

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

ANTONY ALVES RODRIGUES

**A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES FEDERAIS COM O ADVENTO
DA LEI Nº 12.618, DE 30 DE ABRIL DE 2012**

**NATAL-RN
2013**

ANTONY ALVES RODRIGUES

**A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES FEDERAIS COM O ADVENTO
DA LEI Nº 12.618, DE 30 DE ABRIL DE 2012**

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do professor Esp. Bruno José Souza de Azevedo.

**NATAL-RN
2013**

ANTONY ALVES RODRIGUES

**A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES FEDERAIS COM O ADVENTO
DA LEI Nº 12.618, DE 30 DE ABRIL DE 2012**

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Esp. Bruno José Souza de Azevedo
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

**Prof. Esp. Eduardo Cunha Alves de Sena
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

**Prof. Esp. Paulo Eduardo de Figueiredo Chacon
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**

DATA DA APROVAÇÃO: ____/____/____

Dedico este trabalho a minha querida mãe, que é minha fonte de inspiração e sempre me apoia nos momentos em que mais necessito.

AGRADECIMENTOS

Ao professor e orientador Esp. Bruno José Souza de Azevedo, pelo apoio, sugestões e preciosa orientação que fundamentaram o desenvolvimento deste trabalho.

Ao professor Dr. Sérgio Alexandre que com seu vasto conhecimento acerca da produção de trabalhos científicos contribuiu de forma significativa para esta produção.

A todos os colegas de turma que sempre estiveram comigo nessa árdua caminhada.

A todos os professores desta Universidade, com os quais tive a honra e o privilégio de adquirir relevantes conhecimentos jurídicos e preciosos ensinamentos para a vida.

“Indubitavelmente o povo tem direito ao poder, mas o que o povo quer não é o poder, e sim, antes de tudo, uma ordem estável”.

(Alexander Soljenitsyne)

RESUMO

Na confecção deste trabalho, a previdência dos servidores públicos da União foi analisada de forma a se identificar o que a lei 12.618, de 30 de abril de 2012, que regulamentou o artigo 40, § 14 da Constituição Federal, criando os fundos de previdência complementar dos servidores públicos da União, trouxe de modificação para a aposentadoria dos servidores desse ente federado, tanto para os que ingressaram no serviço público antes da instituição das fundações quanto para os que ingressarem após a instituição desses fundos. Foi verificado ainda se a opção do legislador em diminuir cada vez mais a distância entre o Regime Geral de Previdência Social - RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, por meio de emendas constitucionais e normas infraconstitucionais, é a solução mais justa e eficaz para acabar ou pelo menos diminuir o déficit do regime próprio dos servidores da União, bem como se essa onda reformista está em consonância com a nossa ordem constitucional. Para atingir esses objetivos fizemos uma análise da previdência social brasileira, através da compreensão de sua história e dos princípios que a regem, bem como estudamos o regime próprio dos servidores públicos, na tentativa de entender quais as reais motivações para se suprimir tantas garantias que a constituição originariamente conferiu aos agentes do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Servidor público. Constituição. Previdência Complementar. Aposentadoria.

ABSTRACT

In making this work, the pension of Federal public servants was analyzed to identify in the law 12.618, April 30th, 2012, which regulates the article 40, § 14 of the Constitution and creates complementar pension funds for the Federal public servants, what changes were brought to the retirement of these federated entity servers, both for those who joined the public service before the establishment of these funds and for those who joined after this funds' institution. It was also verified if the legislature choice of increasingly reduce the gap between the Social Previdence General Regime (RGPS) and the Special Social Security Regimes (RPPS) through constitutional amendments and infra-constitutional norms is the most fair and effective solution to stop or at least reduce the deficit of the Federal servers own regime, as well as if this reformist wave is aligned with our constitutional order. To achieve these goals we made an analysis of the Brazilian social security system, by understanding its history and the principles that rule it, as well as we studied the public servants own regime in an attempt to understand what are the real motivations to suppress so many guarantees that the Constitution originally conferred to the State agents.

KEYWORDS: Public servant. Constitution. Complementar Pension. Retirement.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CEME	Central de Medicamentos
CF	Constituição Federal
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Social
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNPRESP	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
LC	Lei Complementar
MITC	Ministério da Indústria, Trabalho e Comércio
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPS	Ministério da Previdência Social
PGR	Procuradoria Geral da República
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Social
RAS	Reserva Acumulada Suplementar
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SIMPAS	Sistema Nacional de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....	16
1.1. Breve histórico.....	17
1.2. Princípios.....	20
1.2.1. Solidariedade.....	20
1.2.2. Caráter contributivo e Custeio prévio em relação ao benefício.....	21
1.2.3. Filiação obrigatória.....	21
1.2.4. Universalidade.....	21
1.2.5. Uniformidade e equivalência dos benefícios entre população urbana e rural.....	22
1.2.6. Irredutibilidade do valor dos benefícios.....	22
1.2.7. Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios.....	24
1.3. Regimes previdenciários.....	25
1.3.1. Regime Geral de Previdência Social – RGPS.....	26
1.3.2. Regime Próprio de Previdência Social - RPPS.....	28
1.3.3. Regime de Previdência Complementar.....	30
2. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	33
2.1. Histórico.....	35
2.2. Emendas constitucionais relevantes.....	38
2.2.1. EC nº 20/98.....	39
2.2.2. EC nº 41/03.....	42
2.2.3. EC nº 47/05.....	48
2.2.4. EC nº 70/12.....	50

3.	A LEI 12.618/2012 E A CRIAÇÃO DOS FUNDOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO.....	51
3.1.	Características gerais.....	54
3.2.	Planos de custeio e benefícios.....	57
3.3.	Migração facultativa para o novo regime do servidor admitido antes da instituição dos fundos de previdência complementar.....	61
3.4.	Discussão no STF acerca da constitucionalidade da Lei 12.618/2012...	67
	CONCLUSÃO.....	73
	BIBLIOGRAFIA.....	77

INTRODUÇÃO

No mundo de incertezas vivenciado na atualidade, no qual a cada dia a Tecnologia da Informação vem modificando os sistemas de produção e onde, de certo modo, as relações empregatícias, no que tange às garantias do empregado privado, estão um tanto quanto relativizadas, principalmente quanto à questão da estabilidade no emprego, muitas pessoas enxergam no serviço público, seja ele da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal, a garantia de salários razoáveis e de estabilidade no cargo em que porventura venham a ocupar.

Entretanto, mudanças que ocorreram nos últimos anos nos Regimes Próprios de Previdência têm deixado os concorrentes a esses cargos públicos um tanto quanto preocupados, haja vista que muitos dos direitos e garantias que os servidores públicos dispõem não estão sendo estendidos aos novos concursados.

Com o advento de algumas Emendas Constitucionais, ocorridas nos últimos anos, a Carta Magna de 1988 vem restringindo paulatinamente algumas garantias que já haviam sido sedimentadas no serviço público, sempre com o argumento de que tais ações se fazem necessárias para equilibrar econômica-financeiramente os Regimes Próprios de Previdência, em especial o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

As Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03 formam o que se pode denominar de minirreforma da previdência e são tidas por alguns estudiosos como um golpe às garantias dos servidores públicos. Nelas o servidor perdeu o direito à paridade, à integralidade e ainda se viu sujeito a ter que contribuir para um plano de previdência complementar se quiser ter uma complementação na sua aposentadoria, além de outras mudanças.

Nesse contexto, é evidenciada claramente uma relativização de direitos fundamentais em face do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, pregado no artigo 40 da Lei Maior, o que não deixa de exigir um estudo mais detalhado acerca dessa ponderação, de forma a se verificar se o modo como está sendo realizada essa diminuição de direitos dos servidores está concatenada com a nossa ordem constitucional.

A Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, sancionada pela Presidenta Dilma Roussef veio a regulamentar o § 14, do artigo 40 da Constituição Federal instituindo Entidades Fechadas de Previdência Complementar, para os três poderes, chamadas de: Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-EXE), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (FUNPRESP-LEG) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (FUNPRESP-JUD), de forma a estabelecer que o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Federais titulares de cargo efetivo obedecerá aos limites de valores de benefícios estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, facultando-se aos novos servidores a participação em um dos três Regimes de Previdência Complementar, conforme o caso.

A Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP – EXE) entrou em funcionamento em 05 de fevereiro de 2013. A partir de então, os servidores efetivos do poder executivo que ingressarem no serviço público da União não contribuirão para o Regime Próprio com uma alíquota baseada em toda a sua remuneração, mas tão somente até o valor máximo dos benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Em contrapartida, também não perceberão benefícios maiores que os praticados pelo regime obrigatório dos trabalhadores da iniciativa privada.

Para que esses novos servidores possam receber, quando de sua aposentadoria, mais do que o teto do RGPS, deverão contribuir para esse fundo complementar com a parte de seu salário em que não incide a contribuição compulsória do regime próprio. A União se compromete a patrocinar o segurado que se filiar à previdência complementar numa alíquota igual à que este destinar ao fundo até o limite de 8,5 % (oito inteiros e cinco décimos por cento). Esse modelo é semelhante ao que as grandes estatais, como o Banco do Brasil e a Petrobrás, já disponibilizam a seus empregados.

Os que defendem a imposição de restrições cada vez maiores aos servidores públicos apresentam sempre a justificativa de que os regimes previdenciários apresentam um desequilíbrio financeiro e atuarial muito acentuado, devido aos benefícios que contemplam muitos servidores inativos que se aposentaram na transição de ordens constitucionais e antes das mudanças dos

regimes próprios, pois quando da imposição do regime jurídico único aos agentes públicos, muitos empregados públicos migraram para o regime próprio. Alegam também que o aumento da expectativa de vida da população implica na elevação a cada dia do número de inativos, o que aumenta as despesas do regime.

Já a corrente que defende os interesses dos servidores, alega que os direitos dos servidores públicos são direitos fundamentais e como tal seriam cláusulas pétreas, intocáveis. Para eles, as próprias emendas constitucionais que restringiram vários direitos consolidados dos detentores de cargos públicos são inconstitucionais, haja vista que somente as normas constitucionais originárias não são passíveis de controle de constitucionalidade. Fato é que até hoje a suprema corte – guardiã da constituição - não declarou nenhuma das Emendas à Constituição como sendo inconstitucional.

No presente trabalho, trataremos, num primeiro momento, de descrever a trajetória dos direitos previdenciários do trabalhador, conquistados a duras penas no decorrer da história, atentando para os princípios que norteiam a previdência social; demonstraremos os direitos e garantias conquistados pelos servidores públicos na busca pela independência e pelo fortalecimento das nossas instituições; bem como enfatizaremos o papel desempenhado por esses agentes públicos na formação e consolidação de um Estado Constitucional-Democrático de Direito.

Em seguida, apresentaremos os três regimes de previdência social brasileira, qual seja: o Regime Geral de Previdência Social - RGPS, o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e o Regime de Previdência Complementar, realizando um paralelo entre os RPPS e o RGPS, no que se refere às semelhanças e diferenças que apresentam entre si, principalmente no que diz respeito à limitação do valor dos benefícios e a instituição de fundos de previdência complementar, bem como qual o tratamento que a nossa Carta Magna dá aos dois sistemas previdenciários obrigatórios na vigência das Emendas Constitucionais que reformaram o sistema previdenciário dos servidores públicos.

Cuidará de verificar ainda as mudanças trazidas ao regime próprio dos servidores da União pela Lei 12.618, de 30 de abril de 2012 e sua compatibilidade com a ordem constitucional pátria, principalmente na instituição de um fundo de previdência complementar com personalidade jurídica de direito privado. Apresentaremos as vantagens e desvantagens da instituição das fundações de

previdência complementar dos servidores públicos federais, na ótica do Estado (Interesse Público) e na ótica dos aspirantes aos cargos que serão preenchidos daqui por diante (Interesse particular), bem como dos servidores efetivados antes da entrada do fundo complementar que optarem por aderir ao novo regramento.

Através de uma pesquisa bibliográfica, na qual foram utilizados diversos diplomas normativos, entre eles a Constituição Federal, doutrina especializada no tema e consulta jurisprudencial foi possível se chegar a respostas para as discussões e controvérsias apresentadas, no entanto, sem esgotar o tema, tendo em vista que as polêmicas que cercam o objeto desse estudo não são das mais simplórias.

1. PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A Seguridade Social está disciplinada na Carta Magna no capítulo II do título VIII, Da Ordem Social, e visa assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, conforme nos ensina o artigo 194 da Constituição Federal.

Integrando-a, encontra-se a previdência social, a qual desempenha o papel de seguro social para população, amparando seus beneficiários contra os chamados riscos sociais.

Enquanto a saúde e a assistência social são garantidas pelo estado a toda população, os benefícios da previdência social só alcançam os contribuintes dos regimes previdenciários existentes. Essa situação se dá pela característica contributiva do sistema previdenciário brasileiro.

No que concerne à natureza jurídica da previdência social, preponderantemente apresenta uma natureza institucional/estatutária (com exceção do regime complementar, que é facultativo), haja vista o Estado se utilizar do seu poder de império para obrigar o trabalhador a se filiar ao sistema e conseqüentemente passar a ser contribuinte de forma compulsória. Sobre o assunto, a lição de Ibrahim¹:

Em verdade, a natureza dos regimes básicos previdenciários é *institucional* ou *estatutária*, já que o estado, por meio de lei, utiliza-se do seu poder de império e cria a figura da vinculação automática ao sistema previdenciário, independente da vontade do beneficiário. Por isso o seguro social é vinculado a ramo público do direito (Direito Previdenciário), ao contrário do seguro tradicional, que é vinculado a ramo privado (Direito Civil).

Embora tenha-se a tendência de associar a previdência social apenas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (por este englobar a maioria dos contribuintes), essa premissa não é verdadeira, pois existem outros regimes previdenciários no ordenamento jurídico pátrio.

¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.29.

O sistema previdenciário brasileiro é dividido em dois regimes públicos básicos, um regime de previdência complementar privado e a previsão de regimes complementares para os servidores públicos.

Os regimes básicos, de filiação obrigatória, são: o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Já os regimes complementares têm filiação facultativa e, como o próprio nome diz, são utilizados, em sua maioria, para complementar a renda do contribuinte quando de sua aposentadoria no regime obrigatório. A previdência complementar dos servidores públicos será tratada em tópico específico.

1.1. Breve histórico

Muito embora haja relatos que a origem da assistência previdenciária tenha se dado em época mais remota, a doutrina majoritária atribui a gênese da previdência social ao Chanceler alemão Bismarck, o qual no ano de 1883 conseguiu aprovar no parlamento o primeiro sistema escrito de seguro social.

Nesse ano, o Chanceler fez surgir uma retribuição chamada de seguro-doença, o qual foi considerado o primeiro benefício a ser concedido ao trabalhador que adoecia e a seus familiares. No ano seguinte criou o seguro contra acidente de trabalho. Por fim, em 1889, conseguiu introduzir no ordenamento de seu país o seguro invalidez e o seguro contra velhice.

Vale salientar que é nesse momento que nasce a compulsoriedade de filiação e a contributividade, pois se por um lado o estado se obriga a conceder benefícios, por outro ele tem o poder-dever de gerir as contribuições dos segurados.

No que diz respeito à inclusão da previdência nas constituições, destacamos o pioneirismo da Carta mexicana (1917) e a Constituição de Weimar (1919). No Brasil, a Carta de 1891 assegurava aposentadoria por invalidez somente aos funcionários públicos e somente em 1934 é que se verifica a menção da palavra previdência na Carta Magna.

O marco inicial de implantação da previdência social no Brasil é atribuído ao Decreto Legislativo nº 4682/23, mais conhecido por Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Pensão dos ferroviários. Aqui, da mesma forma que foi alertado sobre o pioneirismo da Alemanha, há quem defenda não ter sido a Lei Eloy Chaves que introduziu a previdência social no Brasil².

É interessante salientar que, ao contrário da Alemanha que institui benefícios previdenciários, mas em contrapartida se obrigou a gerir as contribuições dos trabalhadores (segurados), na criação da Lei Eloy Chaves, o Estado apenas determinou a criação e o funcionamento das Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAP para os ferroviários, deixando a incumbência de geri-las para os empregadores. O Estado somente passou a ter um controle mais efetivo da previdência a partir da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAP.

A Lei Eloy Chaves, que era exclusiva para os empregados de empresas ferroviárias, contemplou os segurados com os seguintes benefícios: aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, pensão por morte e assistência médica. As situações em que os operários à época poderiam receber o benefício da aposentadoria ordinária, conforme o artigo 12 do Decreto Legislativo 4682, de 24 de janeiro de 1923, eram as seguintes:

- A) Integral, ao empregado ou operário que tenha prestado, pelo menos, 30 (trinta) anos de serviço e tenha 50 (cinquenta) anos de idade;
- B) Com 25% de redução, ao empregado ou operário que, tendo prestado 30 (trinta) anos de serviço, tenha menos de 50 (cinquenta) anos de idade;
- C) Com tantos trinta avos quanto forem os anos de serviço, até o máximo de 30 (trinta), ao empregado ou operário que, tendo 60 (sessenta) ou mais anos de idade, tenha prestado 25 (vinte e cinco) anos ou mais, até 30 (trinta) anos de serviço.

Após a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões outras categorias profissionais foram em busca da mesma proteção e em 1930 foi criado o Ministério da Indústria, Trabalho e Comércio – MITC. A partir de então surgiram os Institutos de Aposentadorias e Pensões - IAP, os quais reuniam categorias profissionais inteiras.

² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.55.

A diferença principal nessa mudança foi o fato de que as Caixas eram criadas por cada empresa, enquanto os Institutos de Aposentadorias e Pensões tinham uma abrangência maior, englobando toda uma categoria de trabalhadores, o que diminuiu a problemática que os operários enfrentavam quando queriam ou necessitavam passar a trabalhar em outra empresa.

Como exemplos de Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP pode-se citar o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos – IAPM e o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários – IAPB.

No ano de 1966 os Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP foram todos fundidos e formaram o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, o qual funcionou até a criação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em 1990.

Mais tarde, com a finalidade de reorganizar a previdência social, a Lei nº 6.439/77 instituiu o Sistema Nacional de Previdência Social – SIMPAS, que era orientado, coordenado e controlado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. A estrutura do SIMPAS era composta pelos seguintes institutos: INPS – Instituto Nacional de Previdência Social (concedia e controlava a manutenção de benefícios); IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (arrecadava, fiscalizava e cobrava as contribuições previdenciárias); INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (prestava assistência médica); FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-estar do Menor; LBA – Fundação Legião Brasileira de Assistência (prestava assistência às pessoas carentes); CEME – Central de Medicamentos (distribuía medicamento às pessoas carentes); DATAPREV – Empresa de Processamentos de Dados da Previdência Social (presta o serviço de processamento de dados).

A Constituição Federal de 1988 incluiu a previdência social, ao lado da saúde e da assistência social, no capítulo que trata da seguridade social, fazendo com que novas instituições fossem criadas para gerir o seguro social.

A Lei nº 8.029/90 criou o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, da fusão do INPS e do IAPAS, concentrando em uma só autarquia federal a competência para arrecadar, fiscalizar e cobrar as contribuições sociais destinadas ao financiamento da previdência social, bem como promover o reconhecimento, pela previdência social, de direito ao recebimento de benefícios por ela administrados,

assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.

O INAMPS foi extinto em 1993, a LBA e a FUNABEM em 1995 e o CEME em 1997. Já a DATAPREV permanece até hoje como a empresa de processamento de dados da previdência social.

1.2. Princípios

O direito previdenciário, como todos os outros ramos do direito, possui princípios gerais, que são aplicados uniformemente em todos os ramos jurídicos, e princípios próprios. Nesse estudo daremos ênfase a alguns princípios de maior relevância para que seja possível a compreensão dos pilares da previdência social. Sendo assim, será realizada uma análise sucinta dos seguintes princípios:

1.2.1. Solidariedade

O princípio da solidariedade nada mais é do que um dos objetivos fundamentais da república estampado no artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988. Para a previdência esse princípio se faz um pilar de sustentação, pois é através da solidariedade que é possível entender como uma pessoa que vem a óbito no primeiro dia de trabalho, sem ter tempo de contribuir para o custeio da previdência, pode deixar para seus dependentes uma pensão, que em alguns casos pode ser vitalícia, e por outro lado, um cidadão que contribuiu a vida toda para o sistema previdenciário, ao se aposentar e em seguida voltar ao trabalho, deverá contribuir mesmo sabendo que não perceberá um novo benefício.

Não obstante a Constituição tenha previsto esse princípio no seu artigo 3º, o constituinte derivado optou por inclui-lo expressamente no caput do artigo 40, que trata do regime previdenciário dos servidores públicos, o que foi utilizado como argumento e respaldo para a imposição de contribuição aos servidores públicos inativos.

O princípio da solidariedade está ligado ao da contributividade e o da filiação obrigatória.

1.2.2. Caráter Contributivo e Custeio prévio em relação ao benefício

O caráter contributivo da previdência social tem o condão de conceder benefícios apenas aos trabalhadores que participam do custeio do sistema, haja vista que os regimes previdenciários têm a forma de repartição simples, no qual os trabalhadores de hoje pagam os benefícios dos trabalhadores de ontem e receberão os seus benefícios dos trabalhadores de amanhã.

Um sistema previdenciário não consegue se manter equilibrado financeira e atuarialmente se não observar a necessidade de contribuições prévias à concessão dos benefícios, isto é, para que o governo possa criar um novo benefício previdenciário, faz-se necessário a instituição de uma fonte de custeio anterior que seja capaz de cobrir as despesas que essa nova prestação produzirá.

O problema atual enfrentado pelos regimes próprios dos servidores reside basicamente nessa falta de organização, pois os aposentados do funcionalismo público foram por muito tempo tratados como servidores inativos, ou seja, não existia preocupação com fonte de custeio, porque quem pagava os proventos desses aposentados era o próprio tesouro do ente federado. Não existia sequer contribuição do Estado ou do próprio servidor.

1.2.3. Filiação obrigatória

Esse princípio segue a mesma premissa dos já apresentados, com a peculiaridade de que visa proteger os cidadãos mais desatentos às intempéries do futuro, tendo em vista que se o estado deixasse a cargo dos indivíduos a opção por ingressar ou não em um regime previdenciário, as consequências seriam catastróficas. Portanto, os trabalhadores remunerados ou que obtêm rendimentos da sua atividade laboral são, juntamente com seus dependentes, segurados obrigatórios, tendo a obrigação de contribuir para a manutenção do sistema.

1.2.4. Universalidade

Para atender ao princípio da universalidade, é facultado a pessoas que não são filiados obrigatórios participar do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, essas pessoas são denominadas segurados facultativos.

Pelo princípio da universalidade temos que entender que para as outras áreas da seguridade social, a saúde e a assistência social, a regra é que todas as pessoas são abrangidas pelo sistema (universalidade de atendimento) e que todos os riscos sociais também sejam cobertos (universalidade de cobertura). Entretanto, para a previdência social só terá atendimento a pessoa segurada, seja obrigatória ou facultativamente.

1.2.5. Uniformidade e equivalência dos benefícios entre população urbana e rural

Outro importante princípio é o da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais. Por esse princípio o constituinte garantiu a isonomia entre os trabalhadores do campo e os da cidade, pois havia uma distinção entre esses trabalhadores no passado. Agora existem normas diferenciadas sim, mas com a finalidade de se atingir a igualdade material, não um tratamento de forma discriminatória.

1.2.6. Irredutibilidade do valor dos benefícios

O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios informa que após a concessão dos benefícios o seu valor não poderá ser reduzido nominalmente, pois se trata de direito adquirido do trabalhador. Nesse ponto o entendimento doutrinário e jurisprudencial é pacífico. No entanto, existe uma discussão doutrinária se esse princípio alberga a irredutibilidade do valor real do benefício, o que garantiria a manutenção do poder aquisitivo do benefício no decorrer do tempo.

Acontece que anualmente os benefícios previdenciários são ajustados à época em que há o reajuste do salário mínimo, conforme lei ordinária, mas, para uma parte da doutrina, que tem uma concepção mais restritiva, se essa lei não for capaz de manter o real o poder aquisitivo do benefício não há que se falar em

ofensa ao princípio, aliás, essa é a posição da Suprema Corte, de acordo com a Ementa do MS 24.875-1³:

[...]

V. Magistrados: acréscimo de 20% sobre os proventos da aposentadoria (Art. 184, III, da L. 1.711/52, c/c o art. 250 da L. 8.112/90) e o teto constitucional após a EC 41/2003: **garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos: intangibilidade. 1. Não obstante cuidar-se de vantagem que não substantiva direito adquirido de estatura constitucional, razão por que, após a EC 41/2003, não seria possível assegurar sua percepção indefinida no tempo, fora ou além do teto a todos submetido, aos impetrantes, porque magistrados, a Constituição assegurou diretamente o direito à irredutibilidade de vencimentos - modalidade qualificada de direito adquirido, oponível às emendas constitucionais mesmas. 2. Ainda que, em tese, se considerasse susceptível de sofrer dispensa específica pelo poder de reforma constitucional, haveria de reclamar para tanto norma expressa e inequívoca, a que não se presta o art. 9º da EC 41/03, pois o art. 17 ADCT, a que se reporta, é norma referida ao momento inicial de vigência da Constituição de 1988, no qual incidiu e, neste momento, pelo fato mesmo de incidir, teve extinta a sua eficácia; de qualquer sorte, é mais que duvidosa a sua compatibilidade com a "cláusula pétrea" de indenidade dos direitos e garantias fundamentais outorgados pela Constituição de 1988, recebida como ato constituinte originário. 3. Os impetrantes - sob o pálio da garantia da irredutibilidade de vencimentos -, têm direito a continuar percebendo o acréscimo de 20% sobre os proventos, até que seu montante seja absorvido pelo subsídio fixado em lei para o Ministro do Supremo Tribunal Federal. (grifos nossos).**

Nesse julgamento o Supremo Tribunal Federal – STF entendeu que o servidor deveria ter seu subsídio mantido acima do teto constitucional estipulado pela Emenda Constitucional nº 41/2003, assegurando assim a irredutibilidade nominal de vencimentos, pois se tratara de direito adquirido. Entretanto, não entendeu que o benefício deveria ser reajustado periodicamente, logo o servidor perceberá paulatinamente a desvalorização real de seu benefício até que seu valor nominal seja alcançado pelo teto do funcionalismo público.

Já para outra corrente doutrinária o entendimento é que o princípio ora em estudo tem uma amplitude maior, que se aplica não só ao valor nominal do benefício, mas também ao seu valor real, que deverá ser mantido através de sua

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ementa da ADI 24.875-1**. Impetrante: Djaci Alves Falcão e outros. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 11 de maio de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+24875%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+24875%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ap9v44o>> Acesso em: 13 de junho de 2013.

correção monetária periódica, garantindo-lhe a manutenção do poder de compra, assim discorre Ibrahim⁴:

Na verdade, acredito que a principal razão de ser do princípio da irredutibilidade é justamente a imposição da correção monetária, cuja ausência frequentemente, traduz-se em meio indireto de diminuição de benefícios e redutor de gastos estatais. O Poder Público não seria tolo o suficiente de reduzir o benefício diretamente. Quando o deseja, e assim nos mostra a história, tem-no feito pelo conhecido *imposto inflacionário*.

Certo é que se os benefícios não forem reajustados de acordo com a inflação estaremos retirando o poder aquisitivo destes, o que nos parece ao menos uma ofensa a outro princípio, o da dignidade da pessoa humana, pois os benefícios previdenciários têm caráter eminentemente alimentar e sua redução compromete diretamente a própria existência do beneficiário e da sua família.

1.2.7. Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios

Na escolha dos benefícios que serão disponibilizados à população e quem serão os beneficiários desse sistema, o Estado deve sempre atentar para o princípio constitucional da seletividade e da distributividade.

A seletividade é a margem de discricionariedade que o Poder Público tem para escolher quais benefícios serão ofertados à coletividade, levando em consideração preponderantemente o bem estar social e a justiça social. É que os representantes eleitos pelo povo têm a obrigação de equacionar as necessidades da população com a possibilidade do Estado, que não é infinita, logo deverão optar pelas prestações mais adequadas e de maior relevância para a sociedade.

Com uma concepção mais subjetiva, a distributividade corresponde à escolha dos beneficiários de cada prestação previdenciária, para adequar a necessidade de determinados grupos de pessoas a uma ação positiva do estado, aqui não se verifica mais qual é o benefício que será ofertado, mas sim quem será beneficiado com uma determinada prestação previdenciária.

⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.70.

1.3. Regimes previdenciários

No estudo da previdência social brasileira não é vislumbrado um sistema único de regime previdenciário, conforme já foi ventilado nesse trabalho. O ordenamento jurídico brasileiro apresenta variados tipos de regimes previdenciários. Essa constatação não é tão evidente para maioria da população, pois a grande massa de trabalhadores só conhece e participa do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Para entendimento do que é um regime previdenciário, veja-se a doutrina de Castro e Lazzari⁵, para os quais será considerado um regime de seguro social aquele que reúne uma coletividade de indivíduos que têm vinculação entre si em função da atividade laboral que desempenham, garantindo a esta coletividade, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por falecimento do segurado.

Os regimes previdenciários brasileiros se dividem em regimes de filiação obrigatória e regimes complementares, que possuem natureza facultativa.

Os de filiação obrigatória se subdividem em Regime Geral de Previdência Social - RGPS, que é formado em sua grande maioria por trabalhadores da iniciativa privada e por empregados públicos e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, que é o regime adotado pelos servidores públicos, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nestes últimos, desde que o instituem.

Segundo Modesto, citado por Oliveira⁶,

A Carta Maior consagra no capítulo “Da Ordem Social” dois modelos públicos: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que congrega todos os trabalhadores da iniciativa privada e é gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e o Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPSP), organizado e gerido por cada uma das entidades estatais (União, estados, distrito federal e municípios), que reúne servidores que exercem ou já exerceram cargos públicos efetivos.

⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 125.

⁶ OLIVEIRA, Fábio Leal. **Aposentadoria especial do servidor público**. Disponível em: <http://monografias.brasilecola.com/direito/aposentadoria-especial-servidor-publico.htm>. Acesso em: 27.07.2013.

Por sua vez, os regimes complementares, se subdividem, em regime complementar aberto e fechado. Esses fundos de previdência complementar podem ser privados ou exclusivos para o setor público, como será visto a seguir.

1.3.1. Regime Geral de Previdência Social – RGPS

Segundo, Reinhold Stephanes, citado por Castro e Lazzari, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS é responsável pela previdência de aproximadamente 86% (oitenta e seis por cento) da população brasileira que se encontra filiada a algum regime previdenciário⁷. Em regra, esse regime é composto por trabalhadores da iniciativa privada, pois abrange toda a gama de pessoas que exercem atividade remunerada, exceto as que estejam vinculadas a um regime próprio. Conforme Tsutiya⁸:

No sistema constitucional, se o cidadão não for servidor público estatutário, com regime próprio, pertencerá obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que trata do setor privado, administrado pelo poder público por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão do Ministério de Estado da Previdência.

Como já foi explanado no tópico em que foram tratados os princípios previdenciários, para atender a universalidade de atendimento, o regime geral admite, mediante contribuição, que um indivíduo, mesmo sem exercer atividade remunerada, possa adquirir a qualidade de segurado. Vale salientar que apenas o RGPS prevê essa forma de filiação.

A base jurídica desse regime é o artigo 201, caput, da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.212/91 (custeio da seguridade social), a Lei 8.213/91 (plano de benefícios) e o decreto nº 3.048/99 (regulamento geral da previdência social). Já a responsabilidade por sua gestão é do Instituto Nacional do Seguro

⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 126.

⁸ TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 206.

Social – INSS, autarquia federal, criada a partir da fusão entre o IAPAS e o INPS, em 1990.

O custeio do RGPS é realizado através das contribuições dos segurados, dos empregadores, e da União, que além de se responsabilizar por destinar recursos adicionais do seu orçamento fiscal, também é incumbida de cobrir a insuficiência do regime em alguns casos, nos moldes do artigo 16, caput e parágrafo único, da Lei 8.212/90:

Art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual.

Parágrafo único. **A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social**, na forma da Lei Orçamentária Anual. (grifos nossos)

No que concerne aos benefícios deste regime, a Lei 8.213/91, em seu artigo 18, nos traz as seguintes prestações previdenciárias:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade;
- h) auxílio-acidente;

II - quanto ao dependente:

- a) pensão por morte;
- b) auxílio-reclusão;

III - quanto ao segurado e dependente:

- b) serviço social;
- c) reabilitação profissional.

Importantíssimo para este trabalho é a limitação do valor dos benefícios do RGPS a um teto regulado através de portarias do Ministério da Previdência social – MPS, que se encontra atualmente em R\$ 4.157,05 (quatro mil, cento e cinquenta e sete reais e cinco centavos). A relevância desse tema se dá em função da criação, em 05 de fevereiro de 2013, dos fundos de previdência

complementar dos servidores da União (objeto de estudo desse trabalho), que modificou sobremaneira o regime próprio dos servidores da federais, aproximando-os do RGPS, ao estipular essa mesma limitação aos detentores de cargos públicos efetivos da união.

Os trabalhadores que participam do RGPS só podem/devem contribuir para o sistema com uma alíquota incidente no seu salário de contribuição até o máximo do valor supracitado, em contra partida também só farão jus a um benefício de no máximo esse valor. Analisemos os limites estipulados pela portaria interministerial MPS/MF nº 15, de 10 de janeiro de 2013:

SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO (R\$)	ALÍQUOTA PARA FINS DE RECOLHIMENTO AO INSS
até 1.247,11	8%
de 1.247,12 até 2.078,52	9%
de 2.078,53 até 4.157,05	11 %

Sendo assim, um grande executivo, que tenha um salário de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por exemplo, nunca terá a possibilidade de perceber um benefício com valor superior ao teto praticado pelo INSS.

1.3.2. Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

O regime previdenciário especial ou RPPS é constituído por detentores de cargos públicos de natureza estatutária e efetiva, cumulativamente. Todavia, alguns municípios que apresentam servidores estatutários e efetivos ainda não instituíram um órgão ou entidade de previdência própria, fazendo com que esses servidores, que deveriam participar de um regime próprio, venham se integrar ao RGPS.

Na análise de quais agentes públicos fazem parte do regime especial, podemos excluir os trabalhadores da iniciativa privada e também algumas pessoas que possuem vínculo com o poder público, mas não apresentam um vínculo estatutário e efetivo, como acima citado. Nessa categoria encontramos os empregados públicos, os servidores temporários, a que faz menção o artigo 37, IX

da CF e os ocupantes de cargo em comissão, exclusivamente, de livre nomeação e exoneração.

A disciplina jurídica desse regime vem delineada na Constituição Federal, no artigo 40 e seus parágrafos, que foi modificado sobremaneira através das Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03, as quais suprimiram diversas vantagens que os servidores públicos haviam conquistado, e na Lei 9.717, de 27 de 11 de 1998, que o denominou de regime próprio de previdência social dos servidores públicos. Essa lei federal delinea as regras gerais do regime, abrangendo os servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os militares dos Estados e do distrito Federal.

Esses entes federados devem ter, cada um, seu regime próprio, e apenas um, atentando para o princípio da unicidade de regime e gestão do sistema previdenciário, com exceção da União, dos Estados e do DF, aos quais a Carta Magna autorizou a manutenção de um regime extra para os militares das Forças Armadas, estaduais e distritais respectivamente. Sobre o assunto, assim discorre Carvalho Filho⁹:

Não custa observar que as entidades públicas não poderão adotar mais de um regime previdenciário especial (próprio) para os servidores de cargos efetivos; significa que o conjunto de normas previdenciárias da pessoa federativa deverá abranger todos os servidores efetivos, sem distinções relacionadas a esta ou aquela categoria funcional. Por outro lado, a constituição também impõe a existência de apenas uma *entidade gestora* do respectivo regime em cada uma daquelas entidades, exigência que consiste na atribuição de competência específica a órgão ou pessoa administrativa determinada para desempenhar a atividade de gestão dos variados componentes do regime, como arrecadação das contribuições, recursos financeiros, pagamentos de benefícios etc. Vigora, assim, o *princípio da unicidade* de regime e gestão do sistema previdenciário, como emana do art. 40, § 20, da CF, com redação da EC 41/2003.

O custeio desse regime é realizado com base nas contribuições dos segurados do regime e da contribuição do respectivo ente. Atualmente, a contribuição do servidor é baseada numa alíquota de 11% (onze por cento) sobre sua remuneração, já a do ente federado não pode ser superior ao dobro da contribuição do segurado.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 740.

A partir da reforma previdenciária o regime dos servidores públicos passou a adotar os princípios da contributividade e solidariedade, o que justificou uma alteração na constituição que gerou e ainda gera muita polêmica, que foi a taxação dos inativos. A partir dessa modificação constitucional, os servidores inativos que recebam mais do que o teto dos benefícios concedidos pelo RGPS contribuirão com uma alíquota igual ao do servidor ativo, incidente no valor que ultrapassar o teto do RGPS. No caso de portadores de doença incapacitante, a alíquota incidirá sobre o valor que exceder o dobro do teto do regime geral.

Em relação aos benefícios do regime próprio, a Magna Carta prevê as seguintes prestações: aposentadoria por invalidez; aposentadoria compulsória; aposentadoria voluntária; aposentadoria especial; pensão por morte e o abono de permanência.

1.3.3. Previdência Complementar

A necessidade de compatibilizar os rendimentos na aposentadoria com os efetivamente percebidos pelo trabalhador enquanto se encontra na atividade é a principal proposição do regime de previdência complementar.

Essa necessidade se dá porque, como já foi salientado, os regimes obrigatórios limitam a um determinado valor, estipulado legalmente, a contribuição do segurado e conseqüentemente o benefício que lhe será concedido. Inclusive, por força do artigo 40, §§14, 15 e 16 da CF, os servidores que ingressarem no serviço público a partir da instituição do fundo de previdência complementar do respectivo ente federado também deverão observar esse teto.

Os regimes obrigatórios não enfatizam a qualidade de vida que o segurado tem, eles só se preocupam em conceder um benefício que seja capaz de atender às necessidades básicas do beneficiário. O planejamento para o futuro deve ser obrigação do próprio indivíduo. Para o cidadão que pode contribuir mais do que o RGPS ou o RPPS cobra dele, existem os planos de previdência complementar.

A Lei nº 6.435/77, juntamente com os decretos 81.240/78 e 81.402/78, foram as principais fontes normativas do regime de previdência complementar, que nasceu com a finalidade precípua de regulamentar o regime complementar das grandes estatais.

No entanto, com o advento da EC nº 20/98, foram publicadas as Leis Complementares 108 e 109, ambas de 2001, revogando a Lei nº 6.435/77. A LC 108/01 dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. Já a LC 109/01 trata da lei básica da previdência complementar.

Esse regime difere dos regimes oficiais (RGPS e RPPS) essencialmente por ter caráter complementar e pela facultatividade de filiação. Suas características gerais estão disciplinadas no artigo 202 da CF:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

As entidades de previdência complementar podem ser abertas ou fechadas. As entidades abertas são por natureza privadas. Já as entidades fechadas podem ser privadas ou públicas.

As entidades abertas se caracterizam justamente por serem abertas ao público geral. Essas entidades são constituídas na forma de sociedade anônima, normalmente com fins lucrativos, e oferecem planos de benefícios previdenciários à população, os quais são concedidos em forma de pagamento único ou de renda continuada.

A fiscalização das entidades abertas é realizada pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, que é subordinada ao Ministério da Fazenda.

Esses planos, além se serem mais onerosos para o participante do que os das entidades fechadas, haja vista o segurado ter que arcar sozinho com o custeio, também não são vistos com bons olhos pela população, devido aos problemas enfrentados no passado com os fundos de previdência privada. Há quem

diga que as entidades abertas não possuem, de fato, um caráter previdenciário, vejamos o entendimento de Ibrahim¹⁰:

Deve-se notar, por fim, que tal regime, não obstante a denominação, não é verdadeiramente previdenciário. O sistema aberto de previdência complementar, na sua essência, é mera aplicação financeira, com aparente vocação para o longo prazo, mas que raramente ocorre, haja vista as premências da vida, em geral, estimularem a retirada precoce dos valores. Basta, como exercício prático, tentar, entre nossos conhecidos, encontrar uma única pessoa já aposentada pelo regime aberto. Será uma tarefa quase impossível.

As entidades fechadas, ao contrário das abertas, possuem um público selecionado, ou seja, para participar de uma entidade fechada, o indivíduo precisa fazer parte de uma empresa ou conjunto de empresas que disponibilizem essa faculdade ao empregado, ou ser servidor de um dos entes da federação. Também podem participar os associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial. No caso dos empregados e dos servidores públicos, a empresa ou o ente será denominado de patrocinador, já no caso dos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial o tomador de serviço será chamado de instituidor.

Essas entidades são constituídas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem finalidade lucrativa, oferecendo planos de benefícios de caráter previdenciário aos seus participantes. No custeio das entidades fechadas participam o trabalhador e o patrocinador/instituidor.

A fiscalização dessas entidades ficou a cargo da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC e a regulação ficou por conta do Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC, órgão do Ministério da Previdência Social.

¹⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.776.

2. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Os regimes próprios já foram sucintamente apresentados no capítulo anterior deste trabalho, entretanto, faz-se necessário enfatizar algumas de suas regras, para que se entenda seu histórico e se mostre as constantes alterações realizadas pelo legislativo no que concerne às regras que norteiam a previdência dos servidores públicos, em especial a sua aposentadoria.

Na visão de Campos¹¹, as características atuais dos RPPS são as seguintes: próprio, básico, de filiação obrigatória, solidário, unidade de gestão, contributivo, contribuição definida, estatal, equilíbrio financeiro e atuarial e é fechado.

O regime é próprio porque alcança um número limitado de pessoas, ou seja, os servidores públicos em caráter efetivo, em diferença ao RGPS.

Básico em contrapartida ao regime complementar. Esse regime é de filiação obrigatória e, portanto, não comporta autonomia da vontade na filiação, figurou como servidor público, nasce a obrigação de se filiar.

A solidariedade é atributo essencial para o sistema de repartição simples que é utilizado no RPPS. Nele o segurado ativo arca com os benefícios concedidos aos que se encontram na inatividade (pacto de gerações). Inclusive, os servidores inativos que recebem uma aposentadoria com valor superior ao teto do RGPS contribuem para previdência pública, sob o argumento de que os servidores (ativos ou inativos) que possuem um maior poder aquisitivo devem ser solidários com os que se encontram em situação menos vantajosa. Assim discorre Carvalho Filho¹²:

A solidariedade em relação ao regime está a indicar que a contribuição previdenciária não se destina apenas a assegurar benefício ao contribuinte e à sua família, mas, ao contrário, assume objetivo também de *caráter social*, **exigindo-se que pessoas já beneficiadas pelo regime continuem tendo a obrigação de pagar a contribuição previdenciária**, agora não mais para o exercício de direito próprio, mas sim em favor do sistema do

¹¹ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 4ª ed. Paraná: Juruá, 2012, p. 82.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 745.

qual são integrantes, ainda que já tenham conquistado seu direito pessoal. É exatamente nesse aspecto, em que o contribuinte socorre o sistema, que se deve entender *solidário* o regime de previdência. (grifos nossos)

Esse tema (Taxação dos inativos) será analisado no tópico referente às Emendas Constitucionais que reformaram a previdência.

A unidade de gestão prega que cada ente federativo institui um único regime próprio e apenas uma unidade gestora, exceto os militares que poderão ser regidos por uma unidade gestora e um regime próprio diferenciado dos demais servidores, nos termos da CF.

A contributividade é um dos princípios da previdência social. Contudo, apenas a partir da EC nº 20/98 é que de fato essa característica passa a fazer parte do RPPS.

Característica também nova para os servidores públicos é a modalidade de o benefício ser de contribuição definida. Por ela não se sabe mais o valor que o segurado receberá na aposentadoria, o que se sabe é qual a alíquota que incidirá nos vencimentos do segurado e conseqüentemente o valor com que esse contribuirá.

O regime próprio é estatal porque é constituído por trabalhadores que exercem atividade típica de estado, ou seja, servem ao poder público;

O equilíbrio financeiro diz respeito à compatibilidade entre as receitas (contribuições) e as despesas (benefícios) em um determinado exercício financeiro, Já o equilíbrio atuarial consiste em se garantir que os valores administrados pelo regime sejam capazes de cobrir as despesas dos benefícios que serão concedidos a médio e longo prazo.

O regime é fechado, pois não é qualquer pessoa que pode se filiar, ao contrário do RGPS, que admite a figura do segurado facultativo.

Nos tópicos referentes às Emendas Constitucionais que modificaram o artigo 40, da Constituição, que trata do RPPS, as regras que sofreram alterações e quais as suas implicações para os servidores antigos e para os novatos serão analisadas.

2.1. Histórico

O funcionalismo público sempre teve um poder de organização bem maior que o da classe trabalhadora da iniciativa privada. Dessa forma, conseguiu angariar maiores e melhores benefícios funcionais e previdenciários que os trabalhadores “comuns”.

Nas constantes buscas por melhorias profissionais, esses funcionários quando não conseguiam reajustes salariais ou políticas de pessoal interessantes para a classe, aceitavam receber benefícios previdenciários como forma de compensação. Segundo campos¹³:

O histórico poder de organização dos servidores públicos acabou constituindo-se em instrumento de pressão para que o Estado, como empregador, lhes conferisse cada vez mais benefícios. Progressivamente, o Estado, impedido financeiramente de conceder reajustes salariais ou de promover políticas de pessoal expressivas, ampliava as formas de amparo social ao servidor. Trata-se de uma política compensatória pela qual o Estado empreendia políticas previdenciárias como forma de compensar a ausência de políticas salariais ou de carreiras.

Nesse contexto, as aposentadorias e pensões dos servidores públicos foram historicamente tratadas como uma extensão da política de pessoal da administração pública, onde o servidor inativo tinha direito a um benefício “previdenciário” não porque fazia parte e contribuía para um regime de previdência, mas porque havia se dedicado e prestado serviço à sociedade, a aposentadoria era vista como um prêmio. Conforme Castro e Lazzari¹⁴:

Com efeito, durante décadas a aposentadoria do servidor público era vista como um prêmio concedido a este pelos serviços prestados à sociedade, mera continuação do seu vínculo com a administração pública que o admitira.

¹³ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 4ª ed. Paraná: Juruá, 2012, p. 42.

¹⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 126.

Justamente através desse entendimento é que se pode identificar uma das características históricas mais importantes do regime previdenciário dos servidores públicos, a inexistência de custeio prévio para concessão dos benefícios, ou seja, nem os servidores nem o ente a que estes pertenciam destinavam contribuições para um órgão ou entidade que gerisse a previdência. Esses benefícios eram pagos diretamente pela administração da mesma forma em que os salários dos servidores ativos.

Essa forma de concessão de benefícios sem o mínimo de planejamento atuarial foi uma das causas da realização da traumática reforma da previdência, no que concerne aos servidores públicos. Sobre o assunto, vejamos o entendimento de Ibrahim¹⁵:

O receio é válido, pois uma das razões que justificaram a criação de regimes próprios de previdência por diversos Entes, em especial após a Constituição de 1988, foi justamente escapar à cota patronal que seria devida ao RGPS. Assumindo a responsabilidade previdenciária pelos próprios servidores, houve um evidente ganho de curto prazo, com o fim da contribuição ao regime geral, mas criou uma verdadeira bomba-relógio, que veio a eclodir neste momento, não tendo o poder público o menor pudor em eleger seus próprios servidores como culpados.

A Constituição de 1891, primeira da república, já estampava o direito à aposentadoria por invalidez do servidor público, pois o seu artigo 75 tinha o seguinte teor: “A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da nação”.

A Carta Magna de 1934, por sua vez, foi além da de 1981 e dispôs pioneiramente sobre regras de aposentadorias dos servidores, dando um tratamento especial aos juízes. Sob a égide da Constituição de 1934, através do Decreto 288, de 23 de fevereiro de 1938, foi criado o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado - IPASE com a finalidade de organizar e gerir a previdência dos servidores federais. Não se tratava propriamente de um instituto de aposentadoria e pensões, conforme Campos¹⁶:

¹⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.746.

¹⁶ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 4ª ed. Paraná: Juruá, 2012, p. 42.

Caracterizava-se a proteção do servidor federal por benefícios previdenciários e assistenciais, especialmente no que tange à saúde. Não se tratava propriamente de um instituto de aposentadorias e pensões, mas de previdência e assistência, diversamente dos demais institutos existentes na época, mesmo porque as aposentadorias dos servidores públicos se constituíam em encargos do Tesouro, enquanto os demais benefícios e serviços eram prestados pelo Ipase.

Por força do artigo 193, da Constituição de 1946, se vislumbra a inserção no texto constitucional da regra da paridade entre os proventos dos inativos os vencimentos dos servidores da ativa, assim era sua disciplina: “Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade”.

A constituição de 1967, em meio à ditadura militar, manteve as regras da aposentadoria integral e da paridade, garantindo a aposentadoria por invalidez, a compulsória e a voluntária, nos seguintes moldes:

Art. 101. O funcionário será aposentado:

I - **por invalidez**;

II - **compulsoriamente**, aos setenta anos de idade; ou

III - **voluntariamente**, após trinta e cinco anos de serviço, ressalvado o disposto no art. 165, item XX. (Redação da pela Emenda Constitucional nº 18, de 1981)

Parágrafo único. No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres.

Art. 102. Os proventos da aposentadoria serão:

I - integrais, quando o funcionário:

a) contar trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta anos de serviço, se do feminino; ou

b) se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei.

II - proporcionais ao tempo de serviço, quando o funcionário contar menos de trinta e cinco anos de serviço, salvo o disposto no parágrafo único do artigo 101.

§ 1º Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.

§ 2º Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade.

§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei. (grifos nossos)

A própria Constituição de 1988, em seu texto original, manteve vários direitos e garantias conquistados ao longo dos anos pelos servidores públicos,

inclusive, não se preocupou com a fonte de custeio dos regimes próprios. Foi só a partir da EC nº 3, de 16 de março de 1993, que houve a previsão de contribuição do ente federado e do servidor que participe de RPPS. As Emendas Constitucionais que modificaram sobremaneira o regramento da previdência dos servidores serão objeto de estudo no próximo subcapítulo deste trabalho.

2.2. Emendas constitucionais relevantes

A Constituição Federal sofreu modificações muito importantes a partir da reforma da previdência, realizada através de emendas ao seu texto original. As Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/2003 são as de maior destaque, pois nelas é que se verifica toda a transformação pela qual a previdência passou nos últimos tempos, em especial os regime próprios dos servidores públicos. Foi com essas alterações legislativas que o governo se propôs a resolver os problemas oriundos de mais de um século de falta de planejamento da previdência dos servidores.

Como pode se verificar, as dificuldades do sistema previdenciário público brasileiro não podem ser atribuídas exclusivamente aos servidores, para que estes arquem com toda a responsabilidade de solucionar-las, pois foi a forma como o Estado geriu as relações com os seus agentes, bem como outras variáveis que fizeram com que a situação chegasse ao estado que se encontra. Como bem disserta Bianco, Oliveira, Lima e Cechin¹⁷:

É importante esclarecer que os servidores públicos não foram os causadores desses estragos, nem podem, por qualquer forma, ser culpados por suas consequências. A origem desses problemas são as regras estabelecidas, na Constituição e na legislação, que permitiram que se chegasse à essa situação. Cada servidor seguia sua trajetória profissional e exercia os direitos que a lei lhe assegurava.

¹⁷ BIANCO, Danaê Dal. OLIVEIRA, Heraldo Gilberto de. LIMA, Iran Siqueira. CECHIN, José. **Previdência dos Servidores Públicos**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2013, p.81.

Não obstante se saiba que as emendas supracitadas são as mais importantes, faremos menção ainda as Emendas nº 47/05 (PEC Paralela) e a mais recente inovação no que diz respeito à previdência dos servidores que é a EC nº 70/2012, a qual acrescentou à EC nº 41/03 o artigo 6º A, garantindo aos servidores que tenham ingressado no serviço público antes da promulgação da EC 41/03, que se aposentaram ou se aposentarem por invalidez permanente, o direito à integralidade no cálculo dos proventos e à paridade no reajuste dos benefícios.

2.2.1. EC nº 20/98

Antes da Emenda Constitucional 20/98 o sistema previdenciário dos servidores públicos não apresentava as características de um sistema verdadeiramente previdenciário, com exceção do tratamento conferido às pensões, nem os servidores nem os Entes federados contribuía para o custeio dos benefícios previdenciários.

Com a finalidade de tentar equilibrar as contas da previdência dos servidores e organizar a forma como esta era gerida, a Emenda em análise trouxe ao texto constitucional, no corpo do artigo 40 e seus parágrafos, diversas novidades desagradáveis para os servidores públicos que ingressaram no serviço público a partir da sua publicação, em 17 de dezembro de 1998, e para aqueles que mesmo que tenham ingressado antes desta data, não tenham preenchido todos os requisitos para a concessão do benefício.

Os servidores públicos que se aposentaram até a data da publicação da Emenda em epígrafe tiveram direito a se aposentar com proventos integrais, desde que completados 35 (trinta e cinco) anos de tempo de serviço, se homem, e 30 (trinta) anos, se mulher, com redução de 5 (cinco) anos para professores e professoras respectivamente, ou quando completaram as idades de 65 (sessenta e cinco) anos, se homem e 60 (sessenta), se mulher, ou seja, bastava preencher um desses requisitos para que a aposentadoria fosse concedida.

Diante dessas regras, uma servidora que houvesse ingressado no serviço público assim que completou 18 (dezoito) anos de idade, poderia se aposentar aos 48 (quarenta e oito) anos de idade, ainda jovem e com o valor de

seus proventos com base na integralidade da sua última remuneração na ativa e tendo direito a reajustes nos proventos de sua aposentadoria na mesma ocasião e nos mesmos índices que os servidores ativos (paridade). Até esse momento, de fato, os servidores sequer destinavam parte de sua remuneração para custear as aposentadorias do regime.

Para os servidores que já estavam no serviço público quando da publicação da referida Emenda, foram destinadas regras de transição, de modo a suavizar o impacto das mudanças para aqueles que tinham expectativa de direito. Já os servidores que na data da publicação da emenda já haviam preenchido os requisitos para a concessão dos benefícios, tiveram seu direito adquirido assegurado, permanecendo com a opção de se aposentar com base nas regras anteriores, acima explicadas. Nesse aspecto, o constituinte derivado agiu em conformidade com o entendimento da mais respeitada doutrina. Assim leciona o ilustre constitucionalista José Afonso da Silva¹⁸.

Se o direito subjetivo não foi exercido, vindo a lei nova, transforma-se em direito adquirido, porque era direito exercitável e exigível à vontade de seu titular. Incorporou-se no seu patrimônio para ser exercido quando convier. A lei nova não pode prejudicá-lo, só pelo fato de não o ter exercido antes. *Direito subjetivo* “é a possibilidade de ser exercido, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio”. Ora, essa possibilidade de exercício continua no domínio da vontade do titular em face da lei nova.

As mudanças significativas no RPPS foram as seguintes: introdução dos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial; a limitação do valor do benefício ao valor recebido pelo servidor quando em atividade; a vedação de acumulação de proventos da aposentadoria com vencimentos de atividade, bem como a acumulação de aposentadorias no RPPS, salvo nos casos de acumulação lícita; vedação a contagem de tempo ficto; a previsão de idade mínima para aposentadoria, ou seja, acabou com a possibilidade de aposentadoria apenas por tempo de serviço, pois passou a se exigir tempo mínimo de contribuição e idade mínima cumulativamente; a extinção do instituto da aposentadoria proporcional; a faculdade para os Entes federados limitar o valor dos benefícios ao teto praticado

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28^o ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 434.

pelo RGPS, desde que crie uma previdência de natureza complementar para seus servidores, através de Lei Complementar e, por ultimo, a instituição do abono permanência para aqueles servidores que mesmo já havendo adquirido o direito à aposentadoria, optassem por permanecer trabalhando.

Nesse primeiro momento da reforma, a integralidade nos cálculos dos proventos da aposentadoria e a paridade no reajuste dos benefícios não foram afetados.

Para os servidores que já estavam no serviço público quando da mudança da previdência, mas ainda não tinham preenchido os requisitos para a concessão do benefício, o legislador estipulou normas transitórias menos gravosas que as regras incidentes para os novos servidores.

Os requisitos que estes trabalhadores deveriam cumprir estavam estampados no artigo 8º da EC nº 20/98, porém esse artigo foi revogado pelo artigo 2º da EC 41/03, que será analisada a seguir. Mais uma vez, para assegurar o direito adquirido, os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 20/98 e preencheram os requisitos para concessão do benefício até a data da publicação da EC 41/03, tiveram e têm a possibilidade de optar pelo artigo 8º da EC 20/98 ou pelo artigo 2º da EC 41/03.

Pelas regras do artigo 8º da EC 20/98, o servidor poderia se aposentar voluntariamente de forma integral ou proporcional, desde que preenchessem alguns requisitos cumulativamente.

Para a aposentadoria integral, o homem teria que ter, no mínimo, 53 (cinquenta e três) anos de idade e a mulher 48 (quarenta e oito) anos, ambos deveriam ter 5 (cinco) anos de efetivo serviço no cargo em que iriam se aposentar e contar com tempo de contribuição, no mínimo, de 35 (trinta e cinco) anos, se homem, e 30 (trinta) anos, se mulher, acrescido de um período adicional de contribuição de 20% (vinte por cento) do tempo que faltava para completar 35 (trinta e cinco) anos o homem e 30 (trinta) anos a mulher, na data em que a EC 20/98 foi publicada. Muitos estudiosos chamaram esse tempo adicional de “pedágio” da emenda.

A título de exemplificação e para melhor entendimento dessa regra de transição, vejamos caso hipotético explanado por Carvalho Filho¹⁹:

Suponha-se que o servidor homem já tenha 20 anos de serviço à época da EC nº 20/98. No regime anterior, faltar-lhe-iam 15 anos para aposentadoria. Pelo novo, deverá somar-se 35 (referente ao tempo integral) mais 3 (correspondente a 20% do tempo faltante, que é de 15 anos); o resultado será 38. Sendo assim, o servidor (que já tem 20 anos) deverá cumprir ainda período de 18 anos de contribuição para aposentar-se, ou seja, 3 anos a mais que os 15 que anteriormente lhe faltariam.

Para a aposentadoria proporcional, a exigência era de no mínimo 30 (trinta) anos de contribuição, se homem, e 25 (vinte e cinco), se mulher, somado ao “pedágio”, que nesse caso era de 40% (quarenta por cento) do tempo faltante. Nesse tipo de aposentadoria, os proventos eram iguais a 70% (setenta por cento) do valor da aposentadoria integral, acrescido de 5% (cinco por cento) por ano de contribuição a mais que a idade mínima exigida para a aposentadoria, até o máximo de 100% (cem por cento).

Vale salientar, ainda, que os membros da magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas foram absorvidos pela Emenda.

2.2.2. EC nº 41/03

Depois de 5 (cinco) anos da promulgação da EC nº 20/98, a EC nº 41/03 surge como mais uma tentativa de se organizar o regime securatório dos servidores públicos, dessa vez as mudanças foram mais doloridas para os então servidores públicos, bem como para os futuros integrantes das carreiras públicas.

Nessa parte da reforma previdenciária, os critérios para obtenção da aposentadoria permaneceram da forma como a EC nº 20/98 havia disciplinado. Entretanto, houve a inclusão, no Caput do artigo 40 da Carta Magna, do princípio da solidariedade e da obrigatoriedade de contribuição dos servidores, ativos e inativos,

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 780 e 781.

bem como os pensionistas e o respectivo ente federado (a redação dada pela EC nº 20/98 falava apenas em caráter contributivo).

Foi com a vigência dessa Emenda que o cálculo dos proventos baseado na última remuneração do servidor e o reajuste dos proventos da aposentadoria ser realizado sempre com base nos reajustes ou vantagens que os servidores ativos recebiam foram extintos. Era o fim da integralidade e da paridade no funcionalismo público.

Os servidores que ingressaram a partir da EC 41/03, de acordo com o Artigo 1º, da Lei nº 10.887/2004, terão seus proventos de aposentadoria calculados considerando-se a média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. Isso, em geral, faz com que o valor do benefício seja bem menor que o último salário na ativa, haja vista o servidor normalmente vir acumulando reajustes e promoções ao longo da sua carreira.

Conforme o Artigo 40, §8º, esses trabalhadores, ao se aposentarem, terão seus proventos reajustados com base em critérios estabelecidos por lei, de modo a preservar-lhes o valor real, não mais vinculando aos reajustes dos servidores em atividade as revisões de proventos dos inativos.

Das mudanças aqui elencadas, a redação da referida emenda apresentou maior polêmica no que diz respeito à contribuição dos inativos e pensionistas. A discussão se era possível “taxar” os inativos que já haviam preenchidos todos os requisitos para se aposentar foi parar no Supremo Tribunal Federal – STF. O acórdão da ADI nº 3105, que teve como requerente a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, foi publicado em 18 de fevereiro de 2005 e afirmou que a contribuição do servidor aposentado se reveste de constitucionalidade, pois está em consonância com o princípio da solidariedade, da universalidade e do equilíbrio financeiro e atuarial, assim como atende aos objetivos

constitucionais da diversidade na base de financiamento e equidade na forma de participação no custeio²⁰, a Ementa desse acórdão apresenta o seguinte teor:

EMENTAS:

[...] 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. Ofensa a outros direitos e garantias individuais. 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, da EC nº 41/2003. Votos vencidos.** Aplicação dos arts. 149, 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, § único, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e 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 "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constante do art. 4º, § 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 "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constantes do § único, incisos 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 a redação dada por essa mesma Emenda. (grifos nossos)

Mesmo com o posicionamento da suprema corte no sentido da constitucionalidade da taxaçoão dos inativos, as discussões sobre esse tema ainda são frequentes entre os doutrinadores.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ementa do Acórdão da ADI 3.105**. Requerente: Associação Nacional dos Membros Do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 18 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3105%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3105%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b4sob2r>>. Acesso em: 28 de junho de 2013.

Alguns argumentam que a medida é legítima, pois está concatenada com o princípio da solidariedade e que os hoje aposentados, são agraciados com a regra da paridade, tendo seus proventos reajustados à mesma época e nos mesmos índices dos servidores ativos, bem como que a parte em que incidirá contribuição previdenciária é apenas no que exceder o teto do RGPS. Assim se posiciona Carvalho filho²¹:

Em que pese a grande autoridade de alguns juristas que perfilham tal linha de pensamento, ousamos divergir de seus fundamentos e conclusões. O argumento de que haveria tributação sem causa cede terreno à instituição do *regime de previdência solidário* implantado pela EC 41, como vimos acima, regime esse que não se caracteriza como causal individual, mas como *causa social*. Também não nos parece acertada a salvaguarda dispensada aos atuais aposentados e pensionistas, e isso porque, conforme já inúmeras vezes reconhecido, inexistente direito adquirido a regime jurídico futuro e, se não há, nenhuma ilicitude existirá na imposição contributiva introduzida pela aludida Emenda.

Já para outra corrente, a imposição de contribuição do inativo e do pensionista incorre em bitributação, portanto, inconstitucional, pois não tem natureza previdenciária e sim tributária²², bem como deve ser declarada inconstitucional, quando se refere a pessoas que já estavam aposentadas ou já preenchiam os requisitos para se aposentar, pois vai de encontro ao direito adquirido, à segurança jurídica e ao ato jurídico perfeito. Esse é o posicionamento de Mello²³:

Como ao diante se verá, a Emenda 41 (art. 4º), incorrendo em *grosseira inconstitucionalidade*, pretendeu alcançar também os que, à data de sua publicação (31.12.2003), já estavam aposentados ou no gozo de pensões, embora reduzindo para eles a base de cálculo da contribuição. Registre-se que esta espantosa ofensa a ato jurídico perfeito e direitos adquiridos foi amparada pelo Supremo Tribunal Federal, *que em teratológica decisão, no mês de agosto de 2004, fez submergir no país o princípio da segurança jurídica*. Ressalvem-se os votos dos Mins. Ellen Gracie, Carlos Brito, Marco Aurélio e Celso de Mello, cujos pronunciamentos magníficos interditam que o meio jurídico brasileiro entre em estado de completa desesperança e desencanto. A violência ao bom direito foi confirmada na decisão final proferida na mesma ADI 3.105, publicada em 9.3.2007.

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 746.

²² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 692.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 304.

Os argumentos tanto pela constitucionalidade quanto pela inconstitucionalidade da imposição de contribuição para os inativos são bastante fortes, basta se observar que 4 (quatro) dos ilustres ministros do STF foram votos vencidos no julgamento da ADI acima referida. Entretanto, nos parece, mesmo que sendo doloroso para os inativos e aparentando um flagrante desrespeito ao direito adquirido, que a taxação dos servidores, que por muito tempo (na ativa) sequer contribuíram para o regime e mesmo assim gozam de privilégios previdenciários impensáveis para os novos servidores públicos, se reveste de razoabilidade, ainda porque a incidência da contribuição é realizada na parte dos proventos de aposentadoria do servidor que excede o teto do RGPS, ou seja, não é cobrada a contribuição com base em todo o provento do aposentado. Nesse aspecto, o legislador procedeu com o respaldo da solidariedade que o sistema prega, todavia da forma menos gravosa possível para os atuais aposentados.

Porém, no que concerne aos novos servidores, os quais não gozam mais dos benefícios da integralidade e da paridade, esses sim serão os maiores atingidos com essa regra, haja vista que seus proventos naturalmente já sofrerão significativa redução em relação aos vencimentos em atividade, que, somado a essa incidência de contribuição, diminuirá ainda mais a renda dos futuros aposentados. Isso é preocupante para a nova geração de servidores, que no nosso entendimento está sendo obrigada a arcar, senão com toda, mas pelo menos com a maior parte da responsabilidade de resolver os problemas de anos de falta de organização e planejamento do RPPS por parte do poder público.

Assim como na Emenda anterior, o constituinte derivado instituiu regras de transição para os servidores que entraram no serviço público antes da publicação da emenda 41/03 e modificou, ainda, as regras para quem ingressou antes da EC 20/98, mas não havia preenchido os requisitos para aposentadoria até 31 de dezembro de 2003, revogando com seu artigo 2º o artigo 8º da emenda 20/98.

Nesse momento, passou a existir 5 (cinco) formas de aposentadoria para o servidor público, de acordo com a situação peculiar de cada um servidor. Havia a possibilidade de aposentadoria com as regras de antes da EC nº 20/98, para os servidores que preencheram todos os requisitos para a concessão do benefício até a publicação da referida emenda; a aposentadoria com base na regra do artigo 8º da emenda 20/98, para os que ingressando antes desta emenda, preencheram os

requisitos para a concessão do benefício até a data da publicação da EC 41/03; a aposentadoria com base no artigo 2º da emenda de 2003, para quem, tendo ingressado no serviço público antes da EC 20/98, só faria jus ao benefício após a publicação da emenda 41/03; a aposentadoria com base no artigo 6º da EC 41/03, para quem ingressou após a emenda 20/98 e antes da emenda 41/03 e a aposentadoria com base nas regras que a EC 41/03 introduziu na Constituição, para os que ingressaram no serviço público a partir da sua entrada em vigor.

O artigo 2º e o artigo 6º da EC 41/03 serão analisados agora. As regras do artigo 2º são menos favoráveis para os ingressantes antes da EC 20/98 do que as do revogado artigo 8º dessa Emenda. Na vigência desse artigo, os servidores poderão se aposentar com proventos proporcionais, desde que tenham as mesmas idades e tempo de contribuição que o artigo 8º exigia, somado ao pedágio de 20% (vinte por cento) e à redução de seus proventos em 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento), se completaram as exigências para aposentadoria até 31 de dezembro de 2005, e 5% (cinco por cento), se completarem após esse dia, por cada ano que falte para o servidor alcançar as idades de 60 (sessenta) e 55 (cinquenta e cinco) anos respectivamente, se homem ou mulher.

Vale salientar que por essa regra, o cálculo dos proventos da aposentadoria não tem mais por base a última remuneração do servidor na ativa e é realizado através da média dos salários que serviram como base para a contribuição que o servidor destinou aos regimes próprios e/ou ao RGPS, bem como não existe a regra da paridade no reajuste dos benefícios. Mais uma vez, o ilustre professor Carvalho Filho²⁴, de forma sucinta, exemplifica:

Se o servidor homem, preenchidos os demais requisitos e nessa época tiver 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, a diferença para o limite mínimo de idade (sessenta anos) será de 5 anos; decidindo aposentar-se, sujeitar-se-á à perda de 25 % dos proventos, que resulta da aplicação do percentual de 5% para cada um dos 5 anos de idade faltantes.

As disposições do artigo 6º da Emenda 41/03, por sua vez, garante aos que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, a integralidade nos vencimentos desde que atendidas as seguintes condições:

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 781.

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

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

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

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

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

Como pode se verificar, na redação original do artigo 6º existia um parágrafo único que remetia à legislação infraconstitucional a revisão dos proventos de aposentadoria dos servidores que se aposentassem por este artigo, entretanto, a EC nº 47/05 revogou esse parágrafo.

2.2.3. EC nº 47/05

Essa Emenda Constitucional que ficou conhecida como PEC paralela, porque tramitou paralelamente com a PEC que deu origem à EC nº 41/2003, veio a minimizar os efeitos que a EC 41/03 causou nas regras previdenciárias dos servidores que ingressaram no serviço público antes de 31 de dezembro de 2003, mas que ainda não haviam atingido os requisitos mínimos para concessão do benefício. Esta Emenda teve seus efeitos retroativos à entrada em vigor da EC 41/03.

A EC 47/05 trouxe em seu artigo 3º uma nova regra para a aposentadoria dos servidores que ingressaram até a publicação da emenda 20/98. Por esta regra o servidor pode/poderia se aposentar com proventos integrais e com o reajuste dos proventos sempre nos mesmo momento e nos mesmos índices que os servidores em atividade, ou seja, permanecem com a regra da paridade, desde que cumpridos os seguintes requisitos cumulativamente: 35 (trinta e cinco) anos de

contribuição, se homem, e 30 (trinta) anos, se mulher; 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício no serviço público, 15 (quinze) anos de carreira e 5 (cinco) anos no cargo em que se der a aposentadoria; e idade mínima resultante da redução, relativo às idades de 60 (sessenta) anos para homem e 55 (cinquenta e cinco) anos para mulher, de 1 (um) ano de idade para cada ano de contribuição que exceder o tempo mínimo exigido para aposentadoria.

Em resumo, essa é a regra do 85/95, pela qual se o servidor completar, na soma entre a idade e o tempo de contribuição, 95 (noventa e cinco) anos, se homem, e 85 (oitenta e cinco) anos, se mulher, preenchidos os demais requisitos supracitados, poderá se aposentar com as regras da integralidade e da paridade.

Para melhor compreensão, analisemos o seguinte caso hipotético: um servidor ingressa no serviço público, aos 19 (dezenove) anos de idade, no cargo de Auxiliar de Serviços Gerais - ASG, na cidade de Bodó/RN, passa 20 (vinte) anos como servidor municipal e então é aprovado em um concurso público para Juiz Federal, no qual é empossado e passa mais 15 (quinze) anos na carreira da magistratura, no mesmo cargo. Nesse momento, este servidor atinge o tempo mínimo de contribuição necessário para se aposentar, entretanto, ainda não alcançou a idade mínima, pois só tem 54 (cinquenta e quatro) anos de idade e, neste caso, seria necessário atingir 60 (sessenta) anos. Utilizando-se da regra do artigo 3º, da EC 47/05, este servidor poderá se aposentar com proventos integrais e com reajustes dos proventos pela regra da paridade, desde que labute por mais 3 (três) anos, pois assim a soma da sua idade (57 anos) com o tempo de contribuição (38 anos) será igual a 95.

Essa Emenda ainda revogou o parágrafo único do artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/03, conforme já comentado, fazendo com que os servidores que entraram no serviço público até o ano 2003 possam ter também seus proventos de aposentadoria reajustados com base na regra da paridade.

2.2.4. EC nº 70/2012

Inovação na previdência dos servidores públicos, a EC nº 70/2012 veio a acrescentar o artigo 6º A à EC 41 /03 para assegurar aos servidores efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que ingressaram no serviço público até a data da publicação da EC 41/03 e que tenham se aposentado ou venham a se aposentar por invalidez permanente, a regra da integralidade no cálculo do valor dos proventos da aposentadoria, bem como a regra da paridade entre os reajustes dos servidores ativos e o reajuste dos proventos de aposentadoria dos inativos.

3. A LEI 12.618/2012 E A CRIAÇÃO DOS FUNDOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA UNIÃO

Na análise das reformas implementadas na previdência brasileira, merece destaque a criação das entidades de previdência complementar dos servidores públicos. Como já foi exposto neste trabalho, a partir da promulgação da EC nº 20/98 o regime jurídico previdenciário do servidor começou a ser reformulado.

A referida Emenda exigiu a regulamentação das previdências privadas por intermédio de leis complementares e facultou aos entes federativos instituírem institutos de previdência complementar destinados a detentores de cargos de natureza efetiva, da mesma forma, por meio de lei complementar.

Com o intuito de regulamentar a previdência complementar, tramitaram no Congresso Nacional 3 (três) projetos de lei complementar. O primeiro foi convertido na LC nº 108/01, que dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, suas Autarquias, Fundações, Sociedades de Economia Mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar; o segundo, também convertido na LC nº 109/01, considerada a lei básica da previdência complementar, dispendo das entidades abertas e fechadas; o terceiro e último projeto de Lei Complementar tratava das normas que disciplinariam genericamente a previdência complementar da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esse projeto não obteve aprovação antes da publicação da Emenda Constitucional nº 41/03 e, por consequência, perdeu seu objeto.

Com a entrada em vigor da Emenda em comento foi que a previdência complementar dos servidores se tornou mais factível, haja vista seu texto não exigir expressamente a instituição por meio de lei complementar, o que torna bem mais fácil para o governo dos entes a criação das respectivas entidades. Vale se frisar que a obrigatoriedade de lei complementar ou não ainda é alvo de discussão, que será analisada neste trabalho.

No âmbito da União, o projeto de Lei nº 1992/07 resultou na Lei 12.618, de 30 de abril de 2012, que instituiu o regime de previdência complementar dos

servidores federais titulares de cargos efetivos, fixando o limite máximo para concessão de aposentadoria e pensões pelo regime próprio de previdência desses trabalhadores no valor do teto dos benefícios praticados pelo RGPS e autorizando a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, quais sejam, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-EXE), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (FUNPRESP-LEG) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (FUNPRESP-JUD).

A lei 12.618/12, no caput do seu artigo 31, estipulou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da sua publicação, para que as três entidades de previdência complementar fossem criadas.

A FUNPRESP-EXE foi criada em 20 de setembro de 2012, através do Decreto nº 7.808/12, e iniciou seu funcionamento em 05 de fevereiro de 2013, um dia após publicação no Diário Oficial da União – DOU nº 24, de 04 de fevereiro de 2013, da aprovação do seu regulamento pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC do Ministério de Previdência Social – MPS. A partir dessa data, os servidores que ingressarem no serviço público da União e que percebam salário superior ao teto do RGPS, hoje fixado em R\$ 4.157,05 (quatro mil, cento e cinquenta e sete reais e cinco centavos), terão que se filiar a um regime complementar caso queiram receber um valor superior ao teto praticado pelo regime geral quando se aposentarem.

De acordo com o artigo 5º do Decreto 7.808/12, os servidores do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União – TCU e do Ministério Público da União poderão participar dos planos da FUNPRESP-EXE.

O legislativo e o TCU tiveram o plano de benefícios do poder legislativo federal – LEGIS-PREV, aprovado pela PREVIC, publicado no DOU nº 86, em 07 de maio de 2013, o qual será administrado pela Entidade de Previdência complementar do Poder Executivo.

O Judiciário criou a FUNPRESP-JUD, em 26 de outubro de 2012, por meio da Resolução nº 496/12 do STF, e teve a autorização do funcionamento e a aprovação do seu estatuto pela PREVIC publicado no DOU nº 31, de 15 de fevereiro de 2013, essa autorização tem um prazo de 180 (cento e oitenta) dias. Vale salientar

que o Ministério Público da União poderá aderir aos planos de benefícios dessa Entidade.

A Lei 12.618/12 veio a regulamentar o artigo 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal e foi através dela que os servidores públicos federais que ingressaram ou que venham a ingressar no serviço público a partir da instituição dos fundos de previdência complementar supracitados não terão mais a possibilidade de ter sua contribuição previdenciária incidente em todo o seu salário (quando se ganha mais do que o teto do RGPS) e, em contrapartida, também não farão jus a proventos superior ao praticado nos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Esse sistema de previdência já é utilizado pela iniciativa privada, bem como pelas grandes estatais, como a Petrobrás e o Banco do Brasil.

A aprovação dessa lei faz parte da constante busca do governo em igualar os dois grandes regimes obrigatórios de previdência, quais sejam, o RGPS e o RPPS. As principais causas para as constantes reformas previdenciárias instituídas nos últimos anos já foram objeto de análise deste trabalho, elas passam por questões de falta de planejamento e organização com a previdência pública no passado, bem como pelo aumento da expectativa de vida da população aliada à diminuição de servidores ativos em relação aos inativos, o que compromete o sistema de repartição simples, que é baseado no pacto de gerações.

O fato é que mudanças precisam ser realizadas, porém a independência e a imparcialidade que algumas carreiras de Estado necessitam para que o servidor possa labutar de forma a atingir a finalidade do seu cargo são enfraquecidas quando das restrições ou mesmo supressões paulatinas de direitos sociais do servidor. Neste sentido, a lição de Ibrahim²⁵:

A EC nº 41/03 perdeu excelente oportunidade de unificar os regimes previdenciários públicos. A unificação é perfeitamente factível, desde que respeitadas algumas peculiaridades de categorias com funções típicas e Estado. Nestas atividades, a manutenção de uma paridade remuneratória na inatividade é necessária como garantia de necessária imparcialidade e correção nas ações destes agentes, que estaria fatalmente atingida se restringida a teto como o RGPS.

²⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.789.

Vale observar que os servidores públicos já sofrem algumas restrições no que concerne ao seu regime de trabalho, como a limitação da sua remuneração ao subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal – STF, a proibição de acumulação de cargos etc. Quando se soma a esses fatores a perda da integralidade no cálculo dos benefícios, da paridade nos reajustes dos proventos de aposentadoria e agora a imposição de uma limitação ao valor de sua aposentadoria, poderá ser visualizada uma fuga do serviço público dos profissionais mais qualificados, os quais um Estado Democrático de Direito necessita para que suas instituições sejam fortalecidas e gozem de credibilidade com a população.

3.1. Características gerais

A previdência complementar do servidor público apresenta características predefinidas na própria Constituição Federal, nas Leis Complementares que tratam da previdência complementar e na Lei 12.618/12.

As características que se mostram em posição mais relevantes são as seguintes: complementar, instituição e filiação facultativa, entidade fechada, natureza pública, contribuição definida, autônoma, contratual e patrocinada.

O regime instituído a partir da Lei 12.618/12 para os servidores federais tem natureza complementar (como o próprio nome já fala), pois a entrada em vigor desse regime complementar para os servidores efetivos não encerra o regime próprio desses trabalhadores. O que acontece é que o RPPS se limita agora a cobrar contribuição e conceder benefícios até o limite do RGPS, e se o servidor quiser complementar sua renda na aposentadoria, terá que contribuir com uma alíquota para a entidade de previdência complementar. Nessa situação perceberá dois benefícios quando preencher os requisitos, um do RPPS e um do regime complementar.

Nos moldes do artigo 40, §14, da Magna Carta, a instituição do regime de previdência complementar para os seus servidores públicos é uma faculdade do respectivo Ente federado, haja vista a discricionariedade do gestor para, com base

nos critérios da oportunidade e conveniência, decidir sobre a sua instituição ou não. Nesse sentido, Campos²⁶:

Nos termos do § 14, do art. 40, CF, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *desde que instituam* regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores públicos titulares de cargo efetivo, *poderão fixar*, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo RPPS, o valor teto do RGPS. A leitura conjugada das expressões “*desde que instituam*” e “*poderão fixar*”, permite concluir que a instituição do RPC não é obrigatória, sendo uma decisão político-administrativa, baseada em critérios de mérito administrativo (conveniência e oportunidade). Igualmente, a unidade federada não é obrigada a adotar o valor teto do RGPS para pagamento das aposentadorias e pensões a seus servidores.

No caso da União a opção dos governantes foi por instituir o regime. Essa deve ser uma tendência a ser seguida pelas demais unidades da federação.

Da mesma forma que o Ente pode ou não instituir as entidades, o servidor tem a opção de participar ou não dos planos de benefícios oferecidos por este regime. O servidor que ingressar no serviço público a partir da entrada em funcionamento do fundo de previdência complementar, que no poder executivo da União foi em 05 de fevereiro de 2013, terá que participar do regime caso queira receber uma aposentadoria com valor superior ao teto do RGPS. Já os servidores que ingressaram antes desta data poderão aderir à previdência complementar, desde que renunciem ao regramento anterior, no qual nem a incidência da contribuição previdenciária nem o valor dos benefícios se limitavam ao teto praticado no RGPS. Assim leciona Leitão, Dias e Macêdo²⁷:

Assim, o parágrafo único do art. 1º da Lei 12.618/2012, ao facultar a adesão dos servidores que tenham ingressado no serviço público até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar a uma prévia e expressa opção prevista no art. 3º da lei 12.618/2012, autoriza a interpretação segundo a qual o regime de previdência complementar por ela instituído somente é acessível aos servidores que estejam submetidos ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

²⁶ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 4ª ed. Paraná: Juruá, 2012, p. 380.

²⁷ LEITÃO, André Studart. DIAS, Eduardo Rocha. MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Nova Previdência Complementar do Servidor Público**. São Paulo: Método, 2012, p.99.

Expressamente a Constituição conferiu às entidades de previdência complementar a natureza pública, a forma de entidade fechada e a oferta de planos na modalidade de contribuição definida. No que concerne à natureza pública, existe uma discussão entre os estudiosos no assunto, e que inclusive é objeto de ADI no Supremo Tribunal Federal, se a natureza pública que o constituinte derivado inseriu no corpo da Constituição deve ser entendida como uma obrigatoriedade para que as entidades de previdência complementar tenham personalidade jurídica de direito público ou se essa expressão não tem essa finalidade. Esse tema será melhor analisado no tópico que discutirá as polêmicas da Lei nº 12.618/12, haja vista ela ter autorizado a criação de entidades com personalidade jurídica de direito privado.

As entidades terão que ser fechadas. A razão para essa previsão está no fato de que o regime complementar que trata o artigo 40, § 14, da CF, é direcionado exclusivamente para os detentores de cargos públicos efetivos e como já analisado neste trabalho quando foi tratado o regime complementar, as entidades abertas são destinadas a qualquer pessoa que possa e queira contribuir, ao contrário das fechadas que possuem um público alvo determinado. No caso das entidades criadas com a autorização da Lei 12.618/12, os servidores federais.

No RPPS, antes da EC 20/98, os planos de benefícios dos filiados obedeciam à modalidade de benefício definido, ou seja, o segurado contribui para a previdência e “sabe quais parâmetros serão utilizados para quantificar o benefício que lhe será futuramente concedido”²⁸, no caso era o último salário do servidor. A partir de então, o constituinte reformador elegeu a modalidade de contribuição definida, na qual o servidor tem direito a uma aposentadoria com base na média das suas contribuições. Para o regime complementar essa mesma tendência foi utilizada, sendo que nesse caso o participante vai contribuindo a “cada mês e o valor do seu benefício futuro será determinado pela somatória do capital aportado acrescido do retorno das aplicações financeiras”²⁹.

As entidades de previdência complementar dos servidores são autônomas em relação ao RPPS, pois apresentam princípios e regras próprias que lhes diferenciam e separam do regime obrigatório; são contratuais porque a própria

²⁸ BIANCO, Danaê Dal. OLIVEIRA, Heraldo Gilberto de. LIMA, Iran Siqueira. CECHIN, José. **Previdência dos Servidores Públicos**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2013, p.150.

²⁹ Ibid., p. 151

facultatividade de filiação obriga que essas entidades expressem previamente a cobertura e as regras que os participantes terão que observar, ao contrário do RPPS e do RGPS que têm natureza institucional/estatutária.

Por fim, essas entidades apresentam a figura do patrocinador, que no caso em estudo, é a União. De acordo com o artigo 16, § 3º, da Lei 12.618/12, a União se compromete a patrocinar cada filiado numa alíquota igual a deste até o limite máximo de 8,5 % (oito inteiros e cinco décimos por cento), ou seja, para cada real que o servidor deposite na sua conta no fundo complementar, a União depositará o mesmo valor até que se alcance o limite acima citado. Vale observar que essa alíquota toma por base a parcela da remuneração do servidor em que não incidiu contribuição para o regime próprio.

3.2. Planos de custeio e benefícios

O custeio do regime complementar da União é realizado pelo participante e pelo patrocinador, que neste caso será a própria União, bem como pelos rendimentos das aplicações financeiras desses recursos.

A Lei 12.618/12 facultou ao participante contribuir com uma alíquota por ele definida anualmente sobre a parcela da base de contribuição que exceder ao teto do RGPS, tendo a contribuição da patrocinadora com a mesma alíquota com a qual participar, limitada ao percentual de 8,5 % (oito inteiros e cinco décimos por cento). Entretanto, se o regulamento do plano assim permitir, o participante poderá contribuir com uma alíquota maior que a União, mas nesse caso não haverá patrocínio no que exceder esses valores.

O servidor que tem remuneração inferior ao teto do Regime Geral também pode participar do regime complementar. Nesse caso, a alíquota será definida no regulamento do plano e não haverá o patrocínio da União, nos moldes do art. 13 da Lei 12.618/12:

Art. 13. Os requisitos para aquisição, manutenção e perda da qualidade de participante, assim como os requisitos de elegibilidade e a forma de concessão, cálculo e pagamento dos benefícios, deverão constar dos regulamentos dos planos de benefícios, observadas as disposições das Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001, e a regulamentação do órgão regulador das entidades fechadas de previdência complementar.

Parágrafo único. O servidor com remuneração inferior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social poderá aderir aos planos de benefícios administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar de que trata esta Lei, sem contrapartida do patrocinador, cuja base de cálculo será definida nos regulamentos.

O plano de custeio deverá reservar parcela da contribuição do participante e do patrocinador com a finalidade de cobrir eventuais benefícios extraordinários, como morte e invalidez, ou seja, do valor que for destinado para o regime pelo participante e pelo patrocinador o fundo terá que prever uma fração dos recursos para que sejam utilizados excepcionalmente na ocasião de infortúnios dos participantes. Para a gestão desses benefícios não programados, a fundação de previdência complementar poderá administrá-los diretamente ou poderá optar por contratar outra entidade previdenciária para tal finalidade. É o que discorre Leitão, Dias e Macêdo³⁰:

Portanto, os riscos atuariais relacionados à morte e à invalidez podem ser administrados pela própria entidade ou transferidos para outras entidades de previdência privada. Sem dúvida, a opção de contratação externa apresenta-se como outra medida destinada à prevenção de desconfortos atuariais, afinal, a gestão de riscos infortunisticos é bem mais complexa.

O plano de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar dos servidores públicos federais devem ser definidos pelo regulamento de cada entidade, levando-se em consideração o regramento das Leis Complementares nº 108 e nº 109, ambas de 2001, da Lei 12.618/12 e da própria Constituição Federal.

³⁰ LEITÃO, André Studart. DIAS, Eduardo Rocha. MACÊDO, José Leandro Monteiro de. Nova **Previdência Complementar do Servidor Público**. São Paulo: Método, 2012, p.124.

O regulamento³¹ da FUNPRESP-EXE prevê os benefícios da aposentadoria normal, da aposentadoria por invalidez, da pensão por morte do participante ativo normal e do participante auto patrocinado, a pensão por morte do participante assistido, do benefício por sobrevivência do assistido e do benefício suplementar. Antes de detalhá-los, para o melhor entendimento de quem serão os sujeitos que farão jus a essas prestações, faz-se necessária a definição de quem são os participantes do plano de benefícios da FUNPRESP-EXE. Essa classificação está explicitada no artigo 5º do regulamento em epígrafe.

REGULAMENTO DO PLANO DE BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DO PODER EXECUTIVO

SEÇÃO II DOS PARTICIPANTES, ASSISTIDOS E BENEFICIÁRIOS

Art. 5º. Os Participantes do Plano são classificados em:

I - Participante Ativo Normal: o servidor público titular de cargo efetivo dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal que aderir ao Plano e se encontrar nas seguintes situações:

- a) esteja submetido ao Teto do RGPS; e
- b) possua Base de Contribuição superior ao Teto do RGPS.

II - Participante Ativo Alternativo: o servidor público titular de cargo efetivo dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal que aderir ao Plano e se encontrar em pelo menos uma das seguintes situações:

- a) não esteja submetido ao Teto do RGPS; ou
- b) possua Base de Contribuição igual ou inferior ao Teto do RGPS.

III - Participante Autopatrocinado: o Participante Ativo Normal ou o Participante Ativo Alternativo que optar pelo instituto do Autopatrocínio, nos termos da Seção II do Capítulo IX, em razão de perda parcial ou total de sua remuneração, inclusive pela perda do Vínculo Funcional.

IV - Participante Vinculado: o Participante Ativo Normal ou o Participante Ativo Alternativo que optar pelo instituto do Benefício Proporcional Diferido, nos termos da Seção III do Capítulo IX, em razão da perda do vínculo funcional.

V - Participante Assistido: o Participante em gozo de benefício de prestação continuada.

Diante dessas informações, passa-se agora ao detalhamento dos benefícios que serão ofertados aos servidores que aderirem à FUNPRESP-EXE.

A aposentadoria normal é concedida no mesmo momento em que o servidor tiver a concessão da aposentadoria voluntária ou compulsória pelo RPPS,

³¹ BRASIL. **Regulamento do Plano de Benefícios dos Servidores Públicos Federais do Poder Executivo.** Disponível em: <http://www.funpresp-exe.com.br/portal/wp-content/themes/funpresp/downloads/regulamentoExecutivo.pdf>. Acesso em: 13.06.2013.

desde que cumpra uma carência de 60 (sessenta) meses de filiação ao plano, no caso de aposentadoria voluntária, e corresponderá a uma renda mensal temporária correspondente à expectativa de sobrevivência do participante na data em que o benefício for concedido.

A aposentadoria por invalidez será concedida quando da aposentadoria por invalidez permanente do participante pelo RPPS e, simultaneamente, tenha cumprido um prazo de 12 (doze) meses de filiação, exceto os casos de acidente de trabalho, os quais não comportam carência.

A pensão por morte para o participante ativo normal e para o participante auto patrocinado que possuía vínculo com o patrocinador será concedida ao beneficiário do participante quando da concessão de pensão por morte pelo RPPS e, para o participante auto patrocinado que não possua vínculo com o patrocinador, quando cumprir os mesmos requisitos para a concessão de pensão por morte, ou seja, quando vier a óbito.

A pensão por morte do participante assistido é concedida se o participante ativo optou em vida pela inclusão do instituto ao seu plano de previdência complementar. Essa pensão será concedida se o participante tiver passado à condição de participante assistido e tenha falecido. O requisito para a sua concessão é a concessão da pensão por morte pelo RPPS.

O benefício por sobrevivência do assistido será concedido ao assistido que sobreviver ao prazo de pagamento dos demais benefícios acima apresentados e será correspondente a uma renda vitalícia, com valor inicial equivalente a 80% (oitenta por cento) da última prestação recebida pelo assistido.

Por fim, de acordo com o artigo 26 do regulamento da FUNPRESP-EXE, o benefício suplementar será concedido ao participante ativo normal, ao ativo alternativo, ao participante auto patrocinado e ao participante vinculado, ou aos respectivos dependentes, caso haja saldo na respectiva Reserva Acumulada Suplementar – RAS, desde que as seguintes condições sejam atendidas:

I - Para o Participante Ativo Normal ou dele decorrente:

- a)** concessão da Aposentadoria Normal; ou
- b)** concessão da Aposentadoria por Invalidez.

II - Para o Participante Ativo Alternativo ou dele decorrente:

- a) concessão da aposentadoria voluntária pelo RPPS; ou
- b) concessão da aposentadoria compulsória pelo RPPS; ou
- c) concessão da aposentadoria por invalidez permanente pelo RPPS; ou
- d) caso o Participante não esteja mais vinculado ao RPPS, cumprimento dos mesmos requisitos para a concessão de qualquer um dos benefícios listados nas alíneas “a”, “b” e “c”.

III - Para o Beneficiário:

- a) concessão da pensão por morte no RPPS; ou
- b) caso se trate de Beneficiário de Participante que não mais estava vinculado ao RPPS, cumprimento dos mesmos requisitos para a concessão da pensão por morte pelo RPPS.

A Reserva Acumulada Suplementar tem natureza individual e é resultante do somatório dos saldos das subcontas de contribuição alternativa e de contribuição facultativa, bem como de eventuais recursos portados de entidades abertas ou fechadas de previdência complementar.

Esse benefício suplementar será pago, por exemplo, aos servidores que desejarem contribuir com uma alíquota superior a 8,5 % (oito inteiros e cinco décimos por cento), limite máximo da contribuição básica, pois nesse caso, o participante terá direito a uma aposentadoria normal e a esse benefício suplementar, ambos pagos pela FUNPRESP-EXE.

3.3. Migração facultativa para o novo regime do servidor admitido antes da instituição dos fundos de previdência complementar

A instituição da previdência complementar dos servidores federais através da Lei 12.618/12 atentou para exigência constitucional de o teto dos benefícios RGPS somente ser aplicado compulsoriamente aos servidores que ingressem no serviço público a partir da instituição das fundações de previdência complementar, apenas podendo ser aplicada essa limitação ao valor dos benefícios dos servidores que ingressaram antes da instituição do regime complementar por prévia e expressa opção deste.

Sendo assim, o servidor que ingressou antes da instituição do novo regime complementar terá a opção de ter sua contribuição previdenciária com base

na totalidade de sua remuneração ou limita-la ao teto praticado pelo RGPS, neste ultimo caso, não podendo receber, pelo RPPS, benefício com valor superior a esse teto.

Facultativamente, poderá ainda aderir ao regime previdenciário complementar para fazer jus a uma complementação de sua aposentadoria. Observe-se que, pela característica da facultatividade do regime complementar, o servidor que optar por ter sua contribuição limitada ao teto RGPS não estará obrigado a se filiar ao regime complementar.

A entrada em vigor desse regime previdenciário não traz muita diferença para os servidores que recebem remuneração inferior ao teto retro citado, para esses as regras continuam inalteradas, pois a finalidade maior da instituição da previdência complementar é diminuir os valores dos benefícios concedidos pelo RPPS, na busca por um equilíbrio financeiro e atuarial desse regime. Como parâmetro para essa limitação o legislador se utilizou dos valores praticados pelo regime típico da iniciativa privada, o RGPS. Logo, quem tem um salário inferior a esse valor não será afetado pela Lei 12.618/12.

Entretanto, os detentores de cargos efetivos da União que ingressaram antes da instituição da previdência complementar, que são remunerados com um valor superior a esse teto e que porventura optem pelo novo regramento, já vêm contribuindo de forma compulsória com base em toda sua remuneração e agora, com a limitação ao teto, só farão jus a um benefício de no máximo esse valor.

Para não incorrer em injustiça com esses trabalhadores e para estimular a sua migração para o regime complementar, a Lei 12.618/12 conferiu o direito a um benefício especial que será pago pelo regime próprio, quando de sua aposentadoria, ao servidor que contribuiu antes da instituição do regime complementar, com base na contribuição referente à parcela do salário superior ao teto do RGPS.

As regras para a concessão e a forma do cálculo desse benefício especial estão disciplinadas na Lei 12.618, artigo 3º e seus parágrafos:

Art. 3º Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social às aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de previdência da União de que trata o art. 40 da

Constituição Federal, observado o disposto na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, aos servidores e membros referidos no **caput** do art. 1º desta Lei que tiverem ingressado no serviço público:

I - a partir do início da vigência do regime de previdência complementar de que trata o art. 1º desta Lei, independentemente de sua adesão ao plano de benefícios; e

II - até a data anterior ao início da vigência do regime de previdência complementar de que trata o art. 1º desta Lei, e nele tenham permanecido sem perda do vínculo efetivo, e que exerçam a opção prevista no § 16 do art. 40 da Constituição Federal.

§ 1º É assegurado aos servidores e membros referidos no inciso II do **caput** deste artigo o direito a um benefício especial calculado com base nas contribuições recolhidas ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios de que trata o art. 40 da Constituição Federal, observada a sistemática estabelecida nos §§ 2º a 3º deste artigo e o direito à compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, nos termos da lei.

§ 2º O benefício especial será equivalente à diferença entre a média aritmética simples das maiores remunerações anteriores à data de mudança do regime, utilizadas como base para as contribuições do servidor ao regime de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, e o limite máximo a que se refere o caput deste artigo, na forma regulamentada pelo Poder Executivo, multiplicada pelo fator de conversão.

§ 3º O fator de conversão de que trata o § 2º deste artigo, cujo resultado é limitado ao máximo de 1 (um), será calculado mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$FC = Tc/Tt$$

Onde:

FC = fator de conversão;

Tc = quantidade de contribuições mensais efetuadas para o regime de previdência da União de que trata o art. 40 da Constituição Federal, efetivamente pagas pelo servidor titular de cargo efetivo da União ou por membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União até a data da opção;

Tt = 455, quando servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União, se homem, nos termos da alínea "a" do inciso III do art. 40 da Constituição Federal;

Tt = 390, quando servidor titular de cargo efetivo da União ou membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público da União, se mulher, ou professor de educação infantil e do ensino fundamental, nos termos do § 5º do art. 40 da Constituição Federal, se homem;

Tt = 325, quando servidor titular de cargo efetivo da União de professor de educação infantil e do ensino fundamental, nos termos do § 5º do art. 40 da Constituição Federal, se mulher.

Conforme se depreende do texto normativo, quanto maior for a remuneração com a qual o servidor contribuiu antes de optar pelo teto, maior será a média e por conseguinte maior o benefício e , quanto maior o tempo de contribuição

anterior a sua opção, maior o fator de conversão e conseqüentemente o valor do benefício especial.

Assim, o servidor que optar pela aplicação do teto do RGPS fará jus a 2 (dois) benefícios do RPPS, um limitado ao teto do RGPS e um benefício especial, podendo ainda se filiar ao regime complementar e ser agraciado com um terceiro benefício.

O prazo para o servidor decidir pela migração é de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir do início da vigência do regime complementar. Esse prazo deve ser contado a partir da publicação da autorização de aplicação dos regulamentos dos planos de benefícios pela PREVIC, conforme assevera Leitão, Dias e Macêdo³²:

Em resumo: aplica-se o teto do Regime Geral de Previdência Social de forma obrigatória aos servidores públicos que tenham ingressado no serviço público após a publicação da autorização de aplicação dos regulamentos dos planos de benefícios pelo órgão fiscalizador.

Na escolha do servidor, há de se verificar cada caso de forma individualizada, pois as vantagens ou desvantagens na opção por um ou outro regramento dependerá da análise de algumas variáveis no caso concreto.

Em regra, a opção pelo novo regime é extremamente inviável para os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC nº 41/03, tendo em vista esses trabalhadores se encontrarem amparados pelas regras de transição que os garantem a integralidade e a paridade. No caso desse servidor optar pelo regime complementar, o benefício especial, acima referido, será calculado com base na média aritmética das suas maiores remunerações nos regimes próprios, o que provavelmente será um valor inferior a sua última remuneração.

Já para o servidor que ingressou no serviço público depois da EC nº 41/03 e antes da instituição do regime de previdência complementar, a análise da vantagem ou desvantagem na opção tem de ser realizada de forma minuciosa, de acordo com as peculiaridades de cada indivíduo. Ao contrário de quem ingressou

³² LEITÃO, André Studart. DIAS, Eduardo Rocha. MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Nova Previdência Complementar do Servidor Público**. São Paulo: Método, 2012, p.101.

até 2003, a esses trabalhadores não são asseguradas a integralidade e a paridade, logo, seus proventos de aposentadoria já serão calculados pelas médias salariais.

As desvantagens mais patentes na opção pela migração são a redução da contrapartida da União para apenas 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento), no que se refere à previdência complementar, enquanto no regime próprio essa contribuição é de 22% (vinte e dois por cento) - o dobro da contribuição do servidor -, bem como a União não se responsabilizar pelas insuficiências financeiras do regime e a facultatividade de filiação, que conseqüentemente fará com que menos servidores ingressem no regime complementar ou mesmo que os já participantes se desfilie, pois existe uma tendência natural dos cidadãos se preocuparem mais com os dias atuais que com o seu futuro, o que ocasionará uma redução substancial dos valores recebidos pelo servidor na aposentadoria em relação ao que percebia na ativa.

Entretanto, para muitos servidores, a compulsoriedade de contribuição previdenciária limitada ao teto do RGPS poderá ser vista com bons olhos, haja vista a possibilidade de o servidor auferir um retorno até melhor que a aposentadoria tradicional do RPPS. Outra vantagem na migração é a não incidência de contribuição previdenciária no benefício concedido pelo regime complementar, ao contrário do RPPS, que tributa os inativos na parcela de seus proventos que excedam o teto do RGPS.

A forma mais provável para que o regime complementar somado à aposentadoria pelo RPPS limitada ao teto do RGPS tenha um valor superior ao da regra de antes da instituição da previdência complementar é o servidor ingressar bem jovem no serviço público e permanecer na ativa até sua aposentadoria compulsória, aos 70 (setenta) anos de idade, aliando a esses fatores a destinação de uma contribuição superior aos 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) que são patrocinados pela União.

A título de exemplificação, com base em valores hipotéticos e em um cenário ideal, no qual a inflação e os reajustes salariais do servidor são desconsiderados e ainda com base no simulador da FUNPRESP-EXE, serão analisadas as diferenças na aposentadoria, aos 60 (sessenta) anos de idade, de um servidor (homem) que ingressou no serviço público, com 21 anos de idade, há 8 (oito) anos, tenha um salário mensal de R\$ 10.000 (dez mil reais) e que opte pela

migração, contribuindo com uma alíquota de 8,5 % (oito inteiros e cinco décimos por cento) para o regime complementar.

BENEFÍCIOS COM A OPÇÃO PELO REGIME COMPLEMENTAR	
Aposentadoria do RPPS	R\$ 4.157,05
Benefício Especial do RPPS	R\$ 1.335,53
Aposentadoria no Regime Complementar ³³	R\$ 2.554,00
Total	R\$ 8.046,58

BENEFÍCIO COM BASE EM TODA REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR³⁴	
Aposentadoria do RPPS	R\$ 10.000,00
Contribuição de inativo ao RPPS	R\$ 642,75
Total	R\$ 9.357,25

Verifica-se na análise dos dados acima que, não obstante o servidor venha a pagar 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) a menos de contribuição na parcela do seu salário que ultrapassa o teto do RGPS, a diferença entre o valor que faria jus permanecendo no regramento original e os proventos de aposentadoria optando pela migração terá uma diminuição de aproximadamente 14 % (catorze por cento). Vale salientar ainda que a simulação realizada pela FUNPRESP-EXE tem caráter apenas estimativo (utiliza uma taxa de retorno de 4% ao ano), pois na modalidade de contribuição definida, utilizada pelo fundo, o valor do benefício dependerá do retorno das aplicações realizadas no mercado financeiro.

³³ FUNPRESP-EXE. **Simulação de Aposentadoria normal no regime complementar**. Disponível em: <https://www8.dataprev.gov.br/simuladorfunprespexe/publico/jsf/simuladorPublico.xhtml>. Acesso em: 13.06.2013

³⁴ Aposentadoria com base nas médias salariais.

É importante esclarecer ainda que caso o servidor permaneça por mais tempo no serviço público que o mínimo para se aposentar poderá auferir maiores rendimentos em sua previdência complementar, ao contrário do regime em que o RPPS paga todo o benefício, no qual os proventos de aposentadoria estão limitados à remuneração que o servidor percebe na ativa.

Os servidores que ingressarem no serviço público após a instituição do regime complementar poderão ter um valor de aposentadoria maior que os servidores que não estão submetidos ao teto do RGPS, no entanto, isso dependerá das variáveis analisadas acima e do sucesso das aplicações do fundo de previdência complementar.

3.4. Discussão no STF acerca da constitucionalidade da Lei 12.618/2012

A lei 12.618/12 é oriunda do projeto de lei nº 1992/07, que tramitou no Congresso Nacional durante aproximadamente 5 (cinco) anos até a instituição do regime de previdência complementar do servidor público federal, em 30 de abril de 2012. Essa lei foi aprovada na forma de lei ordinária e previu que as fundações de previdência complementar do Executivo, Legislativo e do Judiciário teriam que ser criadas com a personalidade jurídica de direito privado, não obstante a sua natureza pública.

No bojo dessa modificação na forma de se organizar o regime dos servidores da União surgem várias discussões acerca da constitucionalidade da lei e, sem perder tempo, a Federação Nacional das Associações de Oficiais de Justiça Avaliadores Federais, a Associação dos Servidores do Ministério Público Federal, a Associação dos Magistrados Brasileiros e a Associação dos Juízes Federais do Brasil ajuizaram, no Supremo Tribunal Federal - STF, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4863, 4893, 4885 e 4946, respectivamente, as quais têm como relator o Ministro Marco Aurélio.

Em geral, Essas entidades questionam a forma como a referida lei foi aprovada, pois em vez de ter sido aprovada como ordinária, deveria ter seguido o

processo legislativo de lei complementar e, ainda, alegam que a criação de fundos de previdência complementar para os servidores da União com personalidade jurídica de direito privado fere a Constituição Federal. Essas ADI's ainda estão com o relator para apreciação.

Na petição inicial da ADI 4885, a Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB³⁵ foi além e afirmou que o próprio § 15 do artigo 40 da CF padece de vício de inconstitucionalidade formal, porque não houve efetiva expressão da vontade do povo, por meio dos seus representantes, na votação da PEC que culminou com a EC 41/03, devido esta ter resultado de ato criminoso de corrupção, conforme o STF decidiu no julgamento Ação Penal nº 470. Desse modo, requereu a declaração de inconstitucionalidade do § 15, artigo 40 ou que se fosse feita a interpretação conforme desse dispositivo para que se exija a edição de lei complementar para a instituição do regime.

A Procuradoria Geral de Justiça – PGR³⁶, em parecer datado de 30 de abril de 2013, assevera que, mesmo os 7 (sete) parlamentares condenados na Ação Penal 470 em razão de participação no esquema de compra e venda de votos e apoio político, conhecido como mensalão, tendo seus votos desconsiderados, ainda sim a EC 41/03 seria aprovada, e acresce que não é possível, sem condenação judicial, presumir que outros parlamentares tenham participado desse esquema de corrupção, por fim, opina pela improcedência de toda ação, entendendo constitucional não apenas o § 15 do artigo 40, mas também a lei 12.618/12, no que diz respeito a sua aprovação como lei ordinária.

Muito embora a AMB, como toda a população brasileira saiba como os representantes do povo procedem na política partidária nacional, em homenagem ao princípio constitucional da presunção de não culpabilidade, não é juridicamente possível ou pelo menos não é razoável a declaração de inconstitucionalidade de uma norma jurídica nacional sem a comprovação inequívoca de que uma parcela considerável do parlamento participou dos atos de corrupção.

³⁵ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL. **Petição inicial da ADI nº 4885**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4338884>. Acesso em: 13.06.2013

³⁶ PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer na ADI nº 4885**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4338884>. Acesso em: 13.06.2013.

Essas ADI's que tramitam na suprema corte tem como relator o Ministro Marco Aurélio e ainda serão julgadas, mas a doutrina já vem se posicionando sobre essas polêmicas trazidas ao serviço público pela EC 41/03.

No que concerne à necessidade de lei complementar ou não para a instituição de regime complementar, os estudiosos têm entendido majoritariamente que com o advento da EC 41/03 a exigência de lei complementar caiu por terra. Nesse sentido, Carvalho Filho³⁷:

Quando a EC 20/98 introduziu o instituto na Constituição, era exigida a edição de lei complementar para traçar as normas gerais relativas à sua instituição. Com a promulgação da EC 41/2003, a Constituição passou a admitir que a instituição do regime seja processada **por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo**, como emana do art. 40, § 15, daí inferindo-se que a disciplina será estabelecida por **lei ordinária**. Note-se, porém, que a referida lei deverá observar, no que for cabível, as mesmas normas aplicáveis ao regime geral de previdência social, estabelecidas no art. 202 e parágrafos da CF, de forma que, no que concerne aos elementos básicos, ambos os regimes de previdência complementar guardarão uniformidade disciplinadora.

Bianco, Oliveira, Lima e Cechin³⁸ têm o seguinte entendimento:

Com a EC n. 41V/2003, foi afastada a necessidade de lei complementar federal, ficando a cargo de cada ente federado, por lei ordinária de iniciativa do respectivo Poder Executivo, instituir o regime de Previdência Complementar. Ao oferecer a seus 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 aos benefícios do RGPS.

De fato, a CF não deixa margem para interpretação em sentido contrário à obrigatoriedade apenas de lei ordinária para instituição da previdência complementar pelos entes da federação, pois está patente que a vontade do legislador, com a mudança inserida pela EC 41/03, foi de suprimir a obrigatoriedade de lei complementar para a instituição do regime complementar.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 750.

³⁸ BIANCO, Danaê Dal. OLIVEIRA, Heraldo Gilberto de. LIMA, Iran Siqueira. CECHIN, José. **Previdência dos Servidores Públicos**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2013, p.152.

Já no que diz respeito à natureza jurídica das entidades de previdência complementar dos servidores, a discussão se apresenta de forma diferente, com entendimentos divergentes entre os doutrinadores do ramo previdenciário.

Uma corrente entende que a obrigatoriedade constitucional de que a entidade de previdência complementar tenha natureza pública, exige que esta unidade tenha personalidade jurídica de direito público, como uma autarquia. Assim é a disciplina de Castro e Lazzari³⁹

No caso da previsão constitucional de previdência complementar facultativa para os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios, convém frisar que os fundos de previdência complementar terão de ter instituídos por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo (portanto, apenas poderá haver um fundo de previdência complementar para União, um para cada Estado e para cada Município da Federação e um para o Distrito Federal), e terão de ser geridos por entidade com personalidade jurídica de direito público (autarquia ou fundação), não se enquadrando, pois, nas hipóteses das Leis Complementares n. 108 e 109.

No mesmo sentido discorre Ibrahim⁴⁰:

A Constituição também deixa expresso que a entidade responsável pela administração da previdência fechada dos servidores será pessoa jurídica de direito público. Em razão de tal preceito, cotejado com a Lei Complementar nº 108/01 (art. 8º), resta concluir que será necessariamente uma fundação pública.

Para essa corrente, na visão de Marcelo Leonardo Tavares, citado por Ivonete Ramos da Silva⁴¹, “a história do relacionamento do Estado com as instituições de previdência desaconselha à aposta de que não haverá tentativa de utilização do fundo para finalidades diversas”.

Já uma segunda corrente defende que a constituição, ao determinar que a entidade de previdência complementar deve ter natureza pública não implica

³⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 153.

⁴⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p. 790 e 791.

⁴¹ SILVA, Ivonete ramos. **O Regime de Previdência Complementar dos Servidores públicos e a Emenda Constitucional nº 41/2003**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007, p. 62. Disponível em:< <http://escola.previdencia.gov.br/monografia/monografia1.pdf>>. Acesso em: 13.06.2013.

que a personalidade jurídica desta tenha que ser de direito público. Os adeptos a esse entendimento afirmam que a natureza pública que a constituição prega é apenas para conferir às entidades uma finalidade pública não lucrativa e atentando para os princípios da administração pública, haja vista estarem gerindo dinheiro público e exercendo uma atividade de interesse público. Essa ideia fica clara nas palavras de Bianco, Oliveira, Lima e Cechin⁴²:

Portanto, a interpretação que melhor se harmonizaria com os preceitos veiculados pelos arts. 40, § 15, e 202 da CF é a que entende ser possível a criação de uma fundação ou associação para gerir a Previdência Complementar dos servidores públicos, com estrutura jurídica de direito privado(66). A natureza pública estaria caracterizada pela submissão da entidade aos princípios da Administração Pública (moralidade, impessoalidade, publicidade, economicidade e eficiência), por não ter fins lucrativos, pela qualidade de servidores públicos dos participantes da entidade e de ente público do patrocinador da entidade, pela participação paritária nos órgãos colegiados, pela fiscalização da entidade pelo Tribunal de Contas respectivo, pela publicidade de suas contas e obrigatoriedade de fornecimento de informações aos participantes.

Nessa mesma linha privatista, o professor Carvalho Filho⁴³:

Parece, pois, que a qualificação de “natureza pública” mencionada na lei não indica que a pessoa deva ter personalidade jurídica de direito público, o que só seria admissível para as fundações (mas não para as sociedades simples, de típica formação do direito privado); significa, ao revés, que a entidade tem a gestão de recursos públicos e visa a atividade de interesse público (previdenciária), circunstância que criam a necessária obrigação de controle por parte das entidades públicas.

Numa posição menos extremista o professor Campos⁴⁴ utiliza a expressão regime jurídico híbrido para definir a natureza jurídica das entidades de previdência complementar, informando que esta entidade nem pode ter um regime totalmente público, pois assim não teria flexibilidade necessária para buscar a maior rentabilidade das aplicações financeiras nem totalmente privado, pois a sua natureza pública impõe observância a algumas regras de direito público, como contratação de

⁴² BIANCO, Danaê Dal. OLIVEIRA, Heraldo Gilberto de. LIMA, Iran Siqueira. CECHIN, José. **Previdência dos Servidores Públicos**. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2013, p.161.

⁴³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 752.

⁴⁴ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 4ª ed. Paraná: Juruá, 2012, p. 384.

pessoal por concurso público e contratação por meio de licitação. O artigo 8º da Lei 12.618/12 traz as seguintes regras:

Art. 8º Além da sujeição às normas de direito público que decorram de sua instituição pela União como fundação de direito privado, integrante da sua administração indireta, a natureza pública das entidades fechadas a que se refere o § 15 do art. 40 da Constituição Federal consistirá na:

I - submissão à legislação federal sobre licitação e contratos administrativos;

II - realização de concurso público para a contratação de pessoal, no caso de empregos permanentes, ou de processo seletivo, em se tratando de contrato temporário, conforme a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

III - publicação anual, na imprensa oficial ou em sítio oficial da administração pública certificado digitalmente por autoridade para esse fim credenciada no âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP Brasil), de seus demonstrativos contábeis, atuariais, financeiros e de benefícios, sem prejuízo do fornecimento de informações aos participantes e assistidos dos planos de benefícios e ao órgão fiscalizador das entidades fechadas de previdência complementar, na forma das Leis Complementares nºs 108 e 109, de 29 de maio de 2001.

As ADI's que tramitam no STF deverão ter seu julgamento em breve, informando qual a real extensão da expressão natureza pública do § 15 do artigo 40 da CF. Todavia, enquanto essa decisão não for proferida, a Lei 12.618/12 presume-se constitucional e as entidades de previdência complementar dos servidores da União com personalidade jurídica de direito privado estão autorizadas a administrar seus planos de benefícios.

Muito embora a instituição de previdência complementar para o servidor público e a consequente limitação dos benefícios do RPPS ao teto do RGPS sejam no mínimo desagradáveis para os novos servidores, parece-nos que a melhor forma de gestão de um plano de previdência complementar seja mesmo a personalidade jurídica de direito privado.

A obrigatoriedade dessa entidade ter natureza pública tem o condão de salvaguardar o caráter público com o qual a entidade se reveste. Realmente, a melhor interpretação é a de que o regime jurídico das fundações de previdência complementar é híbrido, com regras de direito público e direito privado coexistindo harmonicamente.

CONCLUSÃO

No estudo ora realizado sobre a instituição do regime de previdência complementar dos servidores públicos federais procurou-se demonstrar a busca dos representantes do povo brasileiro em equilibrar financeira e atuarialmente os regimes de previdência social, em especial o regime próprio.

Para implementar as mudanças almejadas, o constituinte derivado inseriu na Constituição Federal diversos institutos restringindo ou mesmo suprimindo dos novos servidores direitos e garantias conquistadas pelo funcionalismo público em mais de um século. Como visto, o poder público nunca deu muita importância ao regime previdenciário do servidor público, tratando os aposentados como servidores inativos, que “serviram” ao Estado e, portanto, mereciam a sua proteção, uma aposentadoria como forma de prêmio.

Nesse contexto, o servidor foi angariando cada vez mais garantias previdenciárias que não condiziam com um sistema securatório, ou seja, aposentadorias eram concedidas sem o prévio custeio, o servidor nem o poder público contribuía e, quando vieram perceber o problema, o déficit já estava muito acentuado. Nesse momento, a opção do legislador foi por transferir a sua irresponsabilidade para os servidores, reduzindo a cada dia as suas garantias e benefícios.

De fato, algumas regras de aposentadoria precisavam ser revistas, inclusive a questão da contributividade e da idade mínima para se aposentar, haja vista o aumento da expectativa de vida da população, porém quando se trata de direitos sociais não se pode atropelar etapas, sem que haja respeito à segurança jurídica e à razoabilidade.

Ao pretender resolver o problema da previdência dos servidores, o governo caminha no sentido de igualar o RPPS ao RGPS, no entanto, não atenta para o fato de que algumas carreiras do serviço público necessitam de garantias institucionais que lhe assegurem autonomia, independência e imparcialidade para o fiel cumprimento de suas funções e ainda mais que, relativo aos trabalhadores da iniciativa privada, os servidores já possuem várias limitações, como a proibição de

acumulação de cargo, teto salarial limitado ao subsídio dos ministros do STF, dentre outras restrições.

A EC nº 41/03 foi sem dúvida o maior golpe sofrido pelos servidores públicos que estavam na ativa e pelos cidadãos que dali para frente entraram e que ainda entrarão no serviço público. Várias regras de aposentadoria do funcionalismo público foram modificadas, fazendo com que a aposentadoria com proventos integrais e a regra da paridade desaparecessem para os novos servidores, bem como prevendo a criação de uma previdência complementar para os servidores e até a polêmica taxaço dos inativos.

Essas modificações nos parece muito convenientes para o equilíbrio das contas do RPPS, pregado pela Carta Magna, porém, foi e está sendo sentida pelo funcionalismo público e põe a categoria em clima de insegurança jurídica. Muito embora saibamos que a mais respeitada doutrina entende que não existe direito adquirido a regime jurídico, as expectativas de direito merecem maior atenção por parte do legislador, pois as reformas que aconteceram nos anos de 1998 e 2003 deixam claro que as coisas podem se tornar ainda piores para os atuais servidores.

A própria taxaço dos inativos, que para muitos estudiosos foi e ainda é uma afronta aos direitos adquiridos, em nome da solidariedade do sistema foi declarada constitucional pelo Supremo. Neste ponto percebe-se que, de fato, os atuais aposentados sequer contribuíram para o RPPS e só contribuem com a parte dos seus proventos que ultrapassa o teto do RGPS, além de serem agraciados com a regra da paridade, logo, entendo se revestir de razoabilidade essa tributação. Entretanto, os novos servidores que irão contribuir durante todo período em que estiver na ativa e que já sentirão quase que inevitavelmente uma redução nos seus rendimentos, pois seus proventos não seguirão a regra da integralidade, esses sim estão sendo atingidos por uma norma injusta e desarrazoada.

No que diz respeito propriamente à instituição da previdência complementar pela União, esta pode ser visualizada em diferentes ângulos pela União e pelo servidor.

Para União, a médio e longo prazo, é uma forma de diminuir os gastos com os benefícios pagos pelo RPPS e também a vantagem de só contribuir para a previdência complementar com uma alíquota de no máximo 8,5% (oito inteiros e

cinco décimos por cento) do valor que o servidor contribuir (no regime próprio a alíquota é de 22% - vinte e dois por cento).

Já para o servidor que pretende se aposentar no serviço público, os planos com a modalidade de contribuição definida estão sujeitos às intempéries do mercado financeiro e a União não cobrirá as eventuais insuficiências desse regime, como tem a obrigação com o RPPS e o RGPS, porém haverá servidores que preferirão gerir sua própria previdência, realizando investimentos no fundo complementar ou mesmo realizando investimentos externos, haja vista a facultatividade de adesão ao plano. Dessa forma, poderão ousar mais, já que têm uma aposentadoria garantida pelo RPPS, mesmo que em um valor inferior ao que habitualmente recebe na ativa.

Analisando a própria origem da previdência social verifica-se que para o servidor, a regra mais antiga, na qual incide contribuição em toda remuneração é a mais benéfica, pois, mesmo sem a integralidade, ao menos o servidor terá um provento de aposentadoria mais condizente com a sua renda na atividade, entretanto, com a compulsoriedade da limitação dos benefícios dos novos servidores ao teto do RGPS, a melhor escolha será aderir ao fundo complementar.

Quanto à migração facultativa do servidor que ingressou antes da instituição do fundo, deve se considerar os mesmos critérios acima expostos, mas em geral a opção pelo novo regime será menos vantajosa, ainda mais quando o servidor estiver amparado pelas regras de transição que autorizam a aposentadoria integral com o reajuste dos proventos de aposentadoria em conformidade com a regra da paridade.

Da mesma forma que na taxaço dos inativos foi parar no STF, a Lei 12.618/12 também é objeto de algumas ADI's, que têm o Ministro Marco Aurélio como relator.

Em relação à obrigatoriedade de lei complementar ou não, fica claro o posicionamento majoritário, pra não dizer pacífico, de que EC nº 41/03 suprimiu a necessidade de que a instituição da previdência complementar dos servidores seja realizada através de lei complementar, bastando para tanto a aprovação de lei ordinária.

A discussão sobre a natureza jurídica das entidades não é das mais simples, todavia a posição mais coerente é que a personalidade jurídica de direito privado seria a forma mais condizente para a gestão de uma entidade de previdência complementar, pois é dessa forma que os recursos desse fundo terão flexibilidade para os investimentos no mercado financeiro e em consequência conferirá maior rentabilidade às contas dos participantes.

Já a natureza pública que a constituição exige está consubstanciada na sua observância a algumas regras de direito público, como a contratação por meio de processo licitatório e a admissão de pessoal através de concurso público, como a própria Lei 12.618/12 impõe. Na verdade, a natureza jurídica dessas entidades é o que pode ser denominado de regime jurídico híbrido.

BIBLIOGRAFIA

ARRUDA, Maurício Neris de Andrade. **Previdência social do servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL. **Petição inicial da ADI nº 4885**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4338884>. Acesso em: 13.06.2013.

BALERA, Wagner. **Curso de direito previdenciário**. Homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. 5ª ed. São Paulo: LTR, 2002.

BIANCO, Danaê Dal. OLIVEIRA, Heraldo Gilberto de. LIMA, Iran Siqueira. CECHIN, José. **Previdência dos Servidores Públicos**. 2ª ed. São Paulo: LTR, 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ementa da ADI 24.875-1**. Impetrante: Djaci Alves Falcão e outros. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 11 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+24875%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+24875%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ap9v44o>> Acesso em: 13 de junho de 2013

BRASIL. **Decreto 4.682/23**. Crea, 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.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Decreto 3.048/99**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: outorgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. In: Anne Joyce (org.) Vade Mecum acadêmico de direito. 14ª ed. São Paulo, Rideel, 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3/1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm. Acesso em: 13/06/2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20/1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm. Acesso em: 13/06/2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41/2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47/2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 70/2012**. Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc70.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Lei Complementar 108/01**. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp108.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Lei Complementar 109/01**. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Lei 6.439/77**. institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Lei 8.029/90**. 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/L8029compilada.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Lei 8.212/91**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Lei 8.213/91**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Lei 9.717/98**. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Lei 10.877/04**. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm. Acesso em: 13.06.2013.

BRASIL. **Lei 12.618/12**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (FUNPRESP-EXE), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (FUNPRESP-LEG) e Fundação de

Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (FUNPRESP-JUD); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L12618.htm. Acesso em 20.02.2013.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 4ª ed. Paraná: Juruá, 2012.

CARDOSO, Oscar Valente. A Previdência Complementar dos servidores públicos e o futuro da previdência Social no Brasil. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3173, 09.03.2012. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/21259>. Acesso em: 19.02.2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

DOREA, Claudia Regina Gaspar. Aspectos da Lei nº 12.618/2012: as fundações de previdência complementar do servidor público federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3493, 23.01.2013. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/23523>. Acesso em: 05.02.2013.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito previdenciário**. 4ª ed. São Paulo: Quarter Latin, 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro. **Nova previdência complementar do servidor público**. São Paulo: Método, 2012.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MODESTO, Paulo (org.). **Reforma da previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional n. 41/2003 (doutrina, pareceres e normas selecionadas)**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

NÓBREGA, Marcos Antônio Rios da. **Previdência dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

OLIVEIRA, Fábio Leal. **Aposentadoria especial do servidor público**. Disponível em: <http://monografias.brasilecola.com/direito/aposentadoria-especial-servidor-publico.htm>. Acesso em: 27.07.2013.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. **Parecer na ADI nº 4885**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4338884>. Acesso em: 13.06.2013.

SILVA, Ivonete ramos. **O Regime de Previdência Complementar dos Servidores públicos e a Emenda Constitucional nº 41/2003**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2007. Disponível em: <http://escola.previdencia.gov.br/monografia/monografia1.pdf>. Acesso em: 13.06.2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TAVARES, Marcelo Leonardo; IBRAHIM, Fabio Zambitte; VIEIRA, Marco André Ramos. **Comentários a Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: Ed. Impetus, 2004.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social**. São Paulo: Saraiva, 2007