

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
MAGNUS VINÍCIUS PINHEIRO DE SOUZA**

**ASPECTOS POLÊMICOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR  
PÚBLICO**

NATAL– RN  
2010

**MAGNUS VINÍCIUS PINHEIRO DE SOUZA**

**ASPECTOS POLÊMICOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR  
PÚBLICO**

**Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Esp. Meiriele Shirleide Ramos de Medeiros Araújo.**

NATAL – RN  
2010

MAGNUS VINÍCIUS PINHEIRO DE SOUZA

**ASPECTOS POLÊMICOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR  
PÚBLICO**

**Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.**

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA:

---

**Prof<sup>ª</sup>. Esp. Meiriele Shirleide Ramos de Medeiros Araújo.**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

---

Prof<sup>ª</sup>. Esp. Andréa Catarina Barros de Lira.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

---

Prof<sup>º</sup>. Esp. André Luiz Barros de Lima

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

**Dedico este trabalho a minha filha Rebecca e a minha esposa Keila, que conviveram por vários momentos com a minha angústia para que pudesse fazer o melhor.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, pois pela sua misericórdia, seu amor e poder deu-me forças para continuar, e alcançar esta vitória, assim como a minha sogra e sogro, estímulo, sacrifício e dedicação indispensáveis à conquista de mais esta meta de vida. A Keila Cruz minha esposa, companheira de todas as horas, por proporcionar condições para que eu possa escrever esta monografia, com o seu tempo, apoio e compreensão, incentivando-me a não desistir, mesmo nas condições mais adversas. Destaco aqui um agradecimento ao Professor Dr. Sérgio Alexandre Braga Jr. por suas considerações e cuidado nas revisões ao trabalho e à Professora Esp. Meiriele Shirleide Ramos de Medeiros Araújo, orientadora, por ter abraçado este trabalho, dando-me orientações preciosas para o desenvolvimento e conclusão do mesmo.

*"Acreditamos saber que existe uma saída, mas não sabemos onde está. Não havendo ninguém do lado de fora que nos possa indicá-la, devemos procurá-la por nós mesmos. O que o labirinto ensina não é onde está a saída, mas quais são os caminhos que não levam a lugar algum"..*

*Norberto Bobbio*

## RESUMO

Esta Monografia faz uma análise acerca das alterações na estrutura previdenciária do servidor público que vem sendo feita mediante um processo de reforma constitucional e legislativa. Nosso estudo inicia traçando uma trajetória através da evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo para podermos entender a Previdência Social que temos hoje. Em decorrência desta evolução, apresentaremos os três grandes regimes previdenciário: O Regime Geral, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, O Regime próprio dos servidores públicos e a Previdência Complementar. Demonstraremos que o Regime Geral é que servirá de parâmetro para que as mudanças no Regime Próprio sejam implementadas, e, para que isto se efetive, é necessário a instituição e consolidação da Previdência Complementar, de natureza pública, para os servidores públicos detentores de cargos efetivos. Discutiremos o processo das reformas iniciadas pela Emenda Constitucional nº 20 e continuada pela Emenda nº 41 e nº 47 que tiveram por objetivos: reduzir as distâncias de regras do Regime Próprio com o Regime Geral criando uma convergência de longo prazo. Abordaremos o que foi feito para que estas metas fossem alcançadas como a alteração da idade de referência para os atuais servidores; a criação de novas regras permanentes de cálculos de aposentadoria e pensões, alinhadas com a Regra do Regime Geral; o respeito aos direitos adquiridos, por meio de regras de transição que serão aplicadas aos que possuem expectativa de direito, mas não o direito adquirido. Trataremos da Emenda nº 41 responsável pela instituição do mesmo teto do Regime Geral para os futuros servidores públicos, desde que constituída a sua Previdência Complementar. Destacaremos ainda em nosso estudo, pontos já regulamentados, entre eles a nova fórmula de cálculos das aposentadorias, que é semelhante à do Regime Geral de Previdência Social e a aplicação do teto remuneratório federal e dos subtetos estaduais e municipais, como condição moralizante para o serviço público. Entre estas mudanças enfatizamos aquelas que abalaram a estrutura do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos que se deu através das emendas 41/2003 e 47/2005, onde direitos tidos como intocáveis, foram suprimidos. Nas mudanças provenientes da reforma previdenciária foram destacadas os aspectos polêmicos como a taxaço dos inativos, as alterações e criação de novas regras de transição, o fim da integralidade, da paridade, a redução da pensão, a desconstitucionalização dos cálculos e a instituição do Regime de Previdência Complementar. Analisaremos estes aspectos que convergem em direção à homogeneização das regras entre o Regime Próprio de previdência dos Servidores e o Regime Geral de Previdência Social.

Palavras-chave: Taxação dos Inativos. Regras de Transição. Paridade. Previdência Complementar. Regime Próprio.

## **ABSTRACT**

This monograph aims to analyze the alterations in the Social Welfare structure of the civil servant which has been done by means of a constitutional of process and legislative reform. Our study begins by tracing a trajectory through the historical evolution of Social Security in Brazil and abroad in order to understand the Social Security system we have today. Due to this evolution, we present the three major pension system: The Legal Framework, administered by the National Social Security Regime own civil servants and Pensions. Demonstrate that the legal framework is to serve as a parameter so that the changes are implemented in the own, and for this to become effective, it is necessary to the establishment and consolidation of Social Security Complementary nature of public servants to office holders effective. We will discuss the reform process initiated by Constitutional Amendment no. 20 and continued by Amendment no. 41 and 47 that had the following objectives: reducing the distances of the own rules with the General Administration creating a convergence of long-term. Discuss what was done so that these goals were achieved as a change in the age of reference for today's servers, the creation of new permanent rules of calculation of retirement and pensions, in line with regulation of the General; respect for acquired rights, by means of transition rules that will apply to have that expectation of rights, but not granted. Amendment no. 41 will deal responsible for the institution of the roof of the Legal Framework for future public servants, provided they made their Pensions. We still highlight in our study, points already regulated, including the new formula for calculation of pensions, which is similar to the General Social Security and implement the salary ceiling federal and state and municipal sub-ceilings, as a condition for uplifting the public service. Among these changes we focused one those ones that shook the structure of the Own Regime of Foresight of the Civil servants that happened through the Constitutional Amendment no. 41/2003 and 47/2005, when we abolished some rights which had been considered unchanged. In the changes originating from the reform of Social Welfare the controversial aspects some of them detached such as the taxation of the inactive workers, the alterations and creation of new rules of transition, the end of the integrality, of the parity, the reduction of the boarding house, the deconstitutionalization of the calculations and the institution of the Regime of Complementary Foresight. We will analyse these aspects that converge towards the homogenization of the rules between the Own Regime of foresight of the Servants and the General Regime of Social welfare.

**Keywords:** Taxation of the Inactive workers. Rules of Transition. Parity. Complementary foresight. Own regime

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	13
1.1 CONCEITO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	13
1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA .....	14
1.3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	19
1.4 PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	20
1.5 TIPOS DE REGIMES DE PREVIDÊNCIA .....	23
<b>1.5.1 Regime Geral de Previdência Social – RGPS</b> .....	23
<b>1.5.2 Regime Próprio de Previdência Social – RPPS</b> .....	24
<b>1.5.3 Regime de Previdência Complementar</b> .....	24
1.5.3.1 Previdência Complementar Fechada .....	25
1.5.3.2 Previdência Complementar Aberta .....	25
<b>2 REFORMAS DA PREVIDÊNCIA QUE TRATAM DO REGIME PRÓPRIO</b> .....	27
2.1 EXTINÇÃO DA APOSENTADORIA PROPORCIONAL E INSERÇÃO DA REGRA DE TRANSIÇÃO PELA EMENDA Nº 20/1998 .....	28
<b>2.1.1 O Pedágio Introduzido Pela Emenda nº 20/1998</b> .....	29
2.2 A UNIFICAÇÃO DO REGIME GERAL COM O REGIME PRÓPRIO A PARTIR DA EMENDA nº 41/2003 .....	30
<b>2.2.1 Situações Transitórias da Emenda 41/2003</b> .....	32
2.3 SITUAÇÕES TRANSITÓRIAS SOB NOVA PERSPECTIVA: EMENDA 47/2005 .....	34
2.4 A INTERMINÁVEL BUSCA DA LIMITAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO DO SERVIDOR PÚBLICO .....	36
<b>3 ASPECTOS POLÊMICOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO</b> .....	40
3.1 A TAXAÇÃO DOS INATIVOS E PENSIONISTAS FRENTE AOS DIREITOS ADQUIRIDOS .....	41
3.2 A PERDA DA PARIDADE .....	46
3.3 O DILEMA DA CRIAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	

PELOS MUNICÍPIOS .....	49
3.4 AS REGRAS DE TRANSIÇÃO E AS EXPECTATIVAS DE DIREITO .....	50
3.5 REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO RISCOS E GARANTIAS .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>

## INTRODUÇÃO

As Alterações na estrutura previdenciária do servidor público vêm sendo realizada mediante um processo de reforma constitucional e legislativa. O pano de fundo destas recentes reformas encontram guarida no vento das políticas neoliberais que exigia dos países periféricos a adoção de políticas econômica-fiscais aliadas à Reforma do Estado para que os mesmos fossem inseridos numa nova ordem mundial globalizada.

O sopro liberal reformista atingiu, na década de 1990, de forma mais intensa o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), instituído em benefício dos trabalhadores da iniciativa privada e de forma menos intensa o Regime Próprio de Previdência Social, destinado aos servidores públicos efetivos federais, estaduais, municipais e distritais, inclusive os policiais federais e civis, magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Foi por intermédio da emenda Constitucional nº 20 de 16 de dezembro de 1998 que foi estabelecido que a previdência seria contributiva, devendo ser financeira e atuarialmente equilibrada, significando a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição. Entre outras mudanças, verificou-se o fim da aposentadoria proporcional para os novos ingressantes e a existência de tempo mínimo de serviço público e idade mínima. Pretendeu-se, por ocasião da discussão do projeto de reforma que resultou nesta emenda, a unificação do Regime Geral com o Regime Próprio, aquele instituído em benefício dos trabalhadores da iniciativa privada e este último destinado aos servidores públicos detentores de cargo efetivo. No entanto, tal unificação não logrou êxito. Além disso, foram mantidas a integralidade e paridade das aposentadorias e pensões aos filiados ao Regime Próprio.

A reforma previdenciária mais virulenta que abalou a estrutura do Regime Próprio dos Servidores Públicos se deu com a emenda 41/2003 e 47/2005, onde direitos até então tidos como intocáveis foram suprimidos. Entre as mudanças mais contundentes observa-se o fim da integralidade, da paridade, a taxaço dos inativos, a redução da pensão, a desconstitucionalização dos cálculos dos proventos, ou seja, o constituinte reformador remete ao legislador ordinário a prerrogativa de legislar sobre a forma de cálculo dos benefícios. Além disso, ocorreu a limitação dos valores

das aposentadorias ao teto estabelecido para o Regime Geral assim que for instituída a Previdência Complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Esta reforma causou perplexidade aos servidores ativos, inativos, pensionistas, como também aos doutrinadores, juristas e demais profissionais que militam e lecionam na área.

O conteúdo das propostas, sua implementação, seus aspectos polêmicos e complexos nos obrigam a entender os seus mais variados contornos, haja vista, as particularidades dos agentes alvos das transformações.

Diante do exposto, o objetivo geral deste trabalho é analisar as alterações ocorridas no regime previdenciário dos servidores públicos civis efetuadas a partir das promulgações das Emendas Constitucionais de nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005, bem como das legislações infraconstitucionais que compuseram a Reforma da Previdência dos Servidores Públicos e suas implicações imediatas e futuras para os servidores ativos, inativos e pensionistas

A partir de uma revisão bibliográfica dos aspectos polêmicos da reforma da previdência do servidor público, analisar-se-á a controvertida discussão acerca da constitucionalidade da taxaço dos inativos e dos pensionistas do serviço público, tendo em vista que são bastante contundentes tantos os argumentos favoráveis quanto desfavoráveis à sua constitucionalidade, perpassando pela colisão de princípios constitucionais.

Procurou-se compreender os mecanismos do abandono do princípio da paridade entre as aposentadorias e pensões do serviço público em relação às revisões remuneratórias para as respectivas categorias funcionais ativas.

Examinou-se o processo de migração do Regime Geral de Previdência Social para o Regime Próprio de Previdência Social pelos Municípios, avaliando as vantagens e desvantagens tanto para o ente estatal quanto para o servidor.

O trabalho procura conhecer e discutir a lógica e a efetivação das regras de transição como forma de produzir uma passagem mais equilibrada dos antigos requisitos aos novos para a concessão dos benefícios previdenciários aos servidores investidos em cargos públicos efetivo até a data da publicação da reforma.

Será avaliada a repercussão a partir da instituição do Regime de Previdência Complementar, nessa perspectiva verificar os princípios norteadores deste regime,

haja vista que sua consolidação é um passo determinante em direção à homogeneização das regras entre o Regime Próprio e o Regime Geral.

De posse do resultado da pesquisa doutrinária e jurisprudencial foi possível definir conceitos, expor os pressupostos da matéria, fazer uma análise detalhada dos principais tópicos abordados, enfatizando os aspectos controvertidos objeto do estudo.

Para trabalhar este tema e esta problemática, os objetivos propostos foram alcançados por meio de uma abordagem dialética, pelo estudo evolutivo e comparativo.

## 1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social é um segmento da Seguridade Social, composta de um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, que tem como objetivo proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, contra contingência de perda ou redução da sua remuneração, de forma temporária ou permanente, de acordo com a previsão da lei.

### 1.1 CONCEITO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Para fazer frente a algumas contingências é que a previdência social se apresenta como um seguro social que traz em si, ínsito, o caráter de contributividade, ou seja, somente aqueles que contribuírem terão direito aos seus benefícios previdenciários.

Na visão de Wladimir Martinez Novaes (1992, p.99), a previdência Social é conceituada da seguinte forma:

Como técnica de proteção social que visa propiciar os meios adequados à subsistência da pessoa humana – quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aquiramos pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte – mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes.

No Brasil acrescenta-se a compreensão de que a Previdência Social ora se reveste de uma forma de filiação compulsória para os regimes básicos: Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), além de coletivo e de natureza pública para fazer frente aos riscos sociais, ora na forma de regime complementar onde imperam as características da

autonomia frente aos regimes básicos e a facultatividade de ingresso, sendo igualmente contributivo, coletivo ou individual.

## 1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A Previdência Social que se configura na atualidade é resultado de um processo evolutivo que perpassa pelas transformações econômicas políticas e sociais que permearam os conflitos e tensões gerados pelo modo de produção capitalista decorrente da Revolução Industrial.

Para fazer frente ao aprofundamento das tensões nas classes trabalhadoras devido aos infortúnios decorrentes do trabalho industrializado aliado a um panorama de concentração populacional da miséria nos principais centros urbanos é que na Alemanha, em 1883, é instituído o seguro-doença obrigatório para os trabalhadores da indústria, custeado de forma tríplice, ou seja, pelos trabalhadores, pelas empresas e pelo Estado, tal inovação se deu pela leis instituídas pelo Chanceler do Reich Otto Von Bismark. Este, em 1884, decretou ainda o seguro contra acidentes do trabalho custeado pelos empresários. Em 1889, sentiu-se a necessidade de se criar um benefício para fazer frente aos eventos de velhice e invalidez, principalmente para os trabalhadores custeados pelos trabalhadores, pelos empregadores e pelo Estado.

A concepção de Previdência Social de Bismark é um legado que foi apropriado por diversas nações, entre elas o Brasil.

Ainda na Europa, a França promulgou uma norma em 1898 criando a assistência à velhice e aos acidentes de trabalho. Na Inglaterra, em 1897, foi criado o seguro obrigatório contra acidentes do trabalho. Sendo imposto ao empregador o princípio da responsabilidade objetiva, o qual o empregador era responsável, mesmo sem ter concorrido com culpa para o acidente. Em 1911, foi instituído um sistema compulsório de contribuições sociais, que ficava a cargo do empregador, do empregado e do Estado, muito próximo da concepção de custeio que adotamos atualmente no Brasil.

As tensões políticas e sociais deram origem a uma nova fase, denominada segundo Martins (2007, p. 4) de constitucionalismo social, onde as constituições dos

países principiaram a tratar de direitos sociais, trabalhistas, econômicos e inclusive direitos previdenciários.

Neste sentido, a primeira constituição do mundo a incluir o seguro social em seu arcabouço foi a do México, de 1917. Seguiram as mesmas tendências as Constituições soviéticas de 1918, e a alemã de Weimar, de 1919, que também trataram de direitos previdenciários.

Jean- Jaques Dupeyroux (apud TAVARES, 2009, p.49) divide a evolução da Previdência Social em dois grandes blocos: a época clássica e a época moderna, intermediada por um período de transição. Na época clássica o foco do sistema previdenciário era voltado para atenuar os riscos da condição do trabalho, ou seja, o objetivo era a proteção do trabalhador, neste momento é que aparecem a proteção do acidente do trabalho e das doenças profissionais, a aposentadoria por velhice e a indenização por encargos de família. O marco representativo da época clássica foi, sem dúvida, a proteção previdenciária de Bismark da qual já comentamos.

Na época moderna, a expressão seguro social passa a ser aplicado de forma difusa, abrangendo o conjunto da população, ou seja, ocorre uma generalização desta proteção, com o direito à previdência aparecendo entre os direitos humanos. É nesta época que, segundo Tavares ( 2009, p. 50) “[...] inicia-se com uma verdadeira revolução na concepção previdenciária trazida pelo plano do inglês William Beveridge [...]”. O Plano Beveridge, de 1941, da Inglaterra pretendia ampliar o alcance da redistribuição de renda, garantido a cada pessoa o direito a um mínimo de proteção, ou seja, uma proteção básica. Se valendo de uma tríplice forma de custeio, porém com predominância de recursos de natureza estatal, pois contaria com previsão de transferências de receitas fiscais para manutenção do equilíbrio financeiro, além do gerenciamento do sistema pelo serviço público estatal.

No Brasil dividiremos a evolução histórica da previdência social segundo os ditames de cada constituição vigente na época, com o intuito de dar uma dinamicidade e compreensão lógica ao estudo que propusemos. Sem contudo, descuidar das expressões legislativas relevantes que nortearam o processo evolutivo do sistema proteção social.

Na Constituição imperial de 1824 ocorreu a primeira manifestação sobre assistência social, compreendendo tão somente ao atendimento aos cidadãos atingidos por calamidade pública, ocasionados por infortúnios sociais. Não manifestou-se nenhum avanço concreto de cunho protetivo assegurado aos

cidadãos por parte do Estado, ou seja, esta constituição seguiu-se fiel aos preceitos liberais de sua época, sem demonstrar avanço algum em relação ao restante do mundo.

A Constituição republicana de 1891 inovou ao determinar em seu art. 75 que a “[...] aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em casos de invalidez a serviço da nação”. Observa-se que tal benefício era garantido somente para uma categoria, a dos funcionários públicos e tratava-se de uma liberalidade, pois era custeada exclusivamente pelo Estado, ou seja, tal benefício era concedido independentemente de qualquer contribuição.

A doutrina dominante nacional reconhece na Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682, de 24.01.1923) de origem legislativa, como o marco inicial da história da Previdência Social em nosso país, pois foi criada a Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de cada empresa ferroviária, abrangendo essa categoria nacionalmente. Este modelo previa os seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez; aposentadoria ordinária, resultante da combinação de idade com tempo de serviço; além de pensão por morte e assistência médica. Estas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) eram compostas de fundos originários de contribuições dos empregados e dos empregadores, havia, também, contribuição do Estado, entre outras receitas.

Os benefícios da Lei Eloy Chaves foram estendidos através de decretos aos portuários e aos marítimos em 1926. Os trabalhadores pertencentes às empresas particulares prestadoras de serviços telegráficos e radiotelegráficos foram incluídas como beneficiários em 1928, por meio de criação de Caixa de Aposentadorias e Pensões nessas empresas. Em 1930, da mesma forma foram criadas as Caixa de Aposentadorias e Pensões dos empregados dos serviços de força, luz, bondes telefones vinculados a Estados, municípios e empresas particulares. As CAPs eram organizações de seguridade social por empresa.

A Constituição de 1934 manteve a competência legislativa da união para instituir normas sobre aposentadorias (art. 39, inciso VIII, item e consagrou o modelo tripartite de custeio do sistema de previdência social. Tais recursos adviriam da união, dos empregadores e dos empregados, sendo obrigatória tais contribuições (art. 121, §1º, h). Verifica-se que esta Constituição fez referência pela primeira vez ao termo “previdência” sem a adjetivação social.

A Constituição de 1937, de cunho autoritária, nada evoluiu em matéria previdenciária em relação às anteriores. A característica desta constituição é o marcante emprego da expressão “seguro social”.

No decorrer da década de 30, época da Revolução, o sistema previdenciário deixou de ser organizado por empresa, ou seja, ocorreu uma unificação das Caixas de Aposentadorias e Pensões em Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP, que congregavam não mais empresas, mas categorias de trabalhadores, de âmbito nacional. Surgiram, desta forma, os Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM); dos Comerciais (IAPC); dos Bancários (IAPB); dos Industriários (IAPI) e dos Empregados em transportes e cargas (IAPTEC). Cada categoria profissional passava a ter fundo próprio. Este processo de unificação e criação dos institutos perdurou até o início dos anos 50, quando este sistema previdenciário cobria quase a totalidade da população urbana assalariada. A fonte de custeio era tríplice, havia contribuições do empregado; do empregador, que incidia sobre a folha de pagamento e do governo por meio de uma taxa cobrada dos artigos importados. A gestão do sistema era exercida de forma tripartite, composta por um representante dos empregados, um representante dos empregadores e um do governo.

A Constituição democrática de 1946 foi a primeira a trazer a expressão “Previdência Social” em substituição ao termo “Seguro Social”. Onde observa-se uma constitucionalização sistemática da matéria previdenciária, incluída no mesmo capítulo que versava sobre Direitos Sociais, mais especificamente no artigo 157 que tratava sobre Direito do Trabalho. Esta constituição exaltou a “previdência” mediante tríplice contribuição de custeio e elencou como riscos sociais, a doença, a velhice, a invalidez e a morte, além de estabelecer a obrigatoriedade do seguro pelo empregador contra acidentes do trabalho.

Em 1947, o Deputado Federal (RN), Aluísio Alves apresentou o projeto de lei ampliava os benefícios para toda a população, ou seja, eram segurados todos os que exercessem emprego ou atividade remunerada no território nacional, excetuados os servidores público civis e militares da União, dos Estados, Municípios e Territórios, bem como os das respectivas autarquias, que estivessem sob regime próprios. Também ficaram excluídos desta lei os trabalhadores rurais e os domésticos que seriam abrangidos em legislação própria posterior. Este projeto deu origem à Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS – Lei nº 3.807, de 26/08/1960,

cujo traço marcante foi o de unificar toda a legislação securitária, dando unidade ao sistema de previdência social.

Este processo de unificação da legislação foi um passo importante, pois pavimentou o caminho para a unificação dos Institutos de aposentadoria e Pensões que, através do Decreto-lei nº 72, de 21/11/1966 criou o Instituto Nacional e Previdência Social (INPS), o qual além de unificar os institutos, promove a centralização da organização previdenciária, na forma de uma entidade da administração indireta da União, com personalidade jurídica de natureza autárquica.

A Constituição de 1967 foi a primeira a prever o benefício do seguro desemprego (art. 158, XVI), e assegurar aposentadoria à mulher aos 30 anos de trabalho, com salário integral (inciso XX do art. 158). Já a Reforma de 1969 nada acrescentou às previsões de cunho previdenciário ao texto constitucional.

Foi a partir da Lei nº 5.316, de 14/06/1967, que o seguro de acidentes de trabalho (SAT) passou a integrar a previdência social, ou seja, deixou de ser destinado a uma entidade privada e passou a ser administrado pelo então INPS.

Em 1969, o Decreto-lei nº 564, de 01/05/1969, estendeu a previdência social aos trabalhadores rurais, de forma particularizada e o Decreto-lei nº 704, de 24/07/1969 ampliou esta participação.

Foi Somente com a Lei nº 5.859, de 11/12/1972, que os empregados domésticos foram incluídos como segurados obrigatórios da Previdência Social.

A consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) foi editada em 1976, pelo Decreto 77.077 de 24/01/1976. Era uma norma que tinha força de decreto e não de lei, subordinando-se à Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).

A Lei nº 6.439, de 01/07/1977, instituiu o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência Social), objetivando a reorganização da previdência. O SIMPAS agregava as seguintes entidades:

- I- Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, que cuidava de conceder e manter os benefícios e demais prestações previdenciária;
- II- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS, que prestava assistência médica;
- III- Fundação Legião Brasileira de Assistência – LBA, que tinha a incumbência de prestar assistência social à população carente;
- IV- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, que promovia a execução da política do bem-estar do menor;
- V- Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social- DATAPREV, que cuida do processamento de dados da previdência social;

VI- Instituto de Administração Financeira da Previdência Social – IAPAS, que tinha competência para promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições e de outros recursos pertinentes à Previdência e a Assistência Social;  
VII- Central de Medicamentos – CEME, distribuidora de medicamentos, gratuitamente ou a baixo custo.

O SIMPAS atuava sob a orientação, coordenação e controle do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), possuía como objetivos integrar a concessão e manutenção de benefícios, a prestação de serviços; e custear as atividades e os programas, além da gestão administrativa, financeira e patrimonial se valendo das entidades agregadas conforme enumeramos acima.

A Emenda Constitucional nº 18, de junho de 1981, que alterou a Constituição Federal de 1967, outorgou o direito a aposentadoria com proventos integrais para o professor e para a professora após 30 e 25 anos de serviço, respectivamente, após efetivo exercício exclusivo de magistério.

### 1.3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 surge como um divisor de águas que rompe com o autoritarismo do regime militar e faz as pazes com o Estado democrático de direito. É Nesta pluralidade de ideais e de participação popular que emerge da constituição cidadã a nova concepção de seguridade social para o país, e nela contida a previdência social.

A previdência social encontra-se entre os direitos sociais dispostos no art 6º da Carta Magna de 1988, *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, **a previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.  
(grifo nosso)

A Constituição de 1988 já trazia na sua concepção uma necessidade inevitável de estruturação completa da previdência social, saúde e assistência social, unificando esses conceitos sob a moderna definição de "seguridade social" (arts. 194 a 204). Assim, o SINPAS foi extinto. A Lei 8.029, de 12/04/1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social -INSS (fusão do INPS e IAPAS), vinculado ao então Ministério da Previdência e Assistência Social, tendo sido regulamentado pelo Decreto nº 99.350, de 27/06/90. O Decreto nº 99.060, de 07/03/1990 vinculou o INAMPS ao Ministério da Saúde. Posteriormente, a Lei 8.689, de 27/07/1993, extinguiu o INAMPS. Houve, também, a extinção da LBA e FUNABEM em 1995 e da CEME em 1997.

O constituinte remeteu ao legislador ordinário a tarefa da estruturação desta previdência à nova ordem social proposta. Em função disto, foram editadas as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24/07/1991, que criaram, respectivamente, o Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social e o Plano de Benefícios da Previdência Social cujo foco recaia preponderantemente sob a figura do trabalhador e seus dependentes, sejam do setor âmbito privado ou do âmbito público.

Fato indiscutível é que o texto constitucional em seu nascedouro veio impregnado com uma proteção social visivelmente favorável aos servidores públicos, que por força do disposto no art. 39 da Constituição Cidadã e da Lei 8.112/90, que proporcionou a criação de um Regime Próprio de Previdência Social com regras bem mais atraentes àquelas disponibilizadas aos trabalhadores do âmbito privado, permitindo, inclusive a transferência para este regime de um grande número de empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

#### 1.4 PRINCÍPIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência como parte integrante da seguridade social também é detentora de princípios próprios.

Inicialmente, faz-se necessário examinar o conceito de princípio, para tanto recorre-se ao jusfilósofo Miguel Reale, *in verbis*:

Princípios são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tal admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da prática. ( REALE, 1977, p.299).

Os princípios e diretrizes que regem a Previdência Social estão descritos no artigo 3º da Lei 8.212 de 24 de julho de 1991. A organização da Previdência Social deve obedecer aos seguintes princípios: da universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição; do valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo; do cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente; da Preservação do valor real dos benefícios.

Pelo princípio da Universalidade de participação nos planos previdenciários, mediante contribuição verifica-se que todos os segurados deverão participar dos planos de benefícios oferecidos pela previdência social desde que arquem com a devida contribuição. Esse princípio contributivo é inerente à previdência social, diferentemente da saúde e da assistência social que independem de contribuição para que hajam alguma contraprestação do Estado, ou seja, apesar de integrarem a seguridade social, não são norteados por princípios tão restrito quanto este, tão ínsito à Previdência Social.

O princípio do Valor da renda mensal dos benefícios, substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado, não inferior ao do salário mínimo garantiria ao segurado meios indispensáveis para a sua sobrevivência, tendo como concepção o valor do salário mínimo idealizado pelo inciso IV do art. 7º da Constituição Federal de 1988 o qual atenderia para cobrir o mínimo básico para o trabalhador, dessa forma, a prestação previdenciária substituta do salário de contribuição do segurado não poderia ser inferior ao salário mínimo nacional

O princípio do Cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição, corrigidos monetariamente visa garantir que os salários que serviram de base para as respectivas contribuições serão atualizadas mês a mês mediante a aplicação de um índice legalmente previsto que preserve seus valores de uma possível inflação existente durante o período da contribuição e da concessão do respectivo benefício.

O princípio da preservação do valor real dos benefícios revela-se na manutenção do poder aquisitivo dos benefícios, ou seja, tais reajustes não representam aumento do valor real, visam tão somente manter o valor do benefício adquirido ao longo do tempo

O princípio da Previdência Complementar facultativa, custeada por contribuição adicional permite que aquele que desejar auferir um benefício acima do teto, poderá facultativamente filiar-se a um plano complementar mediante contribuição de um valor adicional, pois a Previdência Social possui um teto máximo de contribuição com o respectivo teto máximo de benefício.

Convém ressaltar que, para o Regime Próprio de Previdência Social. As Emendas Reformadoras estabeleceram princípios explícitos próprios a serem observados quando de sua integração ao subsistema da previdência Social

A Emenda Constitucional nº 20 estabeleceu os seguintes princípios: da contributividade; do equilíbrio financeiro e atuarial; uniformidade de requisitos e critérios para concessão de aposentadoria e pensão; limites e forma de cálculo de aposentadoria e pensão; vedação de percepção de mais de uma aposentadoria, ressalvada a decorrente de cargo acumulável na forma da constituição; observância obrigatória dos requisitos e condições estabelecidos no artigo 40 da Constituição Federal e, no que couber, dos requisitos e critérios fixados para o RGPS, inclusive para os demais benefícios previdenciários; uniformidade de critérios de contagem do tempo de contribuição e vedação de contagem de tempo fictício.

Após a promulgação da EC nº 20/98, foi criado o fator previdenciário através da Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999 a qual introduziu uma nova fórmula de cálculo obrigatória para a aposentadoria por tempo de contribuição para os trabalhadores filiados ao Regime Geral que leva em consideração a idade do segurado na data da aposentadoria, o tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida. Com a conjugação deste fator o Salário de Benefício passou a ser calculado pela média dos 80% dos maiores salários de contribuição do segurado de todo o período contributivo multiplicado pelo fator previdenciário. Percebe-se antemão que parte desta sistemática de cálculo elaborada por esta Lei será utilizada pela Emenda 41/2003 e aplicada ao regime o de previdência dos servidores

A Emenda Constitucional nº 41 por outro lado, acresceu os seguintes primados: da solidariedade; forma do cálculo fundada nas remunerações utilizadas como base para as contribuições aos regimes de previdência, devidamente

atualizadas; vedação da existência de mais de um regime próprio para os servidores e de mais de uma unidade gestora; reajustamento da aposentadoria e pensão para a preservação de seu valor real.

Estes princípios são verdadeiros fundamentos jurídicos em que repousam toda a estrutura da criação e sobrevivência do Regime Próprio, são eles que serviram para dar segurança jurídica às mudanças implementadas, como a que estabelece a taxação dos inativos e pensionistas, dentre outras.

## 1.5 TIPOS DE REGIMES DE PREVIDÊNCIA

No Brasil existem hoje três regimes de previdência, cada qual com características próprias, sendo alguns deles direcionado a um público específico. São eles: o Regime Geral de Previdência Social; O Regime Próprio de Previdência Social, ambos de natureza pública, e o Regime de Previdência Complementar que podem apresentar tanto a natureza pública como a privada dependendo do regime que complementa. Feitas essas considerações preliminares passa-se nos tópicos seguintes a analisar cada regime.

### **1.5.1 Regime Geral de Previdência Social – RGPS.**

Este regime está previsto e disciplinado basicamente no art. 201 do texto da Constituição Federal. Ele alcança os empregados privados, empregados domésticos, trabalhadores autônomos e temporários e os empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e investidos em cargos de livre admissão e exoneração. Tal regime é gerido e administrado pela autarquia federal denominada Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O RGPS é o mais abrangente, sua proteção abrange uma grande massa de trabalhadores brasileiros. Possui caráter contributivo, sendo de filiação obrigatória. No entanto, a Constituição de 1988 prever uma opção de filiação na qualidade de segurado facultativo, sendo vedado esta para os participantes de regime próprio de

previdência conforme §5 do art. 201 da CF/88: “É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência”.

### **1.5.2 Regime Próprio de Previdência Social – RPPS**

Este regime está previsto e basicamente disciplinado no art. 40 da Constituição Federal de 1988. Ele alcança os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios desde que os referidos entes instituíam o respectivo regime próprio, enquanto o dos militares encontram-se previsto no art. 142, X da Constituição.

Cabe ressaltar que estão proibidos de filiar-se ao regime próprio os servidores ocupantes exclusivos de cargos comissionados, os servidores temporariamente, os ocupantes de mandato eletivo e os empregados públicos, pois todos estes são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social.

A instituição do regime próprio será estabelecido mediante lei pelo respectivo ente instituidor, cabendo a este o poder de administrar, auto-organizar e gerenciar o mesmo de acordo com suas necessidades.

### **1.5.3 Regime de Previdência Complementar**

Regime de previdência Complementar é aquele que, sob a iniciativa privada, suplementa a ação do Estado, permitindo que as pessoas promovam planos de aposentadorias e pensões segundo sua escolha e conveniência, já que possui caráter facultativo e autônomo

### 1.5.3.1 Previdência Complementar Fechada

O Regime Complementar ao Regime Geral de Previdência Social tem natureza privada, sendo previsto no artigo 202 da Constituição Federal de 1988 e regulado pela Lei Complementar nº 109 de 29/05/2001. Esta forma de previdência é composta por Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC).

As EFPC são aquelas patrocinadas por empresas privadas ou associações, que por meio do vínculo empregatício ou mesmo associativas, oferecem aos seus empregados os respectivos planos de complementação de aposentadoria, são administrada por fundações ou sociedades civis e constituem os chamados fundos de pensão. Cabe ao poder público, no caso a União, por meio da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), criada pela Lei 12.154/09, de 25/12/2009 será responsável pela fiscalização e supervisão das Entidades Fechadas de Previdência Complementar

O Regime Complementar ao Regime Próprio de Previdência Social tem natureza pública e facultativa, sendo previsto exclusivamente para servidores públicos, conforme dispositivos constitucionais constantes nos, §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal de 1988. Este regime poderá ser instituído por lei de iniciativa do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e oferecidos aos seus respectivos participantes planos de benefícios.

### 1.5.3.2 Previdência Complementar Aberta

A previdência aberta é administrada por Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) ou sociedades seguradoras, que oferecem planos de benefícios que podem ser contratados por qualquer pessoa. Inclusive indivíduos que não são segurados obrigatórios de algum regime previdenciário podem se filiar a um plano de previdência aberta. O órgão regulador dessas entidades é o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) o qual emite e dita as normas do setor, cabendo a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) controlar e fiscalizar o

cumprimento das normas emitidas. Ambos os órgãos são subordinados ao Ministério da Fazenda.

## 2. REFORMAS DA PREVIDÊNCIA QUE TRATAM DO REGIME PRÓPRIO

Para entender-se as questões polêmicas que serão abordadas, foco do nosso trabalho, faz-se necessário conhecer as reformas implementadas através das Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº41/2003 e nº 47/2005 responsáveis pela moldagem de uma nova previdência para os servidores públicos. Algumas destas alterações eram de natureza auto-aplicável, outras precisaram de leis regulamentares, dentre elas destacamos as leis de nº 9.717/1998 que dispõe sobre os regimes próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; a Lei 10.887/2004 que regulamenta os cálculos das aposentadorias e pensões. Ressalta-se, também, a Lei Complementar nº 108/2001 que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar.

A Prof. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ( 2005, p.480) Comenta sobre as bases e objetivo da reforma, *in verbis*:

As bases para a chamada reforma previdenciária foram lançadas pela Emenda Constitucional nº 20/98. O objetivo último é o reduzir os benefícios sociais – mais especificamente proventos de aposentadoria e pensão - dos servidores públicos ocupantes de cargo efetivos e seus dependentes, colocando-os, paulatinamente, nos mesmos patamares vigentes para o regime geral de previdência social, que inclui os trabalhadores do setor privado e os servidores não ocupantes de cargo efetivo. O que se objetiva, na realidade, é a unificação da previdência social.

Este processo de unificação ocorre, também, através na legislação infraconstitucional onde, apesar do art. 24, XII, e art. 30, II da Constituição Federal prevê que a legislação sobre previdência é de competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios. Cabe à União o estabelecimento de Normas Gerais sobre a matéria, bem como a edição de normas específicas para seus respectivos planos. Isto significa que a exemplo da Lei 9717/1998 já mencionada, pretende-se uniformizar a proteção previdenciária dos servidores, reduzindo o espaço de autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios sobre a matéria.

Em face de cada reforma, ou seja, de cada nova emenda acrescentavam-se novas e mais complexas exigências para a obtenção do mesmo benefício. Para que não houvesse uma ruptura tão drástica para aqueles servidores que já haviam ingressado no serviço público antes da vigência de cada emenda foram criadas regras de transição mais favoráveis que as regras permanentes para aqueles que ingressassem no serviço público após a vigência das respectivas emendas.

Carvalho Filho (2007, p. 609) divide em três as situações dos servidores objeto das reformas previdenciárias. Define Primeiro como de situações consumadas, aqueles servidores que já implementaram todas as exigências previstas pela legislação anterior para a obtenção do benefício e, conseqüentemente, já eram detentores do direito adquirido. Em seguida, define como situações novas aquelas que são configuradas para aqueles servidores que ingressarem no serviço público após a vigência das reformas, pois estão submetidos às regras permanentes, ou seja, aos novos requisitos para a obtenção do benefício pretendido. Por último, define como situações transitórias aquelas relacionadas aos servidores que já ingressaram no serviço público anteriormente às reformas, mas ainda não implementaram todas as exigências para a obtenção do benefício, estes servidores são detentores de mera expectativa de direito.

## 2.1 EXTINÇÃO DA APOSENTADORIA PROPORCIONAL E INSERÇÃO DA REGRA DE TRANSIÇÃO PELA EMENDA Nº 20/98

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98 foi extinta a possibilidade da obtenção da aposentadoria voluntária aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco anos, se mulher, com proventos proporcionais. Extinguiu-se, também, a possibilidade que o professor de nível superior possuía de aposentar-se com a redução de 05 (cinco) anos. Mantida somente para os docentes de Educação Infantil, Fundamental e Médio.

A alteração mais considerável da Emenda Constitucional nº 20, está contida no inciso III do § 1º do art. 40, quando passaram a ser quatro os requisitos para a aposentadoria voluntária com proventos integrais:

§1º.....

....

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
- b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Percebe-se que os novos requisitos de idade mínima do servidor, o tempo de efetivo exercício e o tempo de ocupação no cargo efetivo acrescentado ao tempo de contribuição passaram a ser exigidos de forma cumulativa, o que tornou a obtenção da aposentadoria bem mais rígida para aqueles servidores que ingressaram no serviço público após a promulgação da referida emenda.

### 2.1.1 O Pédagio Introduzido Pela Emenda nº 20/98

Aquele servidor que havia ingressado no serviço público antes da emenda nº 20/98 e fosse adquirir os requisitos para aposentar-se após a sua vigência e desejasse obtê-la com proventos integrais. O art. 9º, *caput* da emenda previa uma regra de transição que viesse resguardar a expectativa de direito a ele conferido. Esta regra de transição consistiam na exigência de uma idade mínima de 53 (cinquenta e três) para o homem e 48 (quarenta e oito) anos para a mulher, além de 5 (cinco) anos no cargo público e o tempo de serviço que faltava para se aposentar na data da publicação da Emenda, 16/12/98 acrescido de um adicional 20% (vinte por cento), tal exigência foi rotulado pela doutrina como “pedágio”.

A EC nº 20 apesar de extinguir a aposentadoria proporcional, achou por bem nos termos do § 1º do art. 9º, estabelecer também um regramento transitório que contemplasse a aposentadoria proporcional daqueles servidores que houvesse ingressado no serviço público antes da promulgação da emenda e que atendessem as mesmas regras de idade mínima e tempo no cargo público, sendo que, nesta situação, o período adicional de contribuição – o pedágio - é aplicado um percentual

de 40% (quarenta por cento) do tempo que faltava em dezembro de 1998 para atingir o mínimo de 30 anos se homem e 25 anos, se mulher. O cálculo dos proventos, nesta hipótese, o servidor receberá um percentual de 70% (setenta por cento) do valor da aposentadoria, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma do “pedágio” ao tempo mínimo de contribuição, até o limite de cem por cento.

Este último regramento destinado à aposentadoria proporcional, praticamente inviabilizou esta alternativa ao servidor, pois com esta nova sistemática, o mesmo teria que superar significativamente o cumprimento do pedágio para que o valor de sua aposentadoria não sofresse uma redução de 30% (trinta por cento)

## 2.2 A UNIFICAÇÃO DO REGIME GERAL COM O REGIME PRÓPRIO A PARTIR DA EC Nº 41/2003

A Emenda Constitucional nº 41/2003 retoma de forma mais aprofundada a reforma da previdência do servidor público iniciada pela Emenda Constitucional nº 20/98.

Até o advento da emenda 41/2003, os cálculos aposentadoria e da pensão por morte dos servidores eram calculados baseados na última remuneração auferida pelo servidor na atividade, em obediência ao princípio da integralidade (art. 40, §§ 3º e 7º, antiga redação), princípio este revogado para os servidores investidos em cargos públicos efetivos a partir da entrada em vigor da referida emenda.

Com esta alteração as aposentadorias por tempo de contribuição, por invalidez, idade e compulsória passaram a ser calculadas pela média das contribuições, só podendo cogitar da adoção do critério da última remuneração, na hipótese do direito adquirido assegurado na Emenda Constitucional nº 41, *in verbis*:

Art. 3º É assegurado a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação vigente.

§1º.....

.....

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos seus servidores públicos referidos no *caput*, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Ao alterar o § 3 do art. 40 da Constituição Federal, a emenda 41/2003 remeteu ao legislador infraconstitucional a tarefa de sistematizar a nova metodologia para os cálculos dos novos benefícios. A partir deste momento ocorreu a desconstitucionalização dos cálculos efetivada com a aprovação da Lei 10.887/2004 que veio regulamentar o referido dispositivo.

Com esta regulamentação, os dispositivos contidos nesta Lei teve tiveram o condão de abrandar as diferenças conceituais da forma de cálculo da aposentadoria do servidor público com a do cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social.

O ponto em comum entre os dois regimes, é que a partir da Lei 10.887/2004, o cálculo do benefício do servidor público que antes era baseado no último salário do servidor, passou a ser definido em função da média salarial da sua trajetória. Ou seja, a mesma fórmula do calculo empregada no RGPS, exceto pela ausência do fator previdenciário, mecanismo introduzido em nosso ordenamento jurídico pela Lei 9.876/99 somente para o Regime Geral de Previdência Social.

A sistemática convergente adotada entre o RPPS e o RGPS é que ambos passaram a considerar a média aritmética simples das maiores remunerações a ser computado para o cálculo do benefício de aposentadoria 80% (oitenta por cento) de todo período contributivo desde a competência julho/1994 ou desde o início da contribuição, se posterior aquela competência, destaque-se que tais remunerações deverão ser atualizadas conforme §1º do art.1º da Lei 10.887/2004 *in verbis*:

§ 1º 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.

Este parágrafo praticamente reproduz o inciso I do art. 29 da Lei 8213/91 alterada pela Lei 9.876/99 que dispõe sobre o cálculo dos benefícios do Regime Geral.

Na esteira das alterações promovidas pela Emenda 41/2003 destaca-se aquela que dá nova redação ao §7º do art. 40 da Constituição, cujo dispositivo trata da redução do benefício da pensão em 30% (trinta por cento) em relação ao valor da remuneração ou provento do servidor falecido que ultrapassar o valor do teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, estipulado para o ano de 2010 em R\$ 3.416,54 (três mil, quatrocentos e dezesseis reais e cinqüenta e quatro centavos).

Destaca-se, também, a alteração do § 8º do art. 40 da Constituição que remete a uma lei a disciplina da nova sistemática do reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real.

Esta alteração introduzida pela Emenda 41/2003 neste dispositivo foi a responsável pela revogação ou quebra da paridade. Esta temática está dentre os aspectos polêmicos da reforma da previdência que serão analisadas no capítulo seguinte.

### **2.2.1 Situações Transitória da Emenda 41/2003**

Para aqueles servidores que haviam ingressado no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41/2003 e que ainda não haviam cumprido todas as condições para se aposentar, foram criadas pela referida emenda duas regras de transição específica para que estes servidores pudessem aposentar-se com proventos integrais e conserva-se a paridade entre ativos e inativos.

A primeira regra de transição foi estabelecida pelo art. 2º da EC 41/2003 e se referem aqueles servidores que ingressaram em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20. Esta regra altera a regra de transição disposta pela EC 20/98, requer do servidor os mesmos requisitos estabelecidos pela regra de transição da EC 20/98 que exigem uma idade mínima de 53 (cinqüenta e três ) anos para o homem e 48 (quarenta e oito) anos

para a mulher, além de 5 (cinco) anos no cargo público e o tempo de serviço que faltava para aposentar em 15/12/98, acrescido de um adicional de 20%. (vinte por cento) Vencidos estes requisitos, o § 1º do art. 2 da EC nº 41/2003 submete estes servidores a um jugo mais dificultoso, que ora passamos a transcrever:

1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40 § 1º, III, a, , e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

O parágrafo supra determina a aplicação de um redutor no valor da aposentadoria de 3,5% (três e meio por cento) para cada ano de idade inferior a 60 (sessenta) anos, se homem e, 55 (cinquenta e cinco) anos, se mulher, desde que o servidor cumpra as referidas exigências para se aposentar até 31 de dezembro de 2005, haja vista que, após esta data, o valor do redutor aumenta para 5% (cinco por cento). Torna-se Necessário reafirmar que esta situação é aplicada somente aos servidores que entraram no serviço público antes da promulgação da EC 20/98 e só irão cumprir as condições para se aposentar após a promulgação da EC nº 41/2003. Conclui-se que o servidor ao utiliza-se do redutor para aposentar-se não farão jus nem a integralidade nem a paridade.

A segunda regra de transição foi estabelecida pelo art. 6º da EC 41/2003 para contemplar aqueles servidores admitidos até a data da publicação desta emenda, 31/12/2003, com a possibilidade de se aposentarem com proventos integrais com base na sua última remuneração, desde que acumulem as seguintes condições: 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público; 10 (dez) anos de carreira e 5 (cinco) anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; tenham 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 50 (cinquenta) anos de idade, se mulher; 35 (trinta e cinco) anos de tempo de tempo de contribuição, se homem, e 30 (trinta) anos de tempo de contribuição, se mulher.

A primeira regra de transição supracitada possui como característica modificar outra regra de transição em curso, ou seja, cria-se uma transição de uma regra de transição. Esta nova regra adicionou um requisito a mais à regra anterior, cujo não cumprimento acarretará uma redução do benefício que pode chegar até 35% (trinta e cinco por cento) no valor da aposentadoria, se comparado à regra de transição anteriormente estabelecida pela Emenda 20/1998. Entendemos que tal recurso legislativo deveria ter sido evitado pelo nosso constituinte reformador, pois este, ao alterar uma regra de transição em curso, acarreta uma insegurança jurídica e um grau acentuado de incerteza quanto à efetividade das novas regras imposta.

A segunda regra de transição introduzida pela Emenda 41/2003 caracterizou-se pela exigência de 20 anos de efetivo exercício no serviço público para os servidores que se encontravam no serviço público quando da vigência da referida Emenda. Entende-se que tal requisito visa impedir que determinados trabalhadores advindos da iniciativa privada obtivessem o direito à aposentadoria com proventos integrais e fossem beneficiados com a paridade com apenas 5 (cinco) ou 10 (dez) anos de tempo de contribuição no serviço público, como ocorria na legislação anterior. Tal regramento exigirá do servidor público um maior tempo de contribuição para o regime próprio, o que permitirá para este um aporte maior de recursos para a sustentabilidade e equilíbrio atuarial do regime.

Esta demanda encontra-se, pó sua natureza, dentro dos aspectos polêmicos objeto deste estudo.

### 2.3 SITUAÇÕES TRANSITÓRIAS SOB NOVA PERSPECTIVA: EC Nº 47/2005

Esta emenda, originada da Proposta de Emenda Constitucional denominada “PEC Paralela”, foi concebida para mitigar os efeitos virulentos provocados pela EC nº 41/2003, em especial no que diz respeito à integralidade e a paridade entre ativos e inativos.

A Emenda Constitucional nº 47/2005 traz no seu bojo, precisamente no art. 3º uma norma transitória que somente é aplicável aos servidores que tiver ingressado no serviço público até 16/12/1998, data da publicação da Emenda nº 20/1998. Esta nova regra de cálculo de proventos ficou conhecida informalmente

como : “fórmula 95 para o homem ou 85 para a mulher”, pois a soma da idade e do tempo de contribuição sempre deverá resultar nesses números, conforme tabela abaixo:

**Tabela 1 – Fórmula 95 (Homens) e Fórmula 85 (Mulheres)**

<b>SEXO</b>	<b>H</b>	<b>M</b>											
<b>CONTRIBUIÇÃO</b>	35	30	36	31	37	32	38	33	39	34	40	35	...
<b>IDADE</b>	60	55	59	54	58	53	57	52	56	51	55	50	...
<b>SOMA</b>	<b>95</b>	<b>85</b>	...										

Fonte e elaboração: Secretaria de Previdência Social – Ministério da Previdência social - SPS/MPS.

Esta tabela representa a fórmula 85 ou 95, na qual o servidor do sexo feminino terá que ao somar a idade com o tempo de contribuição totalizar 85 para que possam garantir a aposentadoria com proventos integrais com base na última remuneração. O servidor do sexo masculino, por outro lado, terá que totalizar 95 quando somar a idade com o tempo de contribuição para fazes jus à referida integralidade. Os servidores de ambos os sexos poderão fazer uso das diversas combinações de idade e tempo de contribuição previsto na referida tabela.

Esta regra garante ao servidor público aposentar-se com proventos integrais com base na sua última remuneração desde que, de forma cumulativa, preencha as seguintes condições: 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício no serviço público, 15 (quinze) anos na carreira, 05 (cinco) anos no cargo em que se der a aposentadoria, 30 (trinta) anos de tempo de contribuição para a mulher e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição para o homem. No entanto, com relação à idade mínima estabelecida para o homem e para a mulher respectivamente de 60 (sessenta) e 55 (cinquenta) anos, a emenda prevê que estas poderão ser reduzidas em 01 (um) ano de idade para cada ano a mais que exceder 35 anos de contribuição para o homem e 30 anos de contribuição para a mulher. Desta forma. o servidor com 36 anos de contribuição poderá aposentar-se com 59 anos de idade, conforme tabela supramencionada.

Esta regra de transição favoreceu aqueles servidores que ingressaram muito cedo no serviço público, oportunizando para eles uma combinação de idade e tempo de contribuição que lhes garantirão a possibilidade de se aposentarem com proventos integrais com base na sua última remuneração e de terem assegurados a paridade com a remuneração dos ativos.

## 2.4 A INTERMINÁVEL BUSCA DA LIMITAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO DO SERVIDOR PÚBLICO

Antes da discussão sobre o título propriamente dito, é conveniente que se faça um breve histórico acerca da evolução do teto remuneratório no Brasil.

Quando da promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988, já existia uma preocupação de natureza moralizante ao instituir-se um teto remuneratório que evitasse o recebimento de vencimentos absurdamente altos pelos servidores públicos.

Em virtude desta preocupação foi previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assim dispôs em seu texto original:

XI – a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estados e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo prefeito.

O dispositivo em tela teve sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 14, onde o Supremo firmou posicionamento no sentido de que as vantagens de natureza pessoal não deveriam ser consideradas para fins do teto. Tal entendimento foi relatado pelo Ministro Célio Borja, conforme STF, Tribunal Pleno, ADIn Nº 14, DJ 1/12/89

Como vantagens de natureza pessoal deve-se entender aquelas nominalmente identificáveis, como quintos, adicionais por tempo de serviço e

parcelas decorrentes de incorporação de funções gratificadas. Com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, o dispositivo moralizante perdeu sua finalidade e eficácia.

Diante do desmonte da eficácia do dispositivo em baila, fez-se necessário a alteração do mesmo dispositivo, agora através da Emenda Constitucional nº 19/1998. Esta emenda alterou profundamente a redação do art. 37, inciso XI, senão vejamos:

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécies remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Federal.

Diante desta alteração, a nova redação inclui no teto as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. Percebe-se que a partir deste momento seria considerado no teto remuneratório todas as remunerações, não importa que fossem decorrentes de cargos, funções ou empregos públicos. Inclui no limite do teto até o somatório das remunerações dos cargos cuja acumulação é permitida pela Constituição.

Detecta-se, de pronto, alguns pecados cometidos com a nova redação, dentre eles, destacamos aquele que incluiu no limite teto o resultante das remunerações dos cargos acumuláveis, pois faria com que um servidor que exerça um cargo acumulável e que já percebe o teto ficaria impedido de receber a remuneração de um outro cargo público de professor universitário, embora tal acumulação seja permitida pelo letra b, do inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal.

Outro pecado que merece ser ressaltado foi aquele que incluiu no limite teto as verbas de caráter indenizatório, ou seja, aquelas que possuem a ínsita finalidade de recompor o patrimônio do servidor público. Celso Antonio Bandeira de Melo (2008, p. 308 ) nos brinda com o conceito de verbas indenizatórias: “indenizações, cuja finalidade é ressarcir despesas a que o servidor seja obrigado em razão do serviço [...]”. Dentre estas verbas, padece de destaque as diárias e as ajuda de custos e o auxílio-moradia, esta última prevista em Lei mais recente.

Dentro deste contexto, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sessão administrativa realizada em 24 de junho de 1998, que a nova redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, disposta pela Emenda Constitucional nº 19/1998, não seria auto-aplicável. Esta mesma sessão renovou a vigência do sistema previsto na redação original do art. 37, XI, da Constituição

Frustrada mais uma vez a implementação efetiva de um teto remuneratório no serviço público pela Emenda Constitucional nº 19/1998, restou ao constitucionalista reformador, desta vez intentá-la através da Emenda Constitucional nº 41/2003 que alterou o art. 37 inciso XI da Constituição Federal, que passou a ter a seguinte a redação:

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

Observa-se que na esfera federal há um teto unificado para os três poderes, que corresponde ao subsídio mensal recebido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito estadual, são previstos três subtetos remuneratórios distintos, quais sejam: um para os servidores do Poder Executivo, que corresponde ao subsídio mensal recebido pelo Governador, um para os servidores do Poder Legislativo, que corresponde ao subsídio mensal recebido pelo Deputado Estadual, que não pode ultrapassar 75% (setenta e cinco por cento) do valor recebido pelo Deputado Federal (art. 27, §2º, da Constituição federal). Em relação aos membros do Poder Judiciário corresponderá ao valor do subsídio recebido pelo desembargador, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do

subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos defensores públicos.

No âmbito municipal, o teto único corresponde ao subsídio mensal recebido pelo prefeito.

Nos Estados e no Distrito Federal, no entanto, o teto pode ser unificado, tendo como parâmetro o subsídio mensal do Desembargador. Para que isto se efetive é facultado aos dois entes políticos fixar, em seu âmbito, o limite único, mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, conforme dispõe o § 12 do art. 37 da Constituição Federal.

Em relação ao subteto da magistratura estadual, a Associação dos Magistrados do Brasil – AMB se insurgiu através da ADI/3854 – Medida Cautelar na Medida na Ação direta de Inconstitucionalidade. Assim ementou Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: MAGISTRATURA. Remuneração. Limite ou teto remuneratório constitucional. Fixação diferenciada para os membros da magistratura federal e estadual. Inadmissibilidade. Caráter nacional do Poder Judiciário. Distinção arbitrária. Ofensa à regra constitucional da igualdade ou isonomia. Interpretação conforme dada ao art. 37, inc. XI, e § 12, da CF. Aparência de inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução nº 13/2006 e do art. 1º, § único, da Resolução nº 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida. Voto vencido em parte. Em sede liminar de ação direta, aparentam inconstitucionalidade normas que, editadas pelo Conselho Nacional da Magistratura, estabelecem tetos remuneratórios diferenciados para os membros da magistratura estadual e os da federal.  
Publicação: DJ Nr. 124 do dia 29/06/2007

Mais uma vez, a alteração introduzida no inciso XI do art. 37 da Constituição foi alvo de inconstitucionalidade, desta feita, golpeia a instituição do subteto para os magistrados estaduais. Tal decisão, da forma como foi ementada, se pautou pela ofensa à regra da isonomia, pois submeteu a magistratura estadual ao tratamento inferior e discriminatório ao concedido à magistratura federal.

Portanto, não há que discordar da decisão do Supremo Tribunal Federal, haja vista, pois tal decisão tem o condão de proporcionar um caráter de unicidade ao Poder Judiciário através da adoção de um único teto remuneratório para a magistratura como um todo.

### **3. ASPECTOS POLÊMICOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR PÚBLICO**

A reforma previdenciária mais virulenta que abalou a estrutura do Regime Próprio dos Servidores Públicos se deu com as emendas 41/2003 e 47/2005, já referenciadas no capítulo anterior, onde direitos até então tidos como intocáveis foram suprimidos.

Reserva-se para este capítulo a análise dos aspectos polêmicos desta reforma, onde destacaremos a taxaço dos inativos e pensionistas, a perda da paridade, o dilema da criação ou não do regime próprio de previdência por parte dos Municípios, a revogaço das regras de transiço e a instituiço da Previdéncia Complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Assim, os servidores públicos filiados ao regime previdenciário previsto no art. 40, caput, admite no §1º, três modalidades de aposentadoria: voluntária; por invalidez; e compulsória.

A aposentadoria é voluntária é aquela que ocorre quando o servidor preenche os requisitos necessários e manifesta a vontade de aposentar-se mediante um requerimento administrativo. São exemplos desta modalidade: as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição.

A aposentadoria por invalidez é aquele em que o servidor é aposentado quando estiver inválido para o exercício do cargo e impossibilitado de reabilitação ou readaptação a outro cargo.

A aposentadoria compulsória ocorre aos 70 anos de idade, seja homem ou mulher, ao atingir esta idade, o servidor não tem a opção de continuar no serviço público e deverá se aposentar.

O texto originário da Constituição Federal de 1988 apresentava regras simples quanto às exigências para o servidor se aposentar. Estas exigências se limitavam a um tempo de serviço mínimo (35 anos para homem e 30 anos para mulher) e um tempo mínimo no cargo público de (05 anos para ambos). Não se exigia, ainda, idade mínima como requisito. Portanto, cumpridos cumulativamente os requisitos do tempo mínimo de serviço e no cargo, o servidor aposentava-se com proventos integrais, com base na última remuneração.

Além disso, havia a aposentadoria proporcional ao tempo de serviço sem a exigência de idade mínima, tendo como base de cálculo a última remuneração proporcional no cargo em que ocorria a aposentadoria e era assegurado a revisão de seus proventos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, ou seja, havia a paridade entre ativo e inativo

### 3.1 A TAXAÇÃO DOS INATIVOS E PENSIONISTAS FRENTE AO DIREITO ADQUIRIDO

A Emenda 41/2003 estabeleceu, de forma nítida, que além dos servidores ativos, os inativos e pensionistas deveriam contribuir para o RPPS. Tal dispositivo configurou-se no aspecto mais polêmico da reforma, pois várias teses foram levantadas tanto para contra quanto a favor desta contribuição.

A questão da constitucionalidade da contribuição causou controvérsia na Doutrina. O constitucionalista José Afonso da Silva (2003, p. 672) se posiciona da seguinte maneira quanto à questão, *in verbis*:

Observe-se que, nos termos da nova redação do dispositivo, também se impõe contribuição aos inativos e pensionistas. Essa determinação, que vem por via de emenda constitucional, parece-me inconstitucional, porque tal imposição não tem, no caso, natureza previdenciária, mas de simples imposto (sem causa) incidente sobre os proventos da inatividade e sobre as pensões com caráter de tributação da renda, gerando, assim, uma dupla tributação, com infringência ao princípio da igualdade.

Diametralmente oposto, encontra-se a declaração do constitucionalista Luis Roberto Barroso que, sem se posicionar quanto ao mérito da proposta, defendeu a constitucionalidade da taxa dos inativos, alegou que o sistema previdenciário era injusto e desigual porque possui uma solidariedade às avessas. “Os mais pobres financiam as aposentadorias dos mais ricos”. (MIGNONE, 2003).

Tal controvérsia chegou ao Supremo Tribunal Federal através dos requerimentos de concessão de medida cautelar nas Ações Diretas de

Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.105/DF e na ADI nº 3.128/DF. A Alta Corte, por maioria, decidiu pela constitucionalidade da cobrança dos inativos e pensionistas, deferindo o pedido, em parte, somente quanto a limitação da base de cálculo, que passou a ser, para todos, o valor da remuneração excedente ao limite máximo de pagamento de benefício pelo Regime Geral do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A decisão foi ementada da seguinte forma:

“ADI Nº 3105-DF E ADI Nº 3128-DF  
RELATOR PARA ACÓRDÃO: MIN. CEZAR PELUSO  
EMENTAS: 1. INCONSTITUCIONALIDADE. SEGURIDADE SOCIAL.SERVIDOR PÚBLICO. VENCIMENTOS. PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES. SUJEIÇÃO À INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO NO ATO DE APOSENTADORIA. NÃO OCORRÊNCIA. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. EXIGÊNCIA PATRIMONIAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE IMUNIDADE TRIBUTÁRIA ABSOLUTA. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003 (ART 4º, *CAPUT*). REGRA NÃO RETROATIVA. INCIDÊNCIA SOBRE FATOS GERADORES OCORRIDOS DEPOIS DO INÍCIO DE SUA VIGÊNCIA. PRECEDENTES DA CORTE. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 5º, XXXVI, 146, II, 150, I E III, 194, 195, *CAPUT*, II E § 6º, DA CF, E ART. 4º, *CAPUT*, DA EC Nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribui à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair *ad aeternum* a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de contribuição previdencial. Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com a aposentadoria. 2. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA. SEGURIDADE SOCIAL. SERVIDOR PÚBLICO. VENCIMENTOS. PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES. SUJEIÇÃO À INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA, POR FORÇA DE EMENDA CONSTITUCIONAL. NÃO-OCORRÊNCIA. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. EXIGÊNCIA PATRIMONIAL DE NATUREZA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE IMUNIDADE TRIBUTÁRIA ABSOLUTA. REGRA NÃO-RETROATIVA. INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO DO ESTADO NA ÁREA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. OBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA SOLIDARIEDADE E DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL, BEM COMO AOS OBJETIVOS CONSTITUCIONAIS DE UNIVERSALIDADE, EQUIDADE NA FORMA DE PARTICIPAÇÃO NO CUSTEIO E DIVERSIDADE DA BASE DE FINANCIAMENTO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE EM RELAÇÃO AO ART. 4º *CAPUT*, 150, I E III, 194, 195, *CAPUT*, II E §6º, E 201, *CAPUT*, DA CF. Não é inconstitucional o art. 4º, *caput*, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que instituiu contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadoria e as pensões dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. 3. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA. EMENDA CONSTITUCIONAL (EC Nº 41/2003, ART. 4º, PARÁGRAFO ÚNICO, I E II).

SERVIDOR PÚBLICO. VENCIMENTOS. PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES. SUJEIÇÃO À INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. BASES DE CÁLCULOS DIFERENCIADAS. ARBITRARIEDADE. Tratamento discriminatório entre pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é particularização do princípio fundamental da igualdade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões “50% do” e “60% do”, constantes do art. 4º, parágrafo único, I e II, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, §1º, e 150, II, cc. Art. 5º, caput e § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, §18. São inconstitucionais as expressões “50% do” e “60% do”, constantes do parágrafo único, inciso I e II, do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e tal pronúncia restabelece o caráter geral da regra do art. 40, §18, da Constituição da República, com redação dada por esta mesma Emenda.  
**Publicação:** DJ - 23/02/2007

Instalada a polêmica quanto à constitucionalidade da cobrança das contribuições dos servidores inativos e pensionistas, foram diversos os argumentos utilizados pelas partes envolvidas no processo.

A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e a Associação dos Magistrados do Brasil, aquela como requerente na ADIN Nº 3105-DF se socorreram do parecer do Advogado e Constitucionalista José Afonso da Silva, o qual se posicionou pela inconstitucionalidade da referida cobrança.

Dentre os argumentos levantados pelo parecista, destacam-se os seguintes:

i- a contribuição previdenciária é uma espécie de tributo cuja finalidade é vinculada a uma atividade previdenciária prestada ao contribuinte. Como os inativos e pensionistas não foram contemplados com alguma nova prestação ofertada por parte do ente estatal que justificasse a instituição desta espécie tributária, tal cobrança se configuraria como uma espécie de tributo sem causa, ou seja, considera a mesma ilegítima, pois as contribuições previdenciárias são formas tributárias necessariamente causais;

ii- outro argumento utilizado foi que as alterações implementadas pela pelo art. 1º da Emenda 41/2003 que altera o § 18. Do art. 40 prevê a incidência de contribuição previdenciária para os inativos e pensionistas que entrarem em gozo deste benefício a partir da publicação da referida emenda, serão chamados a contribuir com o mesmo percentual estabelecido para os servidores ativos, cuja incidência recairá sobre os valores que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social. Enquanto para os servidores

aposentados e pensionistas que já usufruíssem deste benefício antes da vigência da emenda teriam o tratamento diferenciado constante no § único, incisos I e II do art. 4º da referida emenda que discrimina os servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quando impõe a estes a contribuição previdenciária incidente sobre a parcela dos proventos e pensões que superarem cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social. Já para os aposentados e pensionistas da União, a contribuição incidirá sobre a parcela dos proventos e pensões que supere a sessenta por cento mesmo limite já ventilado. Diante desta situação posta, foi uníssona a argumentação que tais dispositivos estavam eivados de vícios, pois tais discriminações atentam contra o princípio da igualdade, constante no art. 150, II, da Constituição Federal ao impor sacrifício mais elevado e variado aos já inativos a época da Emenda conforme se trate de servidores estaduais, distritais, municipais ou de servidores federais. Tal argumento encontrou guarida no Supremo Tribunal Federal, quando ao julgar a ADI Nº 3105-DF E ADI Nº 3128-DF considerou inconstitucionais as expressões “50% do” e “60% do”, constantes do art. 4º, parágrafo único, I e II, da EC nº 41/2003. Tal supressão teve o condão de restabelecer a caráter geral o § 18 do art. 40 da constituição federal, cuja redação foi alterada pela referida Emenda;

iii- O parecerista argumentou que ao retirar parte dos proventos daqueles que já se encontravam inativados quando da publicação da Emenda, que impôs tais contribuições, estaria configurado uma afronta ao princípio da irredutibilidade da remuneração.

iv- Finalmente argumentou que as referidas contribuições desrespeitava ao direito adquirido aos já aposentados e pensionistas, como também um desrespeito ao direito subjetivo daqueles servidores que tinham cumpridos os requisitos de se aposentar, mas não haviam ainda requerido o referido benefício.

Fazendo coro pela inconstitucionalidade do art. 4º da Emenda o Vice Procurador da República, Antonio Fernando Barros de Souza elaborou um parecer, aprovado por Fontelles (2004), Procurador Geral, que opinou pela procedência da ADI da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público contra a taxaçoão dos inativos .

Dentre os argumentos erigidos pelo representante da Procuradoria Geral, destacamos em breve relato, haja vista que os mesmos guardam similaridade com os já expostos pelo Parecer do constitucionalista José Afonso da Silva. O procurador

ao rechaçar a taxaço aos inativos, consagra o princípio da irretroatividade das leis, segundo o qual “a lei não prejudicar  o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Inconformado, destaca que o dispositivo em análise está eivado de inconstitucionalidade por afrontar o princípio da isonomia tributária, já consagrado na Constitui o Federal de 1988.

Em contrapartida, a Advocacia Geral da União (AGU) afirma a constitucionalidade do dispositivo impugnado, enfatiza que a contribui o previdenciária tem natureza de tributo, e não   possível alegar a existência de direito adquirido a não ser tributado. Além disso, faz questão de ressaltar que a contribui o em questão está inserida num contexto de solidariedade, próprio da seguridade social, devendo todos os participantes, dentre eles os inativos e pensionistas, concorrerem para o sistema.

No mesmo ímpeto de alega es, a AGU alerta que o inciso XXXVI, do artigo 5  da Constitui o Federal impõe o respeito ao direito adquirido pela atua o do legislador infraconstitucional, pois traz em seu texto a palavra “lei”, de modo que a restri o não se aplicaria na hipótese de emenda constitucional.

O representante do Congresso Nacional na qualidade de requerido defendeu a constitucionalidade da Emenda, asseverando que o Congresso apenas aprovou um novo regime previdenciário, adequado às necessidades atuais, e com vistas   redu o das desigualdades existentes entre a previdência pública e privada.

O Supremo Tribunal Federal ao julgou inconstitucional as expressões que permitia uma cobrança desigual aos inativos e pensionistas conforme a vincula o funcional dos mesmos aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e   União restabeleceu, assim, o princípio da isonomia que estava sendo violado.

Diante do exposto, o presente trabalho acolhe o entendimento daqueles que se posicionaram contra a taxaço, pois a mesma viola diversos princípios constitucionais, além daquele que foi admitida pelo Supremo Tribunal Federal em sede do julgamento da ADI que se insurgiu contra a referida taxaço.

### 3.2 A PERDA DA PARIDADE

A paridade segundo Ivan Barbosa Rigolin (apud FELIPE, 2007, p. 33) é: “Qualquer transformação a cargo da ativa, com a conseqüente transformação de sua remuneração, precisa refletir no equivalente cargo com o qual algum inativo se aposentou no passado”.

A Emenda Constitucional 41/2003 disciplinou o benefício da paridade. Cessou a mesma para os novos servidores quando vierem a aposentar-se, mas a manteve para os já aposentados e os que, na data de sua promulgação, tinham direito adquirido à aposentadoria.

No lugar da paridade, adveio a regra constitucional que prevê o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real. A nova redação dada pela Emenda 41/2003 ao § 8º do art. 40 da Constituição, cujo teor transcrevemos: “É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.

Para Ibraim (2004, p. 33) esta nova redação pôs fim à paridade entre ativos e inativos, ou seja, não seriam mais estendidas aos aposentados e pensionistas as correções e vantagens concedidos aos servidores ativos. Ainda segundo este autor, do ponto de vista atuarial e previdenciário não fazia sentido ampliar uma vantagem criada para os servidores em atividade. No entanto, ele admite que a sua preocupação dos servidores procede, devido ao histórico inflacionário do país, há a possibilidade com o fim da paridade. Os aposentados e pensionistas possam ver seus proventos desaparecerem com a corrosão inflacionária.

Segundo Vieira (2004, p. 35) a nova redação do §8 do art. 40 da Constituição Federal veio mitigar o princípio da paridade, ao condicionar a preservação do valor real a critério definido em lei, pois retrata que esta atualização não irá condizer com a realidade.

Havia um temor decorrente da forma como o valor real dos benefícios dos aposentados e pensionista do RGPS não vinham sido mantidos ao longo do tempo. As dúvidas se avolumavam, que índice deve ser este definido em lei? Tais índices poderiam ser objetos de apreciação judicial?

A referida lei demorou a ser editada, criou-se um vácuo legislativo para aqueles servidores que não preencheram aqueles requisitos para a obtenção da paridade, ou seja, ficaram sem reajustes até 31 de dezembro de 2007, quando da publicação da medida provisória nº 431 de 14 de maio de 2008, convertida na Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008 que alterou o art. 15 da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei **serão reajustados, a partir de janeiro de 2008**, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente.(grifo nosso)

O que se temia transformou-se em realidade. Tais índices passaram a ser conhecidos, o mesmo que reajusta os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. O mesmo não foi, ainda, objeto de apreciação judicial promovidos por algum sindicato ou associação de servidores públicos até o presente momento.

Portanto, reajustam-se na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ou seja, não farão jus à paridade as aposentadorias concedidas pela média dos salários de contribuição de acordo com o disposto no art. 1º da Lei 10.887/2004 e da Medida Provisória nº 167/2004. Também não serão reajustados pela paridade as pensões decorrentes de falecimento de servidor ocorrido a partir de 20/02/2004, concedidas de acordo com o disposto no art. 2º da Lei nº 10.887/2004 e da Medida Provisória nº 167/2004.

Por outro lado, reajustam-se pela paridade com a remuneração dos servidores ativos os seguintes benefícios mantidos pelo regime próprio: as aposentadorias e pensões concedidas até 31 de dezembro de 2003 (art. 7º da Emenda nº 41/2003); as aposentadorias para cuja concessão o servidor tiver adquirido o direito até 31 de dezembro de 2003 (art 3º e 7º da Emenda nº 41/2003); as pensões decorrentes de falecimento de servidor (ativo ou inativo) ocorrido até 31 de dezembro de 2003 (art. 3º e 7º da Emenda 41/2003); as aposentadorias concedidas de acordo com as regras do art. 6º da Emenda nº 41/2003 e art. 3º da Emenda nº 47/2005; as pensões decorrentes de falecimento de servidor aposentado

de acordo com o art. 3º da Emenda 47/2005 (art. 3º, parágrafo único da Emenda nº 47/2005).

Observa-se que serão contemplados com o mesmo reajuste dispensados aos servidores ativos aqueles aposentados e pensionistas cujos benefícios foram concedidos até 31 de dezembro de 2003. Também fizeram jus à paridade aqueles servidores públicos que já tinham implementado todas as condições para requerer a concessão da aposentadoria até 31 de dezembro de 2003. No rol dos contemplados com a paridade encontramos as pensões decorrentes de falecimento do servidor ocorrido até 31 de dezembro de 2003 ainda que na inatividade.

Com a regra de transição da E.C 47/2005, observamos que foi possibilitado a paridade plena a todos os servidores que ingressaram no serviço público até a sua promulgação em 5 de julho de 2005, desde que atendam aos requisitos previsto no art. 3º da referida Emenda já esmiuçado no capítulo anterior.

Destaca-se, ainda, que não serão reajustados pela paridade as aposentadorias concedidas pela média dos salários de contribuição e as pensões decorrentes de falecimento ocorridos a partir de 20 de fevereiro de 2004. Estes benefícios serão reajustados na mesma data e índice destinados ao concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social e não mais na mesma proporção e data em que houver modificação da remuneração dos servidores em atividade.

A paridade era considerada como um princípio para os servidores públicos investidos em um cargo público efetivo e filiado a um regime próprio. No entanto, a sua quebra se deu, de forma cabal, para os servidores que ingressarem no serviço público após a data da publicação da Emenda, em 31 de dezembro de 2003.

Tal princípio, em tese, foi preservado para os que encontravam aposentados nesta data e para aqueles que na mesma data tinham direito adquirido à aposentadoria, consagrando o disposto do art. 3º da EC Nº 41/2003.

Na realidade para diversas categorias do executivo como os previdenciários, saúde e trabalho foram criados planos de carreira com gratificações produtivistas. Nestas carreiras, regulamentadas em leis, os servidores ativos poderão atingir até 100% (cem por cento) desta gratificação, mas ao aposentar-se só farão jus à incorporação de 50% (cinquenta por cento) desta gratificação, mesmo que preencham os requisitos para a obtenção da integralidade e paridade.

Diante desta realidade, poderia ser até mais vantajoso para o servidor aposentar-se pela média das contribuições e sem a paridade, se o Poder Público

providenciasse um índice adequado que mantivesse o valor real dos proventos de inatividade. Caso contrário, presenciar-se-á em breve, por parte dos servidores aposentados e pensionistas do serviço público a mesma lamúria que vem sendo apresentado pelos aposentados e pensionistas filiados ao Regime Geral, quando do anúncio pelo Governo Federal do índice de reajuste anual.

### 3.3 O DILEMA DA CRIAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA PELOS MUNICÍPIOS

A Lei nº 9.717/1998 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, dos Municípios, militares dos Estados e do Distrito Federal. Criado o regime próprio pelo ente federado, este deve abranger todos os servidores titulares de cargo efetivo.

Estariam as prefeituras obrigadas a instituírem Regime Próprio? A legislação previdenciária é omissa quanto a esta obrigatoriedade. No entanto quando da migração do RGPS para o RPPS, possibilitará ao Município uma economia imediata de 50% (cinquenta por cento) nas contribuições patronais incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores, pois a alíquota no âmbito do Regime Geral é de 22% (vinte e dois por cento) pode ser reduzida até 11% (onze por cento). Segundo publicação no site Agência Brasil, o presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski proclama: “A instituição do Regime Próprio de Previdência Social não traz só economia aos municípios, liberta-os da tirania da Receita Federal” (VIEIRA; FIORI; LOBO, 2007). Já o secretário nacional de previdência social, Helmut Sharwazer, orientou aos prefeitos avaliarem com cautela a opção pela migração do Regime Geral para o Regime Próprio, e declarou à repórter Irene Lobo (2007) : “Em qualquer regime previdenciário novo, a alíquota de contribuição começa pequena. Na medida que o regime amadurece, a alíquota cresce”.

Entende-se que os municipalistas visam um benefício financeiro de curto prazo, mas regime de previdência, dada a sua natureza, deve ser pensado visando sua sustentabilidade intergeracional.

Diante do exposto, considera-se que os prefeitos dos pequenos municípios não deveriam cogitar da possibilidade de instituir regime próprio nem tampouco a migração para o mesmo. Entende-se que o custo administrativo para a manutenção do regime próprio é elevado e complexo para municípios de pequeno porte, pois requer a implantação de uma estrutura de gestão cujas ações são orientadas, supervisionadas e acompanhadas pela União através do Ministério da Previdência Social para verificar o fiel cumprimento da Lei 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios, cuja inobservância gera sanções para o município.

Percebe-se que para os municípios de pequeno porte, a permanência dos seus servidores no Regime Geral de Previdência Social é infinitamente saudável para a saúde financeira do município, além de proporcionar uma segurança aos seus servidores quando do requerimento de seus benefícios.

### 3.4 AS REGRAS DE TRANSIÇÃO E AS EXPECTATIVAS DE DIREITO

Dentre o conjunto de alterações estabelecidas pela Emenda 20/1998 estava previsto no art. 8º da referida emenda uma regra de transição que exigia dos servidores investidos em cargo efetivo antes da promulgação da emenda uma idade mínima de 53 (cinquenta e três) anos para o homem e 48 (quarenta e oito) anos para a mulher, além de 5 anos no cargo público e o tempo que faltava para se aposentar em 15/12/98 (data da promulgação da emenda) de acordo com as regras vigentes, acrescido de um adicional de 20%(vinte por cento).

No entanto, a Emenda 41/2003 revoga expressamente o art. 8 da emenda 20/98, e dispõe que servidores regidos pelas regras supra mencionadas que ainda não houvesse cumprido todas as condições para se aposentar estão sujeitos a um novo sistema de condições prevista no art. 2º da referida emenda determina a aplicação de um redutor no valor de aposentadoria de 3,5% (três e meio por cento) para cada ano de idade inferior a 60 (sessenta) anos, se homem e 55 (cinquenta e cinco) anos, se mulher, desde que o servidor cumpra referidas condições para se aposentar até o dia 31 de dezembro de 2005, posto que após esta data, o valor do redutor aumenta para 5% (cinco por cento). Este sistema de regra é aplicado aos

servidores que entraram no serviço público antes da promulgação da emenda 20/98 e só irão cumprir as condições para se aposentar após a emenda 41/2003.

A perplexidade causada pela revogação das regras de transição da emenda 20/98 se dá pela impossibilidade das mesmas não chegarem a produzir seus efeitos, os servidores que estavam sob o manto dos efeitos jurídicos daquela emenda, foram surpreendidos com a alteração profunda dos elementos de transição da passagem de um sistema para outro.

José Afonso da Silva, Consultado pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB E Associação dos Membros do Ministério Público do Brasil se manifestou sobre a referida temática da seguinte maneira:

Se a norma constitucional dá garantia de gozo de um direito, no futuro, cumpridos os requisitos específicos que ela indica, isso significa criar direito subjetivo à estabilidade dessa situação jurídica subjetiva, no sentido de que ela não pode ser desfeita nem modificada em prejuízo de seu titular. Esse direito subjetivo, como é da natureza dessa situação jurídica subjetiva, se transforma em direito adquirido no momento da entrada em vigor de eventual norma nova que modifique as base sob as quais ele se incorporou no patrimônio do titular. Significa isso que a emenda constitucional, que decorrer da PEC, não pode prejudicar aquele direito, que, como todo direito adquirido, encontra proteção direta, plena e específica no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

Segundo este entendimento, a emenda constitucional não poderia retirar esse direito nem acrescentar requisitos mais gravosos para a aquisição da aposentadoria já configurados nas regras de transição descritas no art. 8º da Emenda 20/1998. Pois ao criar requisitos mais dificultosos através de normas mais recentes, aqueles direitos de natureza subjetiva transformam-se em direito adquirido, protegido pelo manto do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal que dispõe: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Barroso (2004, p. 84) se posiciona da seguinte maneira sobre a mesma temática:

O fato de haver ingressado no serviço público sob a vigência de determinadas regras não assegura ao servidor o direito à sua imutabilidade. Embora a jurisprudência seja casuística na matéria, é corrente a afirmação de que há regime jurídico – e, conseqüentemente, não há direito adquirido –

quando determinada relação decorre de lei, e não de um ato de vontade das partes, a exemplo de um contrato.

O posicionamento de Barroso nos remete ao conceito de mera expectativa de direito, neste o servidor público aproxima-se de vir a consumir o direito, mas aproximação difere de consumação para transformá-los em direito adquirido.

Percebe-se que esta nova regra de transição da Emenda 41/2003 que modificou a antiga regra de transição da Emenda 20/1998 apesar de estabelecer requisitos mais gravosos para o servidor, não teve o condão de violar direito adquirido, haja vista, sua inexistência. Portanto não há que falar-se em ilegitimidade nem em inconstitucionalidade da regra inovadora.

### 3.5 REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO: RISCOS E GARANTIAS

A instituição da previdência complementar para servidores públicos titulares de cargo efetivo só veio a tornar-se possível após a Emenda Constitucional nº 20/98 que exigia para sua efetiva implantação a publicação de uma lei complementar federal, apresentada ao Congresso Nacional em março de 1999 (PLP nº 9/99), que por dificuldades políticas nunca foi votada.

Com o advento da Emenda 41/2003, ficou afastada a necessidade de uma lei complementar federal, e sua instituição, dependendo exclusivamente de lei ordinária de iniciativa de cada ente federado. Disponibilizado aos servidores a adesão a um Plano de Previdência Complementar, o ente pode limitar o valor dos benefícios a serem pagos pelo RPPS ao mesmo teto aplicado ao RGPS.

A Previdência Complementar é um regime disciplinado constitucionalmente pelos artigos 40 e 202 da Constituição Federal de 1988, devendo observar as Leis Complementares nº 108 e 109, de 2001. Este regime Possui, dentre outras, as seguintes características: planos de benefício somente na modalidade de contribuição definida; autonomia em relação ao regime compulsório de previdência (no caso o RPPS); sua facultatividade e relação de natureza contratual. Vale

salientar que o regime financeiro deste regime é o de capitalização, ou seja, o valor a que o filiado vier a fazer jus dependerá do montante de recursos acumulados em sua conta individualizada que dependerão da gestão e dos rendimentos do fundo. Ao contrário do RPPS, cuja responsabilidade do Estado inclui o de suprir eventuais insuficiências, no Regime Complementar a responsabilidade do Estado limita-se a aportar contribuições, não respondendo por eventuais insuficiências.

André Luiz Menezes Azevedo Sette (apud MARTINEZ, 2004, p.105) censura a opção do constituinte reformador que, *in verbis*:

Privilegia as finanças em detrimento do social [...] Enfim, nota-se o retrocesso do legislador, neste particular, que adotou o chamado sistema de capitalização, o qual apresenta nítidas desvantagens em relação ao sistema anterior (de repartição) por privilegiar o individualismo, não atendendo aos anseios da justiça social (coletividade). No mais, no atual modelo, os riscos (objeto da cobertura) normalmente são reduzidas em relação ao anterior.

Segundo o autor, implementação da previdência complementar só traria riscos e desvantagens para o servidor, pois os riscos são nitidamente individualizados, longe de garantir uma proteção social de cunho coletivo, característico do regime de repartição simples, onde impera um pacto intergeracional.

Para Hulle (2008), as modificações introduzidas pela Emenda 41/2003 conspiram para a necessidade da instituição da previdência complementar no serviço público. Entre estas modificações, ele ressalta que o fim da integralidade e da paridade provocarão uma sensível redução nos benefícios dos aposentados, que somente poderão ser compensados com a adesão dos servidores ao Regime Complementar, tão logo seja instituída pelo Poder Executivo do ente estatal. Pois, somente desta forma, oportunizará ao servidor aposentado a manutenção de seu padrão de vida próximo do que era quando estava na atividade.

Entende-se que todas as condições foram criadas para a implementação do regime de Previdência Complementar. Efetuada sua criação através de lei ordinária e fixado o valor de aposentadorias e pensões no limite máximo estabelecido para o regime geral, o servidor público será compelido a aderir a regime complementar a fim de que possa no futuro ter uma aposentadoria mais próxima da remuneração

percebida na atividade. No entanto, deverá individualmente assumir todos os riscos e incertezas inerentes a este regime.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos capítulos anteriores procura-se mostrar o delineamento da reforma da previdência historicamente construída. Para tanto busca-se situá-la segundo os ditames de cada constituição vigente na época que reproduziam os valores sócio-políticos dominantes da sociedade brasileira.

Percebe-se que com promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu um avanço significativo para a Seguridade Social como um todo, Ela empreendeu uma inevitável estruturação da Previdência Social, Saúde e Assistência Social que foram implementadas com destreza pelo legislador infraconstitucional.

Fato indiscutível é que o texto Constitucional, em baila, nasceu impregnado por uma proteção social visivelmente favorável aos servidores públicos, ao qual proporcionou a criação de um Regime Próprio de Previdência Social com regras bem mais atraentes quando comparados ao Regime Geral de Previdência Social dispensados aos trabalhadores da iniciativa privada.

A reforma da previdência Construída a partir da Emenda nº 20/1988 e continuada pelas emendas constitucionais 41/2003 e 47/2005 procuraram corrigir esta distorção, através de um processo contínuo de supressão de direitos constitucionalmente ofertados pelo constituinte originário aos servidores públicos de cargos efetivos. Tais supressões objetivaram homogeneizar regras entre os regimes previdenciários, ou seja, estabeleceram mecanismos que conspiram para a unificação do Regime Próprio com o Regime Geral.

A EC 20/1998 apesar de tratar quase que exclusivamente da Reforma da Previdência do Regime Geral, lançou as bases da reforma previdenciária do servidor público.

Dentre as bases da reforma lançadas pela Emenda 20/1998 destaca-se aquela que determinou que a previdência deveria ser contributiva, financeira e atuarialmente equilibrada. Para tanto, a eventual aposentadoria deixou de considerar apenas o tempo de serviço, passando a ter o foco no tempo de tempo de contribuição. Para a aposentadoria do servidor público introduziu novos requisitos de idade mínima, tempo de efetivo exercício e tempo de ocupação no cargo exigidos cumulativamente com o tempo de contribuição. Outra medida que marcou esta Emenda foi a extinção da aposentadoria proporcional ao tempo de serviço para os

novos servidores e para aqueles servidores que se encontravam investido em cargo público efetivo quando da vigência da referida Emenda, a inovação ao estabelecer uma regra de transição sob uma forma de pedágio adicional de um tempo de contribuição exigidos.

A regra de transição estabelecida pela EC 20/1998 foi alterada pela EC 41/2003 e foi alvo de polêmicas abordadas no 3º capítulo deste nosso trabalho. Além disso, a EC 20/1998 sinalizou para a criação de uma previdência de caráter complementar para os servidores públicos, a qual foi retomada pela EC 41/2003, quando estabeleceu para o servidor público o mesmo limite máximo para o valor dos benefícios o regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, sendo possível a adoção do mesmo limite máximo para a aposentadoria dos servidores públicos filiados ao regime próprio, desde que o governo aprove uma lei regulamente e implemente, de fato, a Previdência Complementar. Considera-se esta implementação a viga mestra para o processo de unificação dos dois regimes.

Dentre os aspectos polêmicos da reforma da previdência abordados, a taxação dos inativos e pensionistas foi aquela que mais causou controvérsias

O Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a taxação dos inativos e pensionistas acolheu somente a inconstitucionalidade quanto ao tratamento diferenciado dispensados aos servidores já inativos em 31 de dezembro de 2003, pois teriam ônus mais elevado e discriminado conforme tratasse de servidores estaduais, distritais, municipais ou servidores da união. Os servidores da União pagariam contribuição sobre os valores dos proventos que excedessem sessenta por cento do limite atual de R\$ 3.416,64 (três mil, quatrocentos e dezesseis reais e sessenta e quatro centavos), que é o limite máximo estabelecido para o benefício geral de previdência social, ou seja, sobre o valor que superar R\$ 2.049,84 (dois mil, quarenta e nove reais e oitenta e quatro centavos). Os servidores inativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pagariam contribuição sobre a parcela que superasse cinquenta por cento o limite máximo do regime geral de benefício da previdência social acima declinado, o que equivale a R\$ 1.708,27 (um mil, setecentos e oito reais e vinte e sete centavos). Além disso, os que se aposentassem após a publicação da Emenda, a contribuição incidiria sobre o valor que superassem o limite máximo do regime geral em comento. Portanto, tais discriminações, por ofensa ao princípio

constitucional da isonomia tributária foram julgadas inconstitucionais e, ao final, foi determinado que a contribuição dos servidores aposentados e pensionistas da União, dos Estados, distrito Federal e Municípios incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere o limite máximo estabelecido para o Regime Geral de previdência social.

Não haveria como deixar de firmar-se contra esta taxaço, acolhendo algumas argumentaçoes elencadas por aqueles que se posicionaram contra a referida taxaço.

Um primeiro ponto, a essência da natureza da contribuição previdenciária, como uma espécie de tributo, pressupõe uma contraprestação ao contribuinte, no caso em tela, quando da taxaço dos inativos e pensionistas, nenhuma nova contraprestação foi ofertada que justificasse sua instituição, ou seja, o tributo encontra-se desprovido de causalidade, portanto, tais contribuiçoes são ilegítimas, pois caracteriza-se como uma espécie de tributo sem causa.

Conjugados a estes argumentos que rechaçam esta contribuição indevida, elenca-se, ainda, aquela que exalta o princípio da irretroatividade das leis, ou seja, tal taxaço imposta aos inativos e pensionistas, violaria o direito adquirido já consagrado na Constituição Federal. No mesmo compasso, contra ao que consideramos injusta taxaço, ressaltamos aquela que afrontou o princípio da irredutibilidade da remuneração, pois ao retirar parte dos proventos daqueles que já se encontravam inativados quando da publicação da emenda, estes tiveram seus proventos reduzidos.

Portanto, tal taxaço nasceu eivada de vícios, pois violou diversos princípios que fundamentam nosso ordenamento jurídico.

Outro aspecto é a paridade, considerada um princípio para o servidor público, pois permitia que qualquer transformação na remuneração do cargo da ativa refletia no equivalente cargo do inativo que se aposentou. Com a Emenda nº 41/2003, a paridade foi substituída pelo mesmo mecanismo que reajusta os benefícios dos aposentados e pensionistas do Regime Geral do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

A Emenda nº 41/2003 pôs fim à paridade, preservando, apenas, para os servidores já aposentados e os que, na data de sua promulgação, tinham direito adquirido à aposentadoria. Os servidores alcançados por esta alteração não terão mais seus benefícios corrigidos pelo mesmo índice concedido aos servidores em

atividade. Perde, assim, seu referencial com o cargo que ocupava na atividade. No entanto, a Emenda nº 47/2005 estabeleceu uma regra de transição que possibilitou a paridade aos servidores que já se encontravam no serviço público até 31 de dezembro de 2003, desde que atendam aos requisitos previstos na referida Emenda.

Apesar do respeito ao direito adquirido à paridade aos já aposentados e a possibilidade da mesma ser alcançada por aqueles servidores que já se encontravam no serviço público da data da publicação da emenda 41/2003, percebe-se que estas garantias se revelaram inócuas quanto à paridade efetiva, pois com a criação de gratificações produtivistas para diversas categorias pelo Poder Executivo, os servidores, mesmo cumprindo os requisitos que lhes garantem a paridade, quando se aposentam só integram à sua remuneração 50% (cinquenta por cento) da gratificação percebida quando na atividade.

Portanto, aqueles servidores que não fizeram jus à paridade quando aposentarem-se estarão sujeitos ao mesmo índice dispensado aos aposentados vinculados ao Regime Geral do INSS, que não estão conseguindo manter o valor real dos seus proventos, diante da inflação que corrói o seu poder de compra.

Por outro lado, a garantia da paridade efetiva transformou-se em algo inatingível, devido à política de gratificações produtivistas implementadas pela Administração Pública para diversas categorias do Poder Executivo.

A paridade plena, da forma como foi concebida só se efetivará, de fato, para as categorias de servidores que são remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, conforme disposto nos incisos X e XI do art. 37, conjugado com o §4º do art. 39 da Constituição Federal.

Quanto à criação do Regime Próprio de Previdência pelos municípios, percebe-se que para os municípios de pequeno porte sua instituição pode torna-se atrativa no curto prazo, devido a uma redução na alíquota de contribuição do município de 20% para 11%, ou seja, uma economia em torno de 8% sobre o remuneração do servidor.

Quando sobrevierem os requerimentos dos benefícios previdenciários e estes ocasionarem desembolsos, os municípios fatalmente sentirão dificuldades, no médio e longo prazo, em honrarem com suas obrigações previdenciárias, pois a gestão de um Regime Próprio requer um aparato administrativo complexo, que exige bons atuários, contadores e funcionários capacitados para gerenciar os

recolhimentos das contribuições e as canalizarem para investimentos que proporcionem retornos satisfatórios para a sobrevivência do Regime.

Ressalta-se que ao optar pelo Regime Próprio, os Municípios estarão sujeitos à fiscalização e supervisão tanto pelo Ministério da Previdência, quanto pelo Tribunal de Contas da União. Caso as prefeituras cometam alguma irregularidade, os repasses do governo federal poderão ter suspensos.

Tais circunstâncias provocarão, sem dúvida, dificuldades financeiras para os municípios e insegurança para os servidores beneficiários dos benefícios previdenciários requeridos.

Portanto, os municípios de pequeno porte devem atuar no sentido que seus servidores continuem vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, pois oferece um rol mais extenso de benefícios estatuidos na Lei 8.213/91 do que o rol de benefícios ofertado aos beneficiários do regime próprio previsto no art. 40 da constituição Federal e outros previstos na Lei 8.213/91, se o legislador local estabelecer. Além disso, o servidor municipal filiado ao regime geral não precisará preocupar-se com eventuais perdas do sistema, pois qualquer insuficiência será suprida pela União. Ao contrário do regime próprio dos pequenos municípios, cujas perdas ocasionadas pela má gestão ou má aplicação dos recursos, o que pode colocar em risco o recebimento dos benefícios, já que são os municípios que deverão suportar eventuais prejuízos além de sofrer sanções prevista em Lei, como a suspensão de transferências de recursos por parte da União. Tal fato compromete o financiamento de outras políticas públicas inerentes aos municípios.

Quando se discuti sobre as regras de transição e as expectativas de direito, focamos no fato da regra de transição introduzida pela emenda 41/2003 modificar, de forma mais gravosa, a regra de transição em curso introduzida pela emenda 20/1998.

Não se encontra na jurisprudência nem na doutrina elementos que nos convencessem da ilegitimidade ou inconstitucionalidade desta alteração introduzida, haja vista, que os servidores que estavam submetidos às regras contidas na Emenda nº 20/1998 e que ainda não haviam implementado os requisitos condicionados na mesma, eram detentores somente da expectativa de direito, ou seja, não teriam transformado aquele em direito adquirido.

Portanto, apesar de legítima as alterações introduzidas pelo constituinte reformado, elas tiveram o condão de provocar insegurança jurídica, notadamente

para aqueles servidores públicos que haviam planejado sua vida funcional em função de regras transitórias constitucionais então vigentes. Diante desta realidade e do temor de futuras mudanças que podem ser ocorrer no curso de sua implementação. Quais garantias terão o servidor de que as novas regras de transição introduzidas pela nova Emenda serão honradas no futuro?

Novamente se assistirá a corrida desesperada dos servidores pela aposentadoria, pois todas as vezes que projetos de emendas constitucionais que tratem sobre aposentadorias do servidor público estiverem tramitando no Congresso Nacional e que versem sobre alguma alteração das regras de transição já estabelecidas para obtenção de um benefício, a insegurança quanto qualidade dos novos direitos prescritos promove a urgência em se solicitar a aposentadoria com os benefícios outrora conhecidos.

Ao abordar sobre o Regime de Previdência Complementar do Servidor Público, constata-se que sua implementação só ocasionaria desvantagens para o servidor, pois para obter uma aposentadoria em um valor próximo de sua última remuneração, teria que contribuir para um fundo cujas contas e riscos são individualizados, ou seja, o valor que o servidor filiado vier a fazer jus dependerá do montante dos recursos acumulados em sua conta. Este montante será resultante dos bons ou maus investimentos proporcionados pela gestão dos recursos.

No Regime Próprio a responsabilidade do Estado inclui o de suprir eventuais insuficiências no sistema, pois o regime é solidário e de repartição simples. Já o Regime de Previdência Complementar, a responsabilidade do Estado limita-se a aportar contribuições, não respondendo por eventuais insuficiências no sistema.

Percebe-se que o governo deseja com a implementação do Regime de Previdência complementar, limitar a aposentadoria e pensões do servidor ao valor máximo do Regime Geral de Previdência Social. Com a instituição deste Regime mediante Lei, não restará outra alternativa para aqueles servidores que percebem acima do teto do regime geral aderir de forma voluntária ao sistema, mesmo cientes dos riscos da gestão destes fundos. Cabe ao servidor fiscalizar os investimentos e os retornos financeiros dos mesmos, pois os recursos para a futura aposentadoria e pensões estarão em contas individualizadas.

Assim, a implementação da Previdência Complementar vem sendo perseguida desde a emenda 20/1998, e repaginada pela emenda 41/2003, para ampliar seu alcance e facilitar sua instituição.

Portanto, entende-se que a supressão da paridade, da integralidade com a introdução da mesma fórmula de cálculo e do mesmo teto já utilizados pelo Regime Geral do INSS e, finalmente, com a criação da Previdência Complementar a União terá alcançado o objetivo para uniformizar as regras que permite a convergência entre os sistemas de Previdência dos Servidores Públicos com o sistema de previdência dos trabalhadores filiados ao Regime Geral do INSS, a fim de estabelecer um sistema básico de proteção previdenciária para toda a população.

Diante do que foi exposto neste trabalho destaca-se a compreensão que os aspectos polemizados nestas reformas retrataram a intensificação em direção à homogeneização das regras entre o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição (1824) **Constituição Política do Imperio do Brazil** . Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao24.htm> > Acesso em 26 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1824) **Constituição Política do Imperio do Brazil** . Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao24.htm> > Acesso em 26 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao91.htm> > Acesso em 27 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao34.htm> > Acesso em 27 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao37.htm> > Acesso em 28 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao34.htm> > Acesso em 28 fev. 2010

\_\_\_\_\_. Constituição (1967) **Constituição da República Federativa do Brasil** Disponível em:< <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Constituicao67.htm> > Acesso em 28 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967) Emenda Constitucional nº 18 Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc18-81.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc18-81.htm). > Acesso em 28 fev. 2010

\_\_\_\_\_. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 19, de 4 de julho de 1998. In: **Vade Mecum Acadêmico de Direito** / Anne Joyce Angher, organização. – 8. ed. – São Paulo : Rideel, 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. **Vade Mecum Acadêmico de Direito** / Anne Joyce Angher, organização. – 8. ed. – São Paulo : Rideel, 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. In: **Vade Mecum Acadêmico de Direito** / Anne Joyce Angher, organização. – 8. ed. – São Paulo : Rideel, 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005. In: **Vade Mecum Acadêmico de Direito** / Anne Joyce Angher, organização. – 8. ed. – São Paulo : Rideel, 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.ht](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.ht)> Acesso em: 01 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/1950-1969/L3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/1950-1969/L3807.htm)> Acesso em: 01 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072.htm)> Acesso em: 02 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.316, de 14 de junho de 1967. Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L5316.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5316.htm)> Acesso em: 02 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Decreto-LEI nº 564, de 01 de maio de 1969. Estende a previdência social a empregados não abrangidos pelo sistema geral da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, e dá outras providências. Disponível em:< <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1969/564.htm>> Acesso em: 02 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Decreto-LEI nº 704, de 24 de julho de 1969. Dispõe sobre previdência social rural e dá outras providências. Disponível em:< <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1969/704.htm>> Acesso em: 02 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972. Dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências. In: **Vade Mecum Acadêmico de Direito** / Anne Joyce Angher, organização. – 8. ed. – São Paulo : Rideel, 2009

\_\_\_\_\_. Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1970. Expede a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS). Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D77077.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D77077.htm)> Acesso em: 02 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.439, de 01 de julho de 1977. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1977/L6439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1977/L6439.htm)> Acesso em: 02 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.060, de 07 de março de 1990. Vincula o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS ao Ministério da Saúde, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/1990-1994/D99060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1990-1994/D99060.htm)> Acesso em: 02 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990. Cria o Instituto Nacional do Seguro Social e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/D99350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D99350.htm)> Acesso em: 02 mar. 2010

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.029 de 27 de junho de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8029\\_cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029_cons.htm)> Acesso em: 02 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. In: **Vade Mecum Acadêmico de Direito** / Anne Joyce Angher, organização. – 8. ed. – São Paulo : Rideel, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.212 , de 24 de julho de 1991. In: **Vade Mecum Acadêmico de Direito** / Anne Joyce Angher, organização. – 8. ed. – São Paulo : Rideel, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009. Cria a Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC e dispõe sobre o seu pessoal; inclui a Câmara de Recursos da Previdência Complementar na estrutura básica do Ministério da Previdência Social; altera disposições referentes a auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil; altera as Leis nºs 11.457, de 16 de março de 2007, e 10.683, de 28 de maio de 2003; e dá outras providências. Disponível em<[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12154.htm) acesso em 26.02.2010.

BRIGUET, Rosália Costa; VICTORINO, Maria Cristina Lopes; HORVATH JR, Miguel. **Previdência social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios**. São Paulo; Atlas, 2007.

CAETANO, Marcelo Abi-Rami. **Previdência social no Brasil: debates e desafios**. Marcelo Abi-Rami Caetano (coord.). Brasília: Ipea, 2008

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DAL BIANCO, Dânae .[et al.] **Previdência dos servidores públicos**. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2004

FELIPE, Jorge Franklin. **Direito previdenciário do servidor público**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

FONTELLES, Claudio. **Parecer dos inativos**. Brasília, 20 de abril de 2004. Disponível em <[http://www.sinal.org.br/reforma/parecer\\_inativos.asp](http://www.sinal.org.br/reforma/parecer_inativos.asp)> Acesso em 14 jan.2010.

GIAMBIAG, Fábio. **Reforma da previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2007.

GUSHIKEN, Luiz...[et al]. **Regime próprio de previdência dos servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica**. (coleção Previdência Social), Série Estudos. Brasília: MPAS, 2002 v. 17. disponível em <<http://www.mpas.gov.br/docs/pdf/volume17.pdf>> Acesso em 10 jan. 2010.

HULLE, Osvaldo. **PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SERVIDOR PÚBLICO: ENTIDADE FECHADA, DE NATUREZA PÚBLICA GERINDO INTERESSE PRIVADO**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do /Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 14, junho/julho/agosto, 2008. Disponível na Internet :<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>, acesso em 20 de abril de 2010.

IBRAHIM, Fábio Zambite. **Curso de direito previdenciário**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

IBRAHIM, Fábio Zambite. TAVARES, Marcelo Leonardo (Coord.); VIEIRA, Marcos André Ramos. **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

JORGE, Éder. **Estudo sobre a reforma da previdência. Emenda Constitucional nº 41/2003**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8. n. 388, 30 jul. 2004. disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5508>>. Acesso em abril 2009.

LOBO, Irene. **Confederação dos Municípios recomenda a migração para Regime Próprio da previdência**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.gov.br/noticias/27-04-1.3690375226/>> Acesso em 28 jun.2010.

MARTINEZ, Vladimir Novaes. **Reforma da previdência dos servidores**. São Paulo: LTr, 2004.

\_\_\_\_\_. **A seguridade social na constituição federal**. 2ª Ed. São Paulo: LTr, 1992.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 24ª ed. São Paulo; Atlas, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25ª Ed. São Paulo, Malheiros, 2008.

MIGNONE, Ricardo. **Reforma da Previdência é inconstitucional, diz presidente da OAB**. 21 de jun. 2003. Disponível em <http://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url>. Acesso em 26 de jun. 2010.

MODESTO, Paulo. **A reforma da previdência e suas normas de transição**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, Instituto de Direito público da Bahia, nº 1, março, 2005. Disponível na Internet em : <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 22 de dezembro de 2009.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1977

SAINT, Eurico Marcos Diniz de. **Curso de direito tributário e finanças públicas**/Eurico Diniz de Saint (coord.)- São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, JOSÉ Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

TAVARES, Marcelo Leonardo (Coord.); IBRAHIM, Fábio Zambite; VIEIRA, Marcos André Ramos. **Comentários à reforma da previdência**. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

TAVARES, Marcelo Leonardo (Coord.); SARMENTO, Daniel; BARROSO, Luís Roberto; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; AEAÚJO, Valter Shuenquener de. **A Reforma da Previdência Social : Temas polêmicos e aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

TAVARES, **Direito previdenciário : regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social**. 11. ed. Niteroi, RJ: Impetus, 2009.

VIEIRA, Marcos André Ramos. **Manual de direito previdenciário**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

VIEIRA, Isabela; FIORI, Mylena; LOBO, Irene. **Secretário Nacional pede cautela na adoção do Regime Próprio de Previdência social pelos municípios**. 11 de jun. 2007. Disponível em: [www.genciabrasil.gov.br/noticia/2007/04/11.2563435211/](http://www.genciabrasil.gov.br/noticia/2007/04/11.2563435211/). Acesso em: 28 de jan. 2010.