que trata o artigo 40, parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal, até edição de lei complementar específica.

Porém, a súmula ficou aquém do que deveria ter dito, já que deixou de contemplar as hipóteses de aposentadoria aos servidores portadores de deficiência e os que exercem atividades de risco.

4. A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS

4.1 DISPOSIÇÕES INICIAIS

Conforme já exposto, a EC 20/1998 autorizou a instituição do regime público de previdência complementar através dos §§ 14, 15 e 16 do art. 40. A União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão instituir o regime de previdência complementar para seus servidores, mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo.

Para o Professor Frederico Amado (2015, p. 593), a aprovação da referida reforma na previdência significa:

Decorre de um movimento político que busca aproximar cada vez mais o regime previdenciário dos servidores públicos efetivos ao regime dos trabalhadores em geral, ignorando as peculiaridades inerentes à relação de trabalho no âmbito das pessoas jurídicas de direito público.

No mesmo sentido, ao regime previdenciário público complementar será aplicável, no que couber, as disposições relativas ao regime de previdência complementar privada.

Serão criadas entidades fechadas de previdência complementar, isto é, só poderão participar os servidores públicos titulares de cargo efetivo, de natureza pública, que oferecerão aos participantes planos de benefício somente na modalidade contribuição definida, sendo a adesão sempre facultativa.

Para o Professor Hugo Goes, (2011, p. 689): “A previdência complementar pública oferecerá aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida”.

Os planos de benefícios na modalidade contribuição definida são aqueles cujos benefícios têm seu valor ajustado ao saldo de conta mantido em favor do participante.

Portanto, somente o valor da contribuição do servidor é definida, enquanto o valor do benefício somente será conhecido por ocasião da sua concessão, o que depende de boa gestão na sua aplicação dos ativos, com vistas a garantir os benefícios futuros. Ou seja, poderá gerar insegurança jurídica.

Após a instituição da previdência pública complementar, as entidades políticas poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões dos RPPS's, o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.

Todavia, o novo regime só se aplica aos servidores públicos que tiverem ingressado no serviço público após a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar ou aos antigos servidores que fizerem opção expressa pelo novo regime.

O regime de previdência complementar dos servidores públicos federais, a ser estudado no próximo tópico, foi instituído pela Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, publicada em 02 de maio de 2012.

4.2 REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS FEDERAIS – LEI 12.618/2012

4.2.1 INTRODUÇÃO

Com a justificativa de equacionar os débitos do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais, a União instituiu sua previdência complementar, por meio da Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, promovendo substanciais alterações nas regras de aposentadorias dos servidores de cargo efetivo da União.

No mesmo caminho, os demais entes federativos começam a criar seus regimes de previdência complementar, a exemplo de São Paulo e Rio de Janeiro.

Tal regime também será aplicado aos servidores efetivos de autarquias e fundações públicas federais e aos membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União.

Vale relembrar que somente mediante a prévia e expressa opção do servidor público é que o regime se aplicará ao mesmo. Entretanto, mesmo que ele não o faça, o limite dos benefícios do RGPS será aplicado aos benefícios concedidos pelo RPPS.

Dispõe o art. 16 que:

Art. 16. As contribuições do patrocinador e do participante incidirão sobre a parcela da base de contribuição que exceder o limite máximo a que se refere o art. 3º desta Lei, observado o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se base de contribuição aquela definida pelo § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, podendo o participante optar pela inclusão de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência do local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

§ 2º A alíquota da contribuição do participante será por ele definida anualmente, observado o disposto no regulamento do plano de benefícios.

§ 3º A alíquota da contribuição do patrocinador será igual à do participante, observado o disposto no regulamento do plano de benefícios, e não poderá exceder o percentual de 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento).

§ 4º Além da contribuição normal, o participante poderá contribuir facultativamente, sem contrapartida do patrocinador, na forma do regulamento do plano.

§ 5º A remuneração do servidor, quando devida durante afastamentos considerados por lei como de efetivo exercício, será integralmente coberta pelo ente público, continuando a incidir a contribuição para o regime instituído por esta Lei.

O regime será mantido pelas contribuições do patrocinador, dos participantes e dos assistidos. A Lei 12.618/2012 possibilitou ao participante escolher anualmente a alíquota da sua contribuição. No caso do patrocinador, a sua alíquota será a mesma do participante, mas não excederá a 8,5%.

Referida contribuição incidirá sobre a parcela da remuneração que exceder ao teto do salário de contribuição do regime geral de previdência social, observado o teto do funcionalismo público.

4.2.2 ENTIDADES FECHADAS – FUNPRESP'S

Conforme já abordado, o regime de previdência complementar será instituído por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, porém, com personalidade jurídica de direito privado.

A Lei 12.618 autorizou a União a instituir três entidades de previdência fechada de acordo com os Poderes da Federação para administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, *in verbis*:

Art. 4º É a União autorizada a criar, observado o disposto no art. 26 e no art. 31, as seguintes entidades fechadas de previdência complementar, com a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário nos termos das Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001:

I - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, por meio de ato do Presidente da República;

II - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União e para os membros deste Tribunal, por meio de ato conjunto dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; e

III - a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud), para os servidores públicos titulares de cargo efetivo e para os membros do Poder Judiciário, por meio de ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 1º A Funpresp-Exe, a Funpresp-Leg e a Funpresp-Jud serão estruturadas na forma de fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, gozarão de autonomia administrativa, financeira e gerencial e terão sede e foro no Distrito Federal.

§ 2º Por ato conjunto das autoridades competentes para a criação das fundações previstas nos incisos I a III, poderá ser criada fundação que contemple os servidores públicos de 2 (dois) ou dos 3 (três) Poderes.

§ 3º Consideram-se membros do Tribunal de Contas da União, para os efeitos desta Lei, os Ministros, os Auditores de que trata o § 4º do art. 73 da Constituição Federal e os Subprocuradores-Gerais e Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Assim, as fundações são: a) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-EXE); b) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (FUNPRESP-LEG); c) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (FUNPRESP-JUD).

Conforme art. 19, da Lei 12.618:

Art. 19. A constituição, o funcionamento e a extinção da Funpresp-Exe, da Funpresp-Leg e da Funpresp-Jud, a aplicação de seus estatutos, regulamentos dos planos de benefícios, convênios de adesão e suas respectivas alterações, assim como as retiradas de patrocínios, dependerão de prévia e expressa autorização do órgão fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar.

§ 1º Serão submetidas ao órgão fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar:

I - as propostas de aprovação do estatuto e de instituição de planos de benefícios da entidade fechada de previdência complementar, bem como suas alterações; e

II - a proposta de adesão de novos patrocinadores a planos de benefícios em operação na entidade fechada de previdência complementar.

§ 2º No caso da Funpresp-Exe, as propostas de aprovação do estatuto, de adesão de novos patrocinadores e de instituição de planos devem estar acompanhadas de manifestação favorável do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda.

§ 3º No caso da Funpresp-Leg, as propostas de aprovação do estatuto, de adesão de novos patrocinadores e de instituição de planos devem estar acompanhadas de manifestação favorável das Mesas Diretores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 4º No caso da Funpresp-Jud, as propostas de aprovação do estatuto, de adesão de novos patrocinadores e de instituição de planos devem estar acompanhadas de manifestação favorável:

I - do Supremo Tribunal Federal;

II - VETADO.

Somente após a instituição das fundações e a autorização da PREVIC é que os planos de benefícios poderão entrar em funcionamento. Atualmente, a única que está em funcionamento é a FUNPRESP-EXE, com marco inaugural em 04 de fevereiro de 2013. O plano de benefícios dos servidores do Executivo federal se chama ExecPrev.

O Poder Legislativo optou por não ter uma fundação própria, delegando à FUNPRESP-EXE a administração do plano de previdência, que se chama LegisPrev, para os servidores da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União.

Já o regime complementar dos servidores do Poder Judiciário se encontra em processo final de regulamentação, tendo os servidores do Ministério Público da União aderido ao plano dos servidores do Judiciário.

5. A “PRIVATIZAÇÃO” DOS REGIMES PRÓPRIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A polêmica em torno das mudanças efetuadas não só nas regras dos regimes próprios, como também nas recentíssimas alterações nas regras do regime geral, remete aos fundamentos do papel do Estado e de sua relação com a sociedade, justificando o interesse no presente tema.

É inegável a tendência política de aproximar as normas dos Regimes Próprios às do Regime Geral de Previdência Social.

Referido movimento é visível na redação do § 12, do artigo 40, da CRFB, ao prever que o regime de previdência dos servidores titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. Logo, em caso de omissão, se houver compatibilidade, foi autorizada pela Constituição a utilização das normas das Lei 8.212/91 e 8.213/91 ao RPPS.

E não somente em tal regra encontra-se exemplo de aproximação. Durante toda a elaboração do trabalho, não faltam exemplos que justificam a afirmativa de aplicação das regras do regime geral aos regimes próprios.

Nesse sentido, observa-se a Emenda Constitucional 20/98, que inseriu os parágrafos 14, 15 e 16 no art. 40. Em mais uma perda dos servidores públicos, o modelo adotado para o regime público complementar dos servidores públicos federais efetivos é fundamentado no regime de previdência privada, tanto que em vários momentos a Lei 12.618/2012 expressamente faz remissão às Leis Complementares 108 e 109.

O já comentado art. 5º, da Lei 9.717/98, dispõe que os regimes próprios não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no RGPS, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

O seu art. 27, inclusive, pontifica que aplicam-se ao regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal as disposições das Leis Complementares 108 e 109, de 29 de maio de 2001.

Trata-se de um modelo de privatização da previdência complementar do servidor público, desconsiderando que as relações públicas têm peculiaridades que podem, em alguns casos, gerar benefícios diferenciados.

A expressão “privatização” decorre da ideia de que o regime geral de previdência privada abarca a grande maioria dos trabalhadores da iniciativa privada.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, apontar-se-á algumas das justificativas para as mudanças realizadas, elencando como principais o *déficit* que existe nas contas do poder público em razão dos benefícios pagos e as críticas que sempre foram lançadas ao tratamento diferenciado dos servidores públicos em detrimento dos trabalhadores da iniciativa privada.

Em verdade, a Europa e a América Latina têm sido palco de medidas inovadoras em torno da reforma de seus sistemas de seguridade social em razão da chamada crise fiscal do Estado.

De fato, o desequilíbrio das contas públicas vem constituindo o grande argumento em favor da redução das despesas previdenciárias, como – no caso da América Latina e, particularmente, do Brasil – uma das formas de liberar recursos para o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

Associados à questão do *déficit* fiscal, comparecem o desemprego, a taxa crescente de informalidade, as baixas taxas de crescimento econômico, com queda da arrecadação previdenciária, combinadas com o aumento da longevidade da população, o que têm conduzido ao crescimento desproporcional do universo de beneficiários inativos em face dos contribuintes em atividade.

É certo que os regimes de previdência social devem ser submetidos à revisão para coibir abusos e concessão de benefícios que onerarão os cofres públicos, sob o princípio da responsabilidade fiscal. E em alguns casos será realmente necessária a exigência de requisitos mais duros.

Mas, isso não significa compactuar com medidas tendentes ao confisco, seja pela redução dos benefícios previdenciários, seja pela cobrança de contribuição dos inativos, até

porque o servidor público, ao contrário do empregado do setor privado, não dispõe da poupança compulsória representada pelo FGTS (fundo de garantia por tempo de serviço).

Trata-se, no caso do FGTS, de uma reserva que, se não utilizada para outros fins durante o período laboral, poderá complementar a renda na aposentadoria.

Portanto, não cabe a total aproximação entre os regimes. As diferenças devem ser respeitadas, sob pena de reproduzir a desigualdade.

6. CONCLUSÃO

Dentro da seguridade social, coexistem dois subsistemas: o subsistema contributivo formado pela previdência social, que pressupõe o pagamento de contribuições previdenciárias para que o segurado e seus dependentes possam usufruir dos benefícios, e o subsistema não contributivo, integrado pela assistência social e pela saúde, custeadas pelos tributos em geral.

No que toca à previdência social, encontra-se disciplinada em especial pelos artigos 40, 201 e 202, da Constituição Federal. São dois os regimes públicos de previdência social previstos na Constituição Federal de 1988: o regime geral de previdência social (RGPS), que abarca a grande maioria dos trabalhadores brasileiros, e os regimes próprios dos servidores titulares de cargo efetivo nos entes federativos (RPPS's).

Os planos complementares, por sua vez, dividem-se em: regime complementar privado aberto, regime complementar privado fechado e regime complementar dos servidores públicos efetivos, sendo este último também tratado em capítulo próprio.

Os RPPS's, encontram seu fundamento no art. 40 da Constituição Federal, sendo que, após inúmeras alterações por Emendas Constitucionais, o que se nota cada vez mais é a tentativa do legislador em aplicar as regras da iniciativa privada aos servidores públicos.

Os maiores exemplos constam da Emenda Constitucional 20/1998, que acresceu ao art. 40, da CF, os parágrafos quatorze, quinze e dezesseis, os quais tratam da previdência complementar dos servidores titulares de cargo efetivo.

O trabalho ainda elencou diversas outras mudanças trazidas pelas Emendas Constitucionais, na tentativa de unificação dos dois regimes públicos.

Mais recentemente, a Lei 12.618/2012 definiu a normatização básica do citado regime complementar para os servidores públicos federais.

Por fim, a ideia abordada no trabalho aponta um modelo de privatização da previdência complementar do servidor público, e também das regras dos RPPS's, desconsiderando que as relações decorrentes da iniciativa privada e dos servidores públicos têm muitas distinções.

A expressão “privatização” decorre da ideia de que o regime geral de previdência privada abarca a grande maioria dos trabalhadores da iniciativa privada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade social**. 5. ed. São Paulo: LTR, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 20 de junho de 2015.

BRASIL. **Lei 12.618/2012**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm> Acesso em: 20 de setembro de 2015.

BRASIL. **Lei 8.212/1991**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm> Acesso em: 20 de setembro de 2015.

GOES, Hugo Medeiros de. **Manual de Direito Previdenciário**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 10. ed. Salvador: Juspodvm, 2013.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 4 Ed. São Paulo: Ed. LTr, 2012.

DA SILVA, Ademir Alves. **A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado**. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 18, n. 3, p. 16-32, Sept. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 de setembro de 2015.