

# OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE ESTADOS E MUNICÍPIOS APÓS A REFORMA DE 2019

Nota Técnica Especial - nº 2

Novembro de 2019

**DIIESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

# Os Regimes Próprios de Previdência Social de estados e municípios após a reforma de 2019

Luciano Fazio\*

## Introdução

A reforma da previdência do governo Bolsonaro, doravante denominada Emenda Constitucional ou EC, foi aprovada em segundo turno pelo Senado Federal, em 22 de outubro de 2019. Até a data de fechamento deste estudo (2 de novembro de 2019) ainda não havia sido promulgada pelo Congresso Nacional.

De maneira geral, trata-se de uma reforma caracterizada por regras mais duras para o acesso aos benefícios e pela redução dos valores pagos. Porém, há diferenças no tratamento dado pela EC aos RPPS de estados<sup>1</sup> e municípios - aqui também chamados de RPPS locais - e o dispensado ao RPPS da União.

Os impactos da EC sobre os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União são diretos e imediatos, o que não ocorre com os benefícios dos RPPS locais. É importante ressaltar que o Legislativo Federal apresentou outra Proposta de Emenda Constitucional - já registrada no Senado Federal como PEC 133/2019, a chamada PEC Paralela -, que se encarregaria de mudar os RPPS locais de forma mais incisiva<sup>2</sup>.

Mesmo que diferentemente do previsto na PEC 06/2019 enviada ao Congresso Nacional pelo Ministério da Economia, em fevereiro de 2019, a EC ora aprovada altera algumas regras de funcionamento dos RPPS locais, incluindo o custeio, e requer adequações nas leis do ente federativo local.

Consideradas a crise fiscal da maioria dos entes federativos e a tendência da opinião pública em avaliar que o funcionalismo público teria privilégios em relação aos demais cidadãos, é provável

---

\* Especialista em previdência pela Fundação Getúlio Vargas. Autor do livro "O que é Previdência Social", Loyola, 2016.  
E-mail: [fazio.consult@gmail.com](mailto:fazio.consult@gmail.com)

<sup>1</sup> Quando este estudo mencionar os RPPS estaduais, a referência abrange também o RPPS do Distrito Federal.

<sup>2</sup> A PEC paralela não será aqui analisada, uma vez que o objeto deste estudo é a EC aprovada pelo Senado Federal.

que os legislativos locais tentem seguir o caminho da redução de direitos previdenciários que caracteriza a EC no tocante ao RPSS da União e ao RGPS.

Todos os Estados têm seu RPPS e, conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017, há Regimes Próprios em 2.096 municípios do país, incluindo todas as capitais, o que torna importante a preparação para esse embate nos estados e municípios. Este estudo visa a contribuir nesse sentido.

## **Seção de Análise**

### **I - Legislação sobre inatividades e pensões dos policiais e bombeiros militares.**

A redação do art. 22 da CF fica alterada de modo a transferir para a União a competência legislativa da previdência dos policiais militares e dos bombeiros militares.

**Comentário:** Mesmo vinculados aos Estados e ao Distrito Federal, os policiais militares e os bombeiros militares serão submetidos a regras previdenciárias dispostas na legislação federal. Com isso, os policiais e bombeiros militares terão provavelmente um tratamento previdenciário mais próximo ao dos militares das forças armadas.

### **II - Alteração da aposentadoria por invalidez.**

O texto constitucional sofreu as seguintes alterações:

**“Art. 37 da CF. ....**

*§ 13. O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a remuneração do cargo de origem.*

**Art. 40 da CF. ....**

**§ 1º** *O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:*

*I – por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;*

**Comentário:** As novas redações dos artigos 37 e 40 da Constituição Federal (CF) estipulam regras mais restritivas para a aposentadoria por incapacidade permanente, novo nome da aposentadoria por invalidez, que será concedida apenas na impossibilidade de o servidor ser

readaptado para desenvolver novas funções no ente federativo. Ainda, o texto da CF passa a exigir avaliações periódicas para comprovar a permanência da incapacidade laboral do aposentado.

Importante é a garantia prevista no art. 37 da CF de manutenção da remuneração do servidor no cargo de origem, mesmo após o remanejamento.

### **III - Alteração da aposentadoria voluntária.**

A aposentadoria voluntária do servidor vinculado ao RPPS local está condicionada ao cumprimento de “*idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo*” (ver o inciso III do *caput* do art. 40).

**Comentário:** Antes da Emenda Constitucional, a idade mínima para a aposentadoria voluntária do servidor disposta no art. 40 da CF valia para todos os RPPS, independentemente do ente federativo instituidor. Agora, cada ente federativo poderá ter regra própria em relação à idade mínima.

Contudo, a possibilidade de regramento próprio requer emenda à lei maior do ente federativo e, ainda, aprovação de lei complementar que estabeleça os requisitos a serem preenchidos juntamente com a idade mínima.

A tendência é que o RPPS local adote, por meio de legislação própria, as mesmas regras do RPPS da União. Contudo, abre-se um espaço de negociação no legislativo local.

### **IV - Dos valores da aposentadoria do servidor de cargo efetivo**

*Art. 40 da CF. ....*

*§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.*

**Comentário:** Antes da reforma, a CF estipulava que os proventos de aposentadoria por incapacidade - voluntária ou compulsória - fossem calculados com base nas contribuições realizadas para o RPPS e o RGPS ao longo da vida laboral do servidor. A EC retira da CF essa regra para os RPPS locais, permitindo que os entes federativos disponham diferentemente por meio de lei ordinária.

O pano de fundo, no entanto, será constituído pelas novas regras do RPPS da União e do RGPS, que reduzem o valor dos proventos de aposentadoria de duas formas:

- (a) O cálculo passa a ser realizado com base na média de todos os salários-de-contribuição do servidor ao longo de sua vida laboral; ou seja, para o cálculo da média, não serão mais descartados os 20% menores salários-de-contribuição.

(b) A média apurada não fornecerá mais o valor inicial da aposentadoria voluntária, que será igual a apenas 60% da média de vinte anos de contribuição. Tais 60% serão acrescidos de 2% por cada ano de contribuição acima dos vinte, até o limite máximo de 100%.

#### **V – Faculdade de diferenciar a idade mínima e o tempo de contribuição**

O novo texto da CF permite regras diferenciadas no tocante à idade e tempo de contribuição para a concessão da aposentadoria a servidores com deficiência, bem como a ocupantes de cargo de agente penitenciário, agente socioeducativo e policial. Essas regras são estendidas a servidores *cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação* (ver Parágrafos 4º-A, 4º-B, 4º-C do art. 40).

Tais diferenciações devem ser previstas em lei complementar do ente federativo.

**Comentário:** Houve as seguintes alterações nas regras constitucionais:

- são incluídos explicitamente no texto constitucional os agentes penitenciários e socioeducativos e os policiais, anteriormente não mencionados;
- definem-se os agentes nocivos à saúde, restringindo-os a agentes químicos, físicos e biológicos. Anteriormente, a definição era ampla e os agentes nocivos não eram qualificados restritivamente;
- retira-se do texto constitucional a possibilidade de introdução de regras diferenciadas para os servidores “que exerçam atividades de risco”.

#### **VI – Idade mínima e tempo de contribuição dos professores do ensino básico**

O novo parágrafo 5º do art. 40 mantém a redução de 5 anos na idade mínima para a aposentadoria voluntária do servidor com cargo de professor e a concessão de tal vantagem à comprovação de tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, determinando, no entanto, que esse deve ser estabelecido em lei complementar do ente federativo.

**Comentário:** É retirada do texto original a definição do tempo de contribuição necessário para a aquisição do direito ao desconto de 5 anos na idade mínima de aposentadoria dos professores do RPPS estadual e municipal. No entanto, como a CF mantém o tratamento assegurado anteriormente ao professor do ensino básico no RGPS e no RPPS da União, provavelmente será mais fácil garantir isso também no RPPS local.

## VII - Acumulação de benefícios previdenciários

A nova redação do parágrafo 6º do art. 40 mantém a restrição anterior ao acúmulo de aposentadorias no RPPS e ainda estende ao RPPS a aplicação de vedações, regras e condições de acumulação de benefícios previdenciários do RGPS.

**Comentário:** Em consequência das alterações no texto constitucional, os RPPS passam a adotar as mesmas restrições ao acúmulo do RGPS também nas pensões por morte.

Dessa forma, continua sendo possível acumular duas pensões por morte de regimes diferentes, bem como uma pensão por morte e uma aposentadoria, inclusive no mesmo regime<sup>3</sup>. Entretanto, é vedada a acumulação integral dos dois benefícios (ver o art. 24 da EC). O benefício mais vantajoso será recebido integralmente, o outro parcialmente: entre 60% e 10%, a depender de seu valor.

Observe-se que o regramento da matéria não será de competência do ente federativo.

## VIII - Pensão por morte do servidor

Antes da reforma, o parágrafo 7º do art. 40 estabelecia o valor da pensão por morte do falecido tanto na condição de aposentado, quanto de servidor em atividade. A partir da EC, delega a definição do valor à lei ordinária do ente federativo, impedindo, apenas, que seja inferior ao salário mínimo quando a pensão for a única fonte de renda formal auferida pelos dependentes.

Ainda é introduzida a disposição de que a lei ordinária do ente federativo dará tratamento diferenciado aos agentes penitenciários e socioeducativos e aos policiais, cuja morte tenha ocorrido por "*agressão sofrida no exercício ou em razão da função*".

**Comentário:** No RPPS da União e no RGPS, a Emenda Constitucional reduziu fortemente os valores da pensão por morte de duas formas:

- (a) o valor da pensão será igual a 50% da base de cálculo, acrescido de 10% por cada dependente, até um máximo de 100%, sendo a base de cálculo o valor da aposentadoria do falecido ou a aposentadoria por incapacidade que o segurado teria obtido se, na data do óbito, tivesse se invalidado;
- (b) a base de cálculo do falecido em atividade (a aposentadoria por incapacidade) já tem valor menor em consequência tanto do novo cálculo da média (não há mais o descarte dos 20% menores salários de contribuição), quanto do percentual da média a que o servidor fará

---

<sup>3</sup> Quanto às pensões e às aposentadorias, além daquelas concedidas no RGPS e no RPPS, há também aquelas decorrentes de atividades militares.

jus (os 100% da média serão garantidos apenas se o benefício decorrer de acidente de trabalho, doença profissional e doença de trabalho).

A tendência, portanto, é que também a legislação previdenciária do ente federativo para os servidores vinculados ao RPPS local promova alguma redução no valor da pensão por morte.

O tratamento diferenciado de policiais, agentes penitenciários e agentes socioeducativos segue a mesma lógica do tratamento dos militares, de não permitir que a preocupação excessiva com os familiares, em caso de óbito em atividade, prejudique o desempenho de suas atribuições.

### **IX – Aplicação do RGPS ao servidor ocupante de mandato eletivo**

Por força do parágrafo 13 do art. 40, ao ocupante de mandato eletivo aplica-se o Regime Geral de Previdência Social. Além disso, o art. 14 da EC define a possibilidade de os titulares de cargo eletivo se retirarem dos regimes previdenciários a que estão atualmente vinculados.

### **X – A obrigatoriedade do Regime de Previdência Complementar (RPC) do servidor**

O parágrafo 14 do art. 40 é alterado, de modo que o estado e o município instituidor do RPPS deverá criar seu próprio RPC, por meio de lei do próprio ente, no prazo máximo de dois anos.

#### ***Art. 9º da EC .....***

*§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.*

**Comentário:** Até a Emenda Constitucional, a instituição do RPC era uma faculdade do ente federativo e, embora tivesse apresentado crescimento nos últimos anos, era restrita a um número relativamente reduzido de estados e municípios. Conforme dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia<sup>4</sup>, até junho de 2019, foram criados 21 planos de benefícios, com cerca de 390 patrocinadores<sup>5</sup> e administrados por fundos de pensão. Além da União, já tinham seu próprio RPC as seguintes Unidades da Federação: Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe; e os seguintes municípios: Curitiba (PR), Birigui (SP), Santa Fé do Sul (SP), Ribeirão Preto (SP), Guarulhos (SP), Jales (SP), Louveira (SP). Entre as capitais, a lei de criação do RPC já tinha sido aprovada em São Paulo e Porto Alegre.

---

<sup>4</sup>Ver Relatório Gerencial de Previdência Complementar – Junho 2019, disponível em [http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/10/surpc\\_relger\\_19.06.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/10/surpc_relger_19.06.pdf). Acesso em 1º/11/2019

<sup>5</sup> Na previdência complementar fechada, chama-se de patrocinador o empregador que oferece um plano de benefício a seus empregados.

A partir da EC, a instituição do RPC passa a ser obrigação do legislativo do estado ou do município que ainda não o tenha instituído e, se considerado o prazo máximo de dois anos, deverá ser prioridade. Com isso, a previdência pública é encolhida para abrir espaço à previdência privada.

Aqui, é necessário que se tenha máxima atenção ao correto entendimento dos conceitos. Apesar da terminologia “previdência complementar” ser comumente utilizada, a CF fala em “previdência privada” também no caso em que a administração seja realizada por fundos de pensão, que são entidades sem fins lucrativos:

*Art. 202 da CF. 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.*

Como a instituição do RPC passa a ser obrigação do ente federativo, cabe a esse definir as características da previdência complementar de seus servidores dentro dos marcos estabelecidos na CF, principalmente o regime financeiro de capitalização<sup>6</sup> e a modelagem de contribuição definida<sup>7</sup>. Para tanto, faz-se necessária lei específica que disponha tanto sobre o plano de benefícios (especialmente o valor das contribuições patronais e os benefícios oferecidos), quanto sobre a organização do RPC, especificando que tipo de entidade o administrará.

## **XI – As entidades abertas de previdência privada e o RPC do servidor**

De acordo com o parágrafo 15 do art. 40, além de entidade fechada de previdência complementar (EFPC), também entidade aberta de previdência complementar (EAPC) pode administrar o RPC do ente federativo.

**Comentário:** Conhecida como fundo de pensão, a EFPC é uma entidade sem fins lucrativos, na qual o servidor participa da gestão e do controle por meio de representantes eleitos. A EAPC, ao contrário, tem fins lucrativos e é geralmente vinculada a bancos e seguradoras. Na EAPC o servidor será cliente e não participará da gestão e do controle.

---

<sup>6</sup> Quando o art. 202 afirma que o RPC será “baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado”, dispõe que esse será organizado em regime de capitalização, onde os benefícios são pré-financiados durante o período de atividade do trabalhador por meio de contribuições que são investidas e geram receitas e ajudam a acumular, até a data de concessão, montantes equivalentes às prestações futuras devidas. Tais montantes, ou reservas garantidoras, continuarão aplicadas financeiramente também na fase de recebimento do benefício.

<sup>7</sup> O parágrafo 15 do art. 40 da CF dispõe que o RPC do servidor públicos “oferecerá plano de benefícios somente na modalidade de contribuição definida”. Tais planos são aqueles em que o segurado escolhe o valor da contribuição e o empregador se compromete a acompanhar a contribuição do segurado até determinado limite. As contribuições são creditadas em conta individual em nome do segurado e são objeto de investimentos. Em plano de contribuição definida, o valor do futuro benefício não é conhecido *a priori*, pois será calculado apenas na data da concessão com base no saldo de tal conta, ao qual se manterá ajustado inclusive na fase de pagamento. Se o saldo de conta individual zerar, via-de-regra, o benefício será cancelado.

Em suma, a previdência complementar do servidor público passa a integrar os negócios do sistema financeiro nacional. Considerando-se o poder das instituições financeiras, possivelmente, aos poucos, essas se tornarão as principais administradoras dos RPC dos servidores de estados e municípios.

## **XII – Novo valor do Abono de Permanência.**

O valor do abono de permanência deixa de ser definido na CF. O parágrafo 19 do artigo 40 apenas estabelece seu valor máximo, que deve equivaler à contribuição previdenciária devida pelo servidor em atividade.

## **XIII – Vedação da criação de novos Regimes Próprios.**

O ente federativo que não tiver criado seu RPPS antes da reforma não poderá mais fazê-lo, em consequência da vedação do novo parágrafo 22 do art. 40 da CF.

**Comentário:** A maioria dos municípios brasileiros ainda não criou seu RPPS e deverá, a partir da EC, manter seus servidores de cargo efetivo vinculados ao RGPS.

Da perspectiva política, a vedação atende ao projeto de reduzir progressivamente - e até eliminar - as diferenças entre RPPS e RGPS. Da perspectiva legal, a decisão poderá ser questionada por agredir o pacto federativo.

## **XIV – Nova lei complementar federal reorganizará a organização, o funcionamento e a responsabilidade da gestão dos RPPS.**

**Art. 40 da CF.** .....

**§ 22.** *Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:*

*I – requisitos para sua extinção e conseqüente migração para o Regime Geral de Previdência Social;*

*II – modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;*

*III – fiscalização pela União e controle externo e social;*

*IV – definição de equilíbrio financeiro e atuarial;*

*V – condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;*

*VI – mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;*

*VII – estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;*

*VIII – condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;*

*IX – condições para adesão a consórcio público;*

*X – parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.*

**Comentário:** As normas de administração do RPPS passarão a ser definidas de forma mais precisa e por lei complementar federal, instrumento mais robusto do que as atuais portarias dos Ministérios do Governo Federal. O Superior Tribunal Federal (STF) entendeu que os regimes próprios dos entes federativos não podem ser regrados pelas mencionadas portarias.

Até a publicação da nova lei complementar federal de que trata o novo § 22 do art.40, ficará valendo a lei nº 9.717/1998, conhecida como Lei Geral dos Regimes Próprios.

#### **XV – A possibilidade de contribuições com alíquotas progressivas**

**Art. 149 da CF.** .....

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

**Art. 9º da EC.** Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 (...).

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

**Comentário:** No novo parágrafo 1º do art. 149 da CF, são expressamente autorizadas alíquotas de contribuição previdenciária de valor tanto maior, quanto mais elevada a remuneração do servidor ativo ou o provento do servidor inativo e do pensionista.

Tal medida, de um lado, promove maior equidade, onerando proporcionalmente os servidores que tiverem maior capacidade contributiva. De outro lado, porém, elevam o ônus contributivo da

categoria, uma vez que aumentam o total das contribuições. Não se trata, portanto, de simples redistribuição do ônus contributivo.

Com efeito, o § 4º do art. 9º da EC estipula que, enquanto não for publicada a lei complementar federal de que trata o § 22 do artigo 40 da CF, os RPPS locais deficitários devem adequar o custeio, adotando, no mínimo, as alíquotas progressivas “em cascata”, definidas no artigo 11 da Emenda Constitucional para os servidores federais. Na Tabela 1, são apresentados os valores dessas alíquotas.

Ressalve-se que tal adequação não se dará automaticamente, mas por meio de lei de iniciativa do poder executivo local, conforme disposto no artigo 36 da EC.

**Tabela 1 – Alíquotas Progressivas do RPPS da União**

<b>Faixa salarial</b>	<b>Alíquota</b>
Até 1 salário mínimo	7,5%
Acima de 1 salário mínimo até R\$ 2.000	9,0%
De R\$ 2.000, 01 até R\$ 3.000	12%
De R\$ 3.000, 01 até R\$ 5.839,45	14%
De R\$ 5.839,45 até R\$ 10.000	14,5%
De R\$ 10.000, 01 até R\$ 20.000	16,5%
De R\$ 20.000, 01 até R\$ 39.000	19,0%
Acima de R\$ 39.000	22,0%

#### **XVI – Do aumento contributivo de aposentados e pensionistas em RPPS deficitário.**

**Art. 149 da CF.** .....

*§ 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.*

De acordo com o disposto no novo parágrafo 1º-A do art. 149 da CF, o RPPS poderá realizar a cobrança das contribuições previdenciárias do aposentado e do pensionista sobre uma nova base, constituída pela parcela do provento que superar o salário mínimo (hoje, R\$ 998).

Observe-se que, antes da EC, a alíquota previdenciária do aposentado e do pensionista incidia apenas sobre a parcela do provento que excedesse o teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (hoje, R\$ 5.839,45).

Para se ter uma ideia geral, no primeiro quadrimestre deste ano<sup>8</sup>, 22 dos 26 estados brasileiros apresentaram déficit em seus RPPS.

**Comentário:** Será muito expressiva a parcela de aposentados e pensionistas dos RPPS que sofrerão os impactos dessa medida, em virtude do grande número de RPPS deficitários e de os valores dos proventos superarem, em geral, o salário mínimo<sup>9</sup>.

A nova base de cálculo, entretanto, é problemática e sua constitucionalidade pode ser questionada com base no julgamento do Superior Tribunal Federal (STF) sobre a Emenda Constitucional nº 41/2003 (EC 41), aprovada pelo Congresso Nacional, que determinava como base de incidência da contribuição para o RPPS a totalidade do benefício previdenciário do servidor aposentado e do pensionista. Esse julgamento ocorreu em consequência de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN), que pleitearam a impossibilidade da cobrança, alegando a quebra de isonomia entre o RGPS (onde tais contribuições são vedadas pelo texto constitucional) e os RPPS (onde eram autorizadas)<sup>10</sup>. O STF acolheu parcialmente o pleito das ADIN, autorizando apenas as contribuições sobre a parcela do provento previdenciário superior ao teto do Regime Geral de Previdência Social.

Observe-se, contudo, que a adoção de nova base de incidência da contribuição previdenciária do servidor inativo e do pensionista do RPPS depende de prévia regulamentação definida por meio de lei do ente federativo.

## **XVII – Das contribuições extraordinárias para equacionamento de déficit do RPPS.**

**Art. 149 da CF.** .....

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

*§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.*

---

<sup>8</sup> Ver a matéria “Apenas 4 dos 26 estados mais o DF têm Previdência no azul nos primeiros quatro meses de 2019”, disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/10/apenas-3-de-24-estados-tem-previdencia-no-azul-nos-primeiros-4-meses-de-2019.ghtml>. Acesso em 31/10/2019. Os dados de Roraima não estavam disponíveis. Entre as demais UF, apenas Amapá, Distrito Federal, Rondônia e Tocantins não tinham déficit.

<sup>9</sup> De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017, nos RPPS dos Estados e Distrito Federal, as remunerações médias dos aposentados eram de R\$ 5.079,61 (as remunerações dos pensionistas de R\$ 4.309,38). Nos RPPS das capitais, em média, o aposentado recebia R\$ 4.014,16 e o pensionista R\$ 2.432,04. Nos RPPS dos demais municípios, as aposentadorias médias eram de R\$ 2.147,79 e as pensões de R\$ 1.494,96.

<sup>10</sup> A isonomia é um princípio constitucional previsto no art. 5º da Constituição Federal, que determina: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”.

**Art. 9º da EC .....**

*8º Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal.*

**Comentário:** Por meio dos parágrafos 1º-B e 1º-C do art. 149 da CF, a contribuição previdenciária extraordinária é agora autorizada no RPPS da União.

No entanto, o inciso X do § 22 do art. 40 dispõe que nova lei complementar federal estabelecerá “parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias” também para os RPPS locais, o que significa que esses poderão adotar contribuições extraordinárias, em caso de déficit.

Essa possibilidade pode alterar, no RPPS, um dos princípios fundamentais da previdência pública, que é o caráter tripartite de seu custeio, por envolver:

- O segurado (no caso, o servidor);
- O empregador (no caso, o órgão público a que o servidor estiver vinculado);
- Toda a sociedade por meio do Estado, na qualidade de garantidor de última instância.

Até o momento, de acordo com a Lei Geral dos Regimes Próprios, o ente federativo contribui de duas formas distintas para a previdência social de seus servidores:

- a) É responsável pela contribuição patronal que é, no mínimo, de valor igual à contribuição do servidor ativo e, no máximo, de valor equivalente ao dobro da mesma;
- b) É responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, ou seja, pelo equacionamento de déficit, quando houver.

Considerando as duas atuais formas de contribuição do Estado e a contribuição do servidor, pode-se afirmar que também o custeio do RPPS acontece “a três mãos”, como o do RGPS, e, a depender da regulamentação das contribuições extraordinárias, poderá não haver mais necessidade de um garantidor de última instância. Isso ocorrerá caso a lei local estabelecer que as contribuições extraordinárias equacionem 100% do déficit. Nesse caso, o Estado será responsável apenas pela “contribuição patronal” - seja ordinária ou extraordinária - e o custeio passará a ser bipartite, apenas de responsabilidade do segurado/servidor e do empregador/órgão público a quem o servidor estiver vinculado.

As contribuições extraordinárias para o RPPS apresentam outro aspecto problemático: a constitucionalidade da cobrança, que poderá ser questionada em função da falta de isonomia entre o RGPS e o RPPS. Compare-se: no RGPS, a cobertura de eventual déficit é de obrigação integral da União, enquanto no RPPS poderá ser apenas do servidor e do órgão empregador,

transferindo parte do ônus de toda a sociedade para os servidores, o que representaria prejuízo, sem a devida justificativa.

Uma pergunta reforça o questionamento das contribuições extraordinárias no RPPS: e se, em lugar de insuficiência de recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários do RPPS, houvesse excesso de recursos, o excedente seria distribuído aos servidores ou seria apropriado pelo ente federativo?

#### **XVIII – Do rol dos benefícios, antes de nova regulamentação dos RPPS.**

**Art. 9º da EC.** *Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 (...)*

**§ 2º** *O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.*

**§ 3º** *Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.*

**Comentário:** O direito do servidor aos benefícios não está em discussão. Os parágrafos 2º e 3º do art. 9º dizem respeito a quem realizará o desembolso para o pagamento dos benefícios do servidor afastado temporariamente da atividade (auxílio-doença e salário-maternidade), além de preverem desoneração parcial e temporária do RPPS no tocante à despesa previdenciária, transferindo esse ônus para o ente federativo.

Os dispositivos são omissos quanto à receita previdenciária para a cobertura da despesa, que passa a ser de responsabilidade do ente federativo. Entende-se que não haverá repasse de recursos do RPPS para o ente federativo, ou seja, que o RPPS continuará a receber as mesmas contribuições, mesmo se isentando de parte das despesas.

A hipótese mais provável é de que os pagamentos de auxílio-doença e salário-maternidade passem a correr à conta do órgão ao qual o servidor em atividade estiver vinculado, que não receberia receitas adicionais como contrapartida. Se assim acontecer, o impacto será equivalente à redução dos recursos orçamentários do órgão para o desempenho de suas atribuições, com o risco de prejudicar o desenvolvimento das atividades do serviço público.

#### **XIX – Do parcelamento de dívidas para com o RPPS**

**Art. 9º da EC.** *Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 (...).*

**§ 9º** *O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição.*

**Comentário:** No passado recente, por vezes, a legislação local desobrigou o ente federativo do pagamento de dívidas com seu RPPS. Em alguns casos, a vantagem concedida naquele momento acarretou problemas futuros desproporcionais.

A EC limita a possibilidade da renegociação de dívidas, mesmo não a impedindo. Os débitos do ente federativo com seu RPPS terão o mesmo tratamento dispensado às empresas no pagamento das contribuições sociais, conforme definido em lei complementar federal.

### **Considerações Finais**

Neste estudo, trabalhou-se com um cenário em que os dispositivos constantes na Emenda Constitucional - já aprovada pelo Senado Federal - serão implantados e procurou-se analisar seus impactos sobre os Regimes Próprios de Estados e Municípios. A seguir, são relacionadas e comentadas as principais medidas examinadas:

- a) A necessária adequação das regras previdenciárias dos servidores do cargo efetivo do ente federativo, por meio de emendas nas Constituições dos Estados (e do Distrito Federal) e nas Leis Orgânicas dos Municípios, bem como de leis complementares e leis ordinárias.

Essa adequação, com toda probabilidade, seguirá o espírito das reformas do RGPS e do RPPS federal, limitando o acesso aos benefícios previdenciários e reduzindo seu valor. Existe, contudo, a possibilidade de que seja negociada a manutenção de alguns dispositivos atuais e/ou de regras menos duras para o RPPS local.

- b) A possível adoção de novas regras de contribuição dos servidores, com a introdução das alíquotas progressivas; o aumento da arrecadação junto aos servidores de remuneração mais elevada; a possibilidade de que as contribuições dos aposentados pensionistas para o RPPS passem a incidir sobre a parcela do provento previdenciário que exceder o salário mínimo; e a possível cobrança de contribuições extraordinárias dos servidores para o equacionamento do déficit do RPPS.

As novas regras tendem a tornar as contribuições mais pesadas para o servidor. E o custeio do RPPS poderá deixar de ser tripartite, pois o ente federativo poderá ser desonerado da obrigação de ser o garantidor de última instância do equilíbrio financeiro e atuarial de seu RPPS.

- c) O enquadramento dos RPPS locais em novas normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão, definidas por meio de futura lei complementar federal, disposta no novo parágrafo 22 do art. 40 da CF.
- d) A obrigatoriedade de criação do Regime de Previdência Complementar – RPC, no prazo máximo de dois anos, que poderá, inclusive, ser executado por entidade aberta de previdência complementar.

Trata-se de uma medida que reforça o projeto de parcial privatização da previdência do servidor público de cargo efetivo, ao torná-lo compulsório. E ainda, autoriza a entrega de um segmento expressivo da previdência ao setor financeiro nacional, medida até ontem proibida pela legislação.

Dado esse cenário, ou seja, não se considerando a possibilidade de que a PEC Paralela venha a alterar substancialmente as disposições da EC aprovada em outubro deste ano pelo Congresso Nacional, abre-se um período em que estados e municípios serão chamados a realizar um grande esforço legislativo no tocante à previdência de seus servidores de cargo efetivo.

É de fundamental importância que as entidades representativas dos servidores públicos de estados e municípios acompanhem esse processo, com atenção e capacidade de intervenção, pois há grandes riscos de retrocessos.

Considerando-se a pulverização dos RPPS no país, os resultados da etapa de adequações legislativas que se inicia após a promulgação da Emenda Constitucional dependem principalmente da participação qualificada dos sujeitos locais, pois dificilmente entidades nacionais darão conta do marcar presença atuante em todos os entes federativos que deverão legislar acerca de seu Regime Próprio de Previdência Social e de seu Regime de Previdência Complementar.

**Presidente: Bernardino Jesus de Brito**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

**Vice-presidente: Raquel Kacelnikas**

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva**

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira**

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

**Diretora Executiva: Cibele Granito Santana**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

**Diretor Executivo: Elna Maria de Barros Melo**

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes**

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Tesoureiro: Milson Antunes Pereira**

Federação dos Sindicatos de Metalúrgicos da CUT do Estado de São Paulo - SP

**Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa**

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

**Diretor Executivo: Sales José da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Diretora Executiva: Zenaide Honório**

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

**Direção Técnica**

**Diretor técnico:** Clemente Ganz Lúcio

**Coordenadora de pesquisas e tecnologia:** Patrícia Pelatieri

**Coordenador de educação e comunicação:** Fausto Augusto Junior

**Coordenador de relações sindicais:** José Silvestre Prado de Oliveira

**Coordenadora administrativa e financeira:** Rosana de Freitas Luciano Fazio (consultor técnico)

**Equipe técnica**

*Elaboração*

Luciano Fazio (consultor técnico)

*Revisão*

Clóvis Scherer

Ana Paula Mondadore

Vera Gebrim