

REGEPS, Brasília, V.1, Nº1, p.167-184, Jul-Dec, 2018

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Benedito Adeodato\*  
Ricardo L. Sichel\*\*

**Resumo:** O presente artigo aborda a questão da Reforma da Previdência. É uma questão importante de ser debatida, ante a sua abrangência e os efeitos sociais decorrentes. Não se pode deixar de considerar os efeitos de uma possível reforma sobre as contas públicas nos próximos anos.

**Palavras-chave:** previdência social, contas públicas, benefícios

**Abstract:** This paper's topic is the proposal to change the regulation of rent and pensions in Brazil. It is an important subject to be discussed, because it has consequences at a fiscal level, but also in social matters. It must be considered its impacts on the projection of future public expenditures.

**Key-words:** social security, public budget, benefits

## INTRODUÇÃO

A PEC da Reforma da Previdência Social busca o reequilíbrio das contas desta. O sistema previdenciário que busca se unificar é o da iniciativa privada com o do servidor público. Esta, em especial, no setor público apresenta problemas de financiamento, de forma mais aguda, na seara dos Estados e dos Municípios; sendo que com relação aos primeiros, não haverá uma determinação específica pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC), o que prejudica o processo saneador das mesmas.

Muitos argumentam que a Previdência Social no Brasil é superavitária. Tal fato nos parece carente de fundamentação, na medida em que se tem notícia de

---

\* Doutorado em Sociologia pelo IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UNIRIO. E-mail: benedito.adeodato@unirio.br

\*\*Doutorado em Direito Europeu de Patentes pela Westfälische Wilhelms Universität – Universidade de Münster/Alemanha. Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UNIRIO. E-mail: Ricardo.sichel@unirio.br

que os sistemas previdenciários, na grande maioria dos países encontra-se deficitário e o ponto principal a ser tratado se relaciona a capacidade futura do sistema em garantir os pagamentos.

A discussão leva em consideração a quantidade de créditos dito, recuperáveis, cuja exigibilidade é quase impossível, por se tratar de sociedades empresárias falidas, e/ou de farta contestação jurídico-tributária, além de que estes representam um estoque enquanto o mencionado déficit reflete uma situação de fluxo. Ademais, com o aumento de expectativa de vida da população brasileira, além do declínio demográfico, que repercutirá, no futuro, em um menor número de contribuintes a tendência mostra-se mais configurada para o aumento crescente das despesas e uma certa estagnação ou redução das receitas. O fato de um segurado não atingir o tempo mínimo para a obtenção do benefício pode ser compensado, haja vista que outros beneficiários poderão se valer do menor tempo de contribuição, para a percepção de valores da Previdência Social.

No caso brasileiro, tem-se que o INSS fechou em 2013, com um resultado negativo de 64,4 bilhões de reais.<sup>1</sup> O quadro se tornou mais grave, em função da recessão, que diminuiu as receitas do Estado, além de ter gerado, através do desemprego, uma queda na arrecadação previdenciária. A questão das contas, mereceu comentário de Vilma Pinto<sup>2</sup>:

Do ponto de vista contábil, ao se considerar receita previdenciária apenas as contribuições ao INSS, existe déficit, sim. E ele é considerável. Ao cobrir o rombo da Previdência com as demais receitas da seguridade social e com receitas não vinculadas, o governo gasta menos em outras áreas.

Por outro lado, reformas desta natureza não tem o condão do acerto imediato das contas previdenciárias, porém geram a expectativa de uma correção destas a médio e longo prazo. Desta forma, também deve-se levar em contas as diversas situações, bem como as idades dos segurados, as regras

<sup>1</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-02/deficit-da-previdencia-respondeu-por-97-rombo-nas-contas-publicas-em-2016>, acesso em 17/08/2017

<sup>2</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-02/deficit-da-previdencia-respondeu-por-97-rombo-nas-contas-publicas-em-2016>, acesso em 17/08/2017



vigentes quando de seu ingresso, bem como a impossibilidade financeira, para alguns, em virtude da faixa etária, em contribuir para sistemas privados de complementação de benefícios previdenciários. A reforma deve ter impacto maior para aqueles que ingressaram recentemente, diminuindo este, quanto maior o tempo de contribuição e faixa etária.

## 2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A REFORMA

A concepção do déficit da previdência social não é fato novo. O Brasil já passou por algumas alterações da Legislação Previdenciária, que tiveram como norte o descontrole das contas públicas. Este segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), data desde a primeira proposta de Emenda Constitucional:<sup>3</sup>

Os sistemas de previdência social estão no centro do problema do déficit público brasileiro. Como mostra a Tabela 1, em 1998 a insuficiência de recursos atingiu a astronômica cifra de R\$ 42,2 bilhões, que se elevaria para cerca de R\$ 45,7 bilhões em 1999. É ainda fundamental notar que a maior parte dos problemas concentra-se nos sistemas que atendem ao funcionalismo público.

Tabela 1

Discriminação	Previsão		
	1997	1998	1999
Regime Geral	-3,076	-9,010	-13705
Previdência dos Servidores Públicos	- 32,671	- 33,165	- 32,291
União	- 15,769	- 17,051	- 15,018
Estados	- 12,573	- 13,595	- 14,022
Municípios	-2,329	-2,518	-2,607

<sup>3</sup> Oliveira, F., Reforma Estrutural da Previdência: Uma proposta para Assegurar Proteção Social e Equidade, pág. 1



Total	-	-	-
	35,747	42,175	45,752

Resultado dos Sistemas de Previdência — INSS e RJU (Em R\$ milhões)  
Fonte: MPAS, MOG, MF. Obs.: Para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e União a previsão para 1999 foi elaborada pelos autores, enquanto para os estados e municípios foram utilizadas as previsões divulgadas no Boletim Estatístico do Mare de novembro de 1998.

Já naquela época, havia a previsão de que em 2030 o déficit previdenciário alcançaria algo em torno a 14% do PIB.<sup>4</sup> Por outro lado, há características específicas da Previdência Social no Brasil, que levam em conta a desigualdade social existente. Nesse sentido, ensina Rosa Maria Marques:<sup>5</sup>

Diante desses três paradigmas internacionais, como situou, em grandes traços, o Brasil e a América Latina?

Nossa primeira característica é que a proteção social é incompleta, devido à presença majoritária da informalidade no nosso mercado de trabalho. No Brasil, 59,1% da população ocupada está na informalidade. Esse é um dado de 1997. Como a situação piorou muito, essa porcentagem pode estar maior. Mas não é só essa característica que define a proteção social em nosso país. A outra é a ausência quase completa do Estado no financiamento. O Estado brasileiro não aporta recursos na proteção social, para aposentadoria e saúde.

Uma terceira característica é que a origem da proteção social na América Latina está relacionada ao sindicalismo e mesmo à construção do Estado, tendo sido formados, no caso brasileiro, as famosas Caixas e os famosos Institutos. Atualmente, em alguns países da América Latina, o Estado até participa do financiamento, mas sua responsabilidade se restringe à assistência. Nos países onde a proteção social não foi unificada, continuando a refletir a estrutura sindical, o nível de cobertura aos diferentes riscos é diferenciado entre os trabalhadores que estão em atividades distintas.

<sup>4</sup> Oliveira, F., Reforma Estrutural da Previdência: Uma proposta para Assegurar Proteção Social e Equidade, pág. 2

<sup>5</sup> Marques, R., Experiências internacionais da previdência social, pág. 25



Na verdade, o que se constata é uma ponderação de interesses. O Estado não pode abdicar da responsabilidade fiscal, em função dos riscos inflacionários decorrentes e os impactos deste sob a população mais carente. Os recursos públicos, como um todo, encontram limites na capacidade contributiva da sociedade, isto é, no limite possível da carga tributária, sem o comprometimento de seu poder de poupança.

O Regime Próprio da Previdência Social dos Servidores Públicos fechou o ano de 2016 com um déficit de 77,151 bilhões de Reais<sup>6</sup>. Já no RGPS o valor atinge 151,9 bilhões de Reais. Estudo do TCU, publicado no Correio Braziliense, de 05/04/2017 aponta para a situação dos regimes previdenciários dos Estados<sup>7</sup>:

Um levantamento feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU) revelou que o déficit atuarial para os próximos 75 anos, se nada for feito, chegará a R\$ 2,8 trilhões, considerando apenas os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos entes federativos, incluindo o Distrito Federal. “Fizemos uma auditoria muito criteriosa nos regimes de previdência dos estados e municípios e identificamos, ao fazer a projeção de receitas e das despesas com base na expectativa de vida dos servidores, que há um desequilíbrio enorme nos sistemas”, explicou o ministro Bruno Dantas, do TCU. “Os déficits atuariais dos sistemas previdenciários estaduais são muito elevados e isso é preocupante. Se nada for feito, o sistema não se sustenta por muito mais tempo.” Foram auditados 54 RPPS, sendo 23 de estados e o do Distrito Federal, que abrigam 63% do total de segurados dos RPPS dos estados e municípios. Goiás, Sergipe, Paraná e Santa Catarina ficaram de fora do estudo. O déficit atuarial calculado pelo TCU equivale a quase a metade do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, estimado em R\$ 6,2 trilhões para este ano. O rombo de R\$ 2,8 trilhões, projetado pelo

---

<sup>6</sup> [www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 14/08/2017 (publicação de 31/01/2017)

<sup>7</sup>

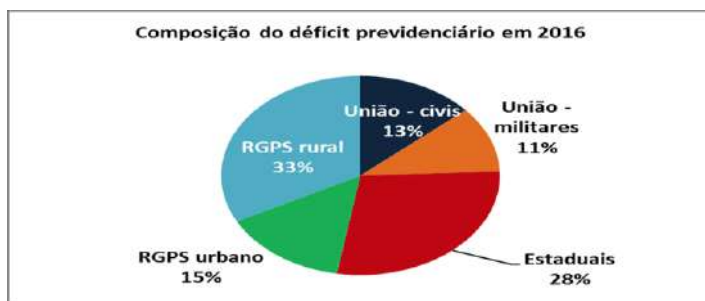
[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/04/05/internas\\_economia,586191/estudo-do-tcu-previdencia-de-estados-e-insustentavel-como-esta.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/04/05/internas_economia,586191/estudo-do-tcu-previdencia-de-estados-e-insustentavel-como-esta.shtml), acesso em 14/08/2017



tribunal, no entanto, é menor que o levantado pela Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda para todo o país.

O déficit atuarial dos estados estimado pela secretaria chega a R\$ 4,6 trilhões para os próximos 75 anos, tendo como ano-base 2016, ou seja, mostra o tamanho do rombo trazido para o valor presente. Nos municípios, é de R\$ 770 milhões. Conforme dados fornecidos pelo órgão, a diferença entre o arrecadado e as despesas com benefícios dos servidores da União é de R\$ 1,2 trilhão, logo o déficit total dos sistemas previdenciários do setor público é de R\$ 6,6 trilhões, mais do que todo o PIB brasileiro.

O gráfico abaixo mostra a composição do déficit previdenciário:<sup>8</sup>



A par disso temos uma sonegação crescente, que segundo o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho apresenta a seguinte evolução<sup>9</sup>:

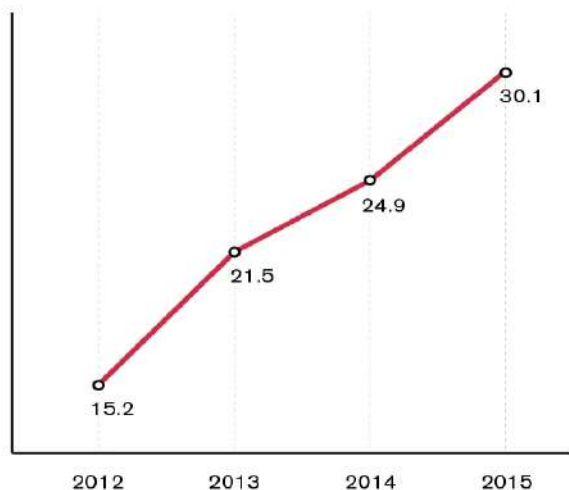
<sup>8</sup> <https://bianchini.blog/category/reforma-da-previdencia/>, acesso em 14/08/2017

<sup>9</sup> <http://racismoambiental.net.br/2017/07/07/sonegacao-e-inadimplencia-equivalem-a-um-terco-do-deficit-da-previdencia/>, acesso em 14/08/2017



## Sonegação e inadimplência no INSS

Valores que as empresas não repassam ao governo referentes à contribuição previdenciária do trabalhador (em R\$ bilhões)



Fonte: Sinait (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho)

O ponto a ser pensado, com relação a este tema, se situa na capacidade de recuperação destes possíveis créditos, levando em conta, em primeiro lugar a existência de bens que o garantam, neste caso levando em conta devedor em grau de insolvência e de outro lado a correção dos valores apurados, que dependem, em muitos casos, de uma decisão do Poder Judiciário.

Já o Ministro Dyogo Henrique de Oliveira, em Comissão Especial na Câmara dos Deputados declarou<sup>10</sup>:

Defendeu a validade dos cálculos do Governo, que estimam ter havido, em 2016, um déficit de 149 bilhões de reais. No RRPS esse déficit seria da ordem de 77 bilhões, perfazendo um resultado negativo consolidado de 227 bilhões no âmbito da União. No que tange à seguridade, em conjunto, o déficit seria de 258 bilhões. Na visão do ministério, esse quadro vem se deteriorando de maneira rápida e preocupante, e que mesmo na hipótese de não existir a DRU, o déficit seria de 166 bilhões. Informou que, em 2017, serão gastos 720 bilhões com o

<sup>10</sup>

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2A681605D55877D3E6F44554E2DE51F5.proposicoesWebExterno2?codteor=1547049&filename=Tramitacao-PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2A681605D55877D3E6F44554E2DE51F5.proposicoesWebExterno2?codteor=1547049&filename=Tramitacao-PEC+287/2016), acesso em 10/12/2017





RGPS, RPPS e assistência social, ao passo que para área da saúde serão destinados somente 100 bilhões. Afirmou que a reforma não consegue diminuir a despesa com o pagamento de benefícios previdenciários, mas apenas estabilizar o crescimento dela.

No que toca a unificação dos sistemas previdenciários, deve-se levar em conta àqueles já incluídos no mesmo. Deve esta temática ser focada em duas frentes; a primeira decorrente da quebra de legítimas expectativas, com as possíveis consequências judiciais, a conclusão de que não existe uma reforma definitiva e que esta deve ser feita com frequência, dado a mudanças na expectativa da vida dos segurados. Por outro lado, não se pode deixar de considerar, em relação aos atuais servidores, em especial aqueles com mais de 25 anos de contribuições previdenciárias, pela impossibilidade de alteração de seu perfil para uma previdência complementar, haja vista os custos envolvidos, o que importa em reconhecer que para este não cabe falar em planos complementares de aposentadoria. Trata-se de uma equação financeira que se fecha, pois leva em conta o binômio idade e tempo para a aposentadoria. O mesmo conceito não se aplica para aqueles segurados com menor tempo de serviço e, portanto, uma expectativa maior de tempo para a aposentação.

Para tanto, ainda deve ser observado o que disciplina o texto apresentado:

“Art. 40. ....  
§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:  
I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação;  
II - compulsoriamente, aos setenta e cinco anos de idade; ou  
III - voluntariamente, aos sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.  
§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao limite mínimo ou superiores ao limite máximo estabelecidos para o regime geral de previdência social.

Observa-se que os valores dos proventos de aposentadoria do servidor público passam a faixa dos valores devidos ao regime geral da previdência social. Esta unificação, entretanto, não leva em conta um fator contributivo. O





segurado, submetido ao regime geral da previdência social, possui a seguinte tabela de descontos previdenciários.

<b>SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO (R\$)</b>	<b>ALÍQUOTA INSS</b>
até 1.659,38	8%
de 1.659,39 até 2.765,66	9%
de 2.765,67 até 5.531,31	11%

Isto implica em observar que, para salários acima de R\$ 5.531,11 o recolhimento previdenciário fica limitado ao teto de R\$ 608,44.

No que pertine ao servidor público federal, este atualmente recolhe 11% sobre o valor de seu salário bruto (devendo, em fevereiro de 2018, com base em Medida Provisória, passar para 14%). Por outro lado, o aposentado do RGPS não contribui com a previdência, enquanto o servidor inativo o faz.

Levando em conta somente os tetos das faixas acima, estabelece-se o seguinte quadro comparativo entre um segurado do regime geral da previdência social e um servidor público federal:

Salário	Regime Geral de Previdência Social	de Servidor Público Federal (11%)
1.659,38	132,75	182,53
2.765,66	248,90	304,22
5.531,11	608,44	608,44
10.000,00	608,44	1.100,00

Assim, a unificação do benefício não leva em conta os valores de contribuição. Já a regra de transição, constante do Relatório do Deputado Arthur Oliveira Maia propõe:



Art. 2º Ressalvado o disposto no art. 3º e o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas no art. 40 da Constituição, 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 da publicação desta Emenda poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

- I - cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e sessenta anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;
- II - trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos de contribuição, se homem;
- III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público;
- IV - cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e
- V - período adicional de contribuição equivalente a 30% (trinta por cento) do tempo que, na data de publicação desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto no inciso II.

Aplica-se para servidores com 55 anos, se mulher e 60 anos se homem, com possibilidade de redução da idade, somente para os servidores públicos que tiverem ingressado até 1998, nos seguintes termos:

§ 3º Os servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998 poderão optar pela redução das idades mínimas de que tratam o inciso I do caput e o § 1º em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição previsto no inciso II do caput.

Este quadro inviabiliza uma contribuição para uma aposentadoria complementar, em função da mais avançada idade e dos custos financeiros envolvidos.

Por outro lado, o servidor público federal é severamente punido. Na regra de transição proposta, criam-se situações onde a aplicação desta é mais desfavorável que a prevista no texto permanente. Passemos a seguinte situação.

Servidora pública federal, com investidura em 2008, nascida em 1964 e que tenha iniciado a contribuição previdenciária em 1982, ao completar 18 anos. Ela tem hoje 35 anos de contribuição ao sistema previdenciário, sendo que 9 anos de serviço público. Atualmente, seria aplicada a norma do artigo 40 da Constituição, que determina:



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

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

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

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

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

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

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

Pela regra do artigo 40 da Constituição vigente, em dois anos, quando a servidora completar 55 anos, teria ela direito a aposentadoria. Naquele momento, ela terá 37 anos de contribuições, sendo 10 ao regime previdenciário do servidor público.



Entretanto, se considerado o texto da exposição de motivos ter-se-ia a seguinte impressão<sup>11</sup>:

#### Exposição de motivos

A proposta de Emenda não afeta os benefícios já concedidos e os segurados que, mesmo não estando em gozo de benefícios previdenciários, já preencheram os requisitos com base nas regras atuais e anteriores, podendo requerê-los a qualquer momento, inclusive após a publicação da presente Emenda. 10. No mesmo sentido, estão previstas amplas e protetivas normas de transição, as quais serão aplicáveis sempre para homens que tenham 50 anos ou mais, e mulheres que tenham 45 anos ou mais, na data da promulgação da emenda, em todos os casos. Assim, as expectativas dos segurados com idades mais avançadas são consideradas na proposta da Emenda. Observado esse primeiro requisito, estão previstas as seguintes regras transitórias: 10.1 Estão mantidos direitos às aposentadorias por idade (para RGPS e RPPS) e tempo de contribuição (para o RGPS) com base nas regras anteriores, com o recolhimento de tempo adicional de contribuição de 50% (“pedágio”), calculado sobre o tempo que faltaria para atingir o tempo de contribuição necessário na data da promulgação da Emenda. 10.2 Para os servidores públicos ingressados até 16/12/1998, a Emenda prevê a redução da idade mínima de 60 anos para homens, e 55 anos para mulheres, em 1 dia para cada dia de contribuição que exceder ao tempo necessário (35 anos para homens, e 30 para mulheres). 10.3 Para os policiais, fica garantida a aposentadoria com idade mínima de 55 anos para homens e 50 para mulheres, comprovando 30 e 25 anos de contribuição, respectivamente, e 20 anos de atividade de natureza estritamente policial, e cumprido o pedágio. 10.4 Fica, por meio da proposta de Emenda, mantida a integralidade para a aposentadoria do servidor ingressado até 31/12/2003. Para o servidor que ingressou a partir de 01/01/2004 e antes da criação do respectivo fundo de previdência complementar, se for o caso, para fins de cálculo

---

11

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2A681605D55877D3E6F44554E2DE51F5.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2A681605D55877D3E6F44554E2DE51F5.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016), acesso em 10/11/2017



considerar-se-á a média das contribuições, sem limitação ao teto do RGPS. Finalmente, para os ingressados após criação do fundo de previdência complementar, considerar-se-á para fins de cálculo a média das contribuições, limitadas ao teto do RGPS

Destarte, com base na exposição acima não ter-se-ia que falar em pedágio, na medida em que o patamar de 30 anos para contribuições previdenciárias teria sido ultrapassado. Porém não é essa a conclusão que se chega do texto proposto, que exige o preenchimento dos seguintes requisitos:

Art. 2º Ressalvado o disposto no art. 3º e o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas no art. 40 da Constituição, 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 da publicação desta Emenda poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e sessenta anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

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

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público;

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

V - período adicional de contribuição equivalente a 30% (trinta por cento) do tempo que, na data de publicação desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto no inciso II.

Ora da leitura acima verifica-se que a servidora se enquadraria na regra de transição, que não mais limita a idade, como no texto proposto pelo Poder Executivo. Ela completará, no ano de 2017, 53 anos, portanto, faltariam 2 anos para completar o requisito do inciso I. Ela dispõe de 33 anos de recolhimentos para previdência social (privada e pública), portanto, atendendo ao inciso II.

Ocorre, que somente tem 9 anos no serviço público, faltando 11 anos, para completar a regra do inciso III. Assim, o tempo adicional exigido é de 11 anos e não 30% de pedágio. Assim a aposentadoria passaria para 2028. Por outro lado, nos termos da redação do artigo 40 proposto, que exige:

“Art. 40.....

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:

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

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



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

Neste caso, na regra nova proposta, esta servidora atingirá os requisitos para a aposentadoria aos 62 anos, isto é no ano de 2026, dois anos antes da regra proposta como transitória, o que evidencia a desproporcionalidade e a quebra de confiança nas regras do Estado.

A questão da legítima confiança já foi objeto de decisão pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão do Ministro Luiz Fux<sup>12</sup>:

Vale lembrar que o princípio constitucional da proteção da confiança se revela como um instituto idôneo a obstar intervenções estatais que possam comprometer projetos de vida já iniciados, esvaziando-os substancialmente, notadamente quando estes se orientam por uma prévia manifestação estatal.

Em obra jurídica dedicada à temática, Valter Shuenquener de Araújo, professor de direito administrativo da Faculdade de Direito da UERJ, preleciona que:

o princípio da proteção da confiança precisa consagrar a possibilidade de defesa de determinadas posições jurídicas do Judiciário e pelo Executivo. Ele tem como propósitos específicos preservar a posição jurídica alcançada pelo particular e, ainda, assegurar uma continuidade das normas do ordenamento. Trata-se de um instituto que impõe freios e contra um excessivo dinamismo do Estado que seja capaz de descortear a confiança dos administrados. Serve como uma justa medida para confinar o poder das autoridades estatais e prevenir violações dos interesses de particulares que atuam com esteio na confiança

(ARAÚJO, Valter Shuenquener. O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado. Rio de Janeiro: Impetus, 2009, p. 159)

Igualmente, se pronunciou em artigo na internet, o Ministro Luiz Roberto Barroso:<sup>13</sup>

A obrigação dos órgãos do Poder Público de não vulnerar a confiança legítima e de agir com boa-fé é inerente ao Estado democrático de direito. Sob

<sup>12</sup> Ag. Reg. na Medida Cautelar em Mandado de Segurança 26.837. [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), acesso em 14/08/2017

<sup>13</sup> Mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária. Segurança jurídica e modulação dos efeitos temporais das decisões judiciais, [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br), acesso em 14/08/2017





um regime constitucional, Estado e sociedade não podem ser vistos como antagonistas ou como polos opostos de uma relação conflituosa. Ao contrário, ambos devem conviver em unidade e harmonia, compartilhando valores, princípios e objetivos comuns. Nesse ambiente, a relação entre o Estado e o particular não opõe duas partes privadas, cada qual defendendo seu interesse, embora também entre partes privadas haja o dever recíproco da boa-fé. Na verdade, o Poder Público deriva sua autoridade do conjunto de administrados, agindo em nome e por conta da totalidade da população, não se concebendo que possa agir deslealmente em relação a seus próprios constituintes.

A proteção da confiança ou das expectativas legítimas, assim como a boa-fé, são princípios que se dirigem, primariamente, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Compete a tais órgãos aplicar o direito aos casos concretos e, nesse ofício, devem atuar com certa constância e previsibilidade, já que lhes cabe preservar a ordem jurídica existente e assegurar a isonomia perante a lei. Nem mesmo o legislador poderá ser totalmente indiferente a tais princípios constitucionais,. Embora lhe caiba justamente inovar na ordem jurídica, modificando o direito aplicável, em determinadas circunstâncias, quando seja possível caracterizar a legítima expectativa do cidadão, e.g. da longa permanência no tempo de determinada disciplina jurídica, a proteção da confiança poderá gerar o direito dos particulares a um regime de transição razoável.

Não é isso que se verifica no texto proposto, onde a transição no caso exposto elevará o tempo de serviço em 11 anos, uma vez que se dobrou, passando de dez para vinte anos, o período mínimo no serviço público.

No caso da paridade do servidor público, atualmente garantida, para aqueles que ingressaram no serviço público antes de 31 de dezembro de 2003, contando atualmente, no mínimo, 15 anos de serviço público, aplicar-se-á a regra do inciso I do parágrafo quinto, que propõe:

§ 5º Salvo no caso do exercício da opção prevista nos §§ 14 e 16 do art. 40 da Constituição, os proventos das aposentadorias concedidas de acordo com este artigo corresponderão:



I - à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para aqueles que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e se aposentarem com sessenta anos de idade, na hipótese do § 4º, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, ou sessenta e dois anos, se mulher, nos demais casos;

Esta regra contradiz o parágrafo terceiro que dispõe:

§ 3º Os servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998 poderão optar pela redução das idades mínimas de que tratam o inciso I do caput e o § 1º em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição previsto no inciso II do caput.

Por este preceito, um servidor público, com 56 anos, 33 anos de serviço público, 35 anos de contribuição previdenciária no total, estaria apto a se aposentar em 2 anos, isto é 2017. Porém, para manter a integralidade terá que este servidor aguardar o ano de 2026, quando completar 65 anos. Desta forma, o seu pedágio é muito superior a 50% (mensagem do Poder Executivo) ou 30% (relatório apresentado na Comissão Especial), passando para um acréscimo de 9 anos, o que não é razoável.

Em ambos os casos, os servidores, na regra atualmente vigente poderiam se aposentar em 2019. Em ambos os casos, pretende o Estado frustrar esta expectativa, aumentando em muito mais que 30% o período adicional, quando estes, desde a investidura no cargo público, passaram a recolher 11% de seus vencimentos. No último caso, do servidor com 56 anos e 33 anos de serviço público está se falando em período considerável. Em ambos os casos, retira o Estado, dado a valores a pagar e da idade dos servidores, a possibilidade da contratação de uma aposentadoria complementar. O Estado, através deste projeto, fraudava uma legítima confiança, que estava ancorada em Texto Constitucional desde 2003.

Portanto, caberia uma alteração do texto, mantendo a paridade e a integralidade de proventos do servidor público, que ingressou antes de 31 de dezembro de 2003, na medida em que esta expectativa encontra-se regulamentada desde 1988. Nesse sentido, sobreleva observar que o Brasil dispunha, com o advento da Constituição da República, em 05 de outubro de



1988, dois regimes funcionais na Administração Pública Federal, os servidores regidos pela Lei nº 5711/52, que já gozavam do direito da aposentadoria integral e aqueles regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Estes foram enquadrados, por força do dispositivo constitucional àquela época, que estabelecia um regime único, na Lei nº 8112/90. Portanto, esse direito, para os servidores ativos e que contam mais de 27 de anos de atividade, acabou por adentrar em uma expectativa legítima e inviabiliza, caso vulnerada, que este recorra a outros meios para ver esta integralidade mantida, em função da idade e de valores eventualmente devidos. Por outro lado neste período todo, como já exposto, somente se exigiu um período mínimo de 10 anos de serviço público. O aumento para 20 anos, isto é de 100%, acaba por contrariar toda a lógica contida na Exposição de Motivos, do estabelecimento de uma regra de transição que garanta os direitos daqueles que já contam com a quase integralidade do tempo para aposentadoria. Como exposto, este acréscimo, em se mantendo o texto, poderá repercutir em mais 11 anos de trabalho.

Assim, faz-se necessária à correção desta regra através de emenda que altere o texto e outra que exclua uma outra regra. Por outro lado, a proposta retorna a redação original apresentada pelo Poder Executivo, haja vista que estar-se-á excluindo o inciso I §5º do artigo 2º proposto pelo Relatório do Relator da Comissão Especial, resultando na seguinte redação:

Art. 2º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas no art. 40 da Constituição, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data da promulgação desta Emenda e que tenha idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e a quarenta e cinco anos, se mulher, nesta mesma data, poderá aposentar-se quando 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 - dez anos de efetivo exercício no serviço público;
- IV - cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; e



V - período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir os limites previstos no inciso II deste artigo

Além de retornar a redação original, a proposta acima modifica o preceito do inciso III, harmonizando-o com a regra principal, já considerando um acréscimo sobre as regras de transição anteriores, que fixavam um exercício efetivo de 5 anos. O acréscimo para 10 anos, na regra de transição, não quebra o acréscimo de tempo, para aqueles que ainda não atingiram 30 de contribuições, se mulher, e 35 anos de contribuições, se homem, mantendo, desta forma o pedágio estipulado pela Proposta, mas mantendo as justas expectativas dos servidores em um acréscimo não superior a 50% do tempo para a obtenção da aposentadoria.

Já a exclusão do inciso I §5º do artigo 2º proposto pelo Relatório do Relator da Comissão Especial faz-se necessário, uma vez que contraria a regra de transição e impõe para todos os servidores, com investidura anterior a 31 de dezembro de 2003, o ônus de cumprir a regra da nova idade mínima, sem contemplação pela regra de transição.

## CONCLUSÃO

A análise de uma reforma desta magnitude é complexa. De um lado, tem-se que medidas desta natureza não são definitivas e acabam por se repetir, ante a necessidade de atualização do modelo previdenciário, em função da evolução demográfica. Ademais, situações já constituídas ou em vias de se constituir não podem ser desconsideradas, em face de princípios de razoabilidade e justiça.

Deve-se, igualmente, levar em conta o modelo a ser adotado, não somente por questões ideológicas, mas de forma pragmática, qual a viabilidade de financiamento do sistema. Indaga-se, neste ponto, a capacidade financeira de Estados em prover a necessidade geral de sua população; deve-se, neste sentido, também ponderar se o Estado não deveria garantir uma renda mínima,



para quem dela necessita; autorizando, para as rendas maiores a busca de outros modelos de previdência, que acabem por proporcionar melhores direitos e vantagens, seja pelo custeio, como também pelo benefício.

Derradeiramente, deve-se levar em conta que sistemas previdenciários não deveriam ter a missão de garantir integralmente a renda de seus segurados e que se pode esperar que a pessoa, ao longo de sua vida profissional, tenha condições de angariar bens e rendas, que complementem a sua renda. Não há mais, nos tempos atuais, como imaginar um Estado provedor de todos os serviços, em face de seu próprio tamanho e da dificuldade de seu financiamento.

## REFERÊNCIAS

Marques, R., **Experiencias internacionais da previdência social**, In. A previdência social no Brasil, 1ª ed., São Paulo: 2003, Editora Fundação Perseu Abramo

Oliveira, F., et al. **Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade**, 1ª ed, Rio de Janeiro: 1999, IPEA  
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-02/deficit-da-previdencia-respondeu-por-97-rombo-nas-contas-publicas-em-2016>, acesso em 17/08/2017

<https://bianchini.blog/category/reforma-da-previdencia/>, acesso em 14/08/2017

[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/04/05/internas\\_economia,586191/estudo-do-tcu-previdencia-de-estados-e-insustentavel-como-esta.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/04/05/internas_economia,586191/estudo-do-tcu-previdencia-de-estados-e-insustentavel-como-esta.shtml), acesso em 14/08/2017

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2A681605D55877D3E6F44554E2DE51F5.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2A681605D55877D3E6F44554E2DE51F5.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016), acesso em 10/11/2017

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=2A681605D55877D3E6F44554E2DE51F5.proposicoesWebExterno2?codteor=1547049&filename=Tramitacao-PEC+287/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2A681605D55877D3E6F44554E2DE51F5.proposicoesWebExterno2?codteor=1547049&filename=Tramitacao-PEC+287/2016), acesso em 10/12/2017

<http://racismoambiental.net.br/2017/07/07/sonegacao-e-inadimplencia-equivalem-a-um-terco-do-deficit-da-previdencia/>, acesso em 14/08/2017

[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br) - Ag. Reg. na Medida Cautelar em Mandado de Segurança 26.837. acesso em 14/08/2017



\_\_\_\_\_ **Mudança da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria tributária. Segurança jurídica e modulação dos efeitos temporais das decisões judiciais**, acesso em 14/08/2017

[www.valor.com.br](http://www.valor.com.br), acesso em 14/08/2017 (publicação de 31/01/2017)

