

A NOVEL REFORMA DA PREVIDÊNCIA E OS SEUS IMPACTOS NO REGIME PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

THE NEW SOCIAL SECURITY REFORM AND ITS IMPACTS ON THE WELFARE OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO.



Gisela Baer de Albuquerque ¹

RESUMO: O presente artigo busca analisar a novel Reforma da Previdência, promovida pela Emenda Constitucional nº 103/19, e os seus impactos na previdência dos servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de pesquisa qualitativa (abordagem), de natureza descritiva e exploratória (objetivos), realizada através de pesquisa bibliográfica e documental (procedimentos). Na primeira parte do texto será efetuado um breve histórico das reformas da previdência anteriores, visando conferir inteligibilidade à presente reforma. Na segunda parte serão expostas as principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/19. E na terceira parte serão abordados os impactos da reforma no Estado do Rio de Janeiro, bem como alguns pontos intrincados. Pretende-se com o presente trabalho instigar a reflexão e o debate sobre a previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social, pois, partindo de uma perspectiva pós-positivista, que entende que a norma não existe, ela é produzida no processo de concretização pelo operador do direito, a existência de debates é essencial para a criação da melhor norma possível.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência. Reforma da previdência. Regime Próprio de Previdência. Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT: This article seeks to analyze the Constitutional Amendment 103/19, which promoted the new Social Security Reform. It is a qualitative research (approach), of a descriptive and exploratory nature (objectives), carried out through bibliographic and documentary research (procedures). In the first part of the text, a brief history of the previous social security reforms will be made, aiming to make the present reform intelligible. In the second part, the main changes promoted by Constitutional Amendment No. 103/19 will be exposed. And in the third part, the impacts of the reform in the State of Rio de Janeiro will be addressed, as well as some intricate points. The aim of this work is to instigate reflection and debate on the welfare of public servants, since, starting from a post-positivist perspective, which understands that the norm does not exist, it is produced by the law operator, the existence of debates is essential to create the best possible norm.

KEYWORDS: Social Security. Social Security Reform. Special Social Welfare System. Rio de Janeiro state.

¹Mestra em Teorias Jurídicas Contemporâneas pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Faculdade Nacional de Direito - Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Advogada, Assessora Jurídica no Rioprevidência e Ex-Residente Jurídico da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Breve histórico das reformas da previdência anteriores. 2. A Emenda Constitucional nº 103/19. 2.1. As principais alterações promovidas pela Reforma da Previdência nos Regimes Próprios. 2.2. Aplicabilidade das novas normas previdenciárias: Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME. 3. Impactos da Reforma da Previdência no Estado do Rio de Janeiro. 3.1. Análise da reforma da previdência pelo Rioprevidência e PGE-RJ: Parecer RIOPREVDÊNCIA/DJU nº 10.2019 – DFSM. 3.2. O § 21 do art. 40 da CRFB: a isenção/imunidade tributária em favor de servidores inativos e pensionistas portadores de “doenças incapacitantes”. 3.3. Contagem recíproca e compensação financeira entre regimes. 3.4. O abono de permanência. 3.5. As aposentadorias especiais. 3.6. Restrições à acumulação de pensões e de pensões e proventos de aposentadoria ou de inatividade militar. 4. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. Brief history of previous social security reforms. 2. Constitutional Amendment No. 103/19. 2.1. The main changes promoted by the New Social Security Reform at the Special Social Welfare System. 2.2. Applicability of the new social security rules: SEI Technical Note nº 12212/2019 / ME. 3. Impacts of the Social Security Reform in the State of Rio de Janeiro. 3.1. Analysis of Social Security Reform by Rioprevidência and PGE-RJ: Parecer RIOPREVDÊNCIA/DJU nº 10.2019 - DFSM. 3.2. § 21 of art. 40 of the Constitution: tax immunity in favor of inactive servants and pensioners with “disabling diseases”. 3.3. Reciprocal counting and financial compensation between systems. 3.4. The stay-on bonus. 3.5. Special retirements. 3.6. Restrictions on the accumulation of pensions and pensions and earnings from retirement or military inactivity. 4. Conclusion. References.

Introdução.

Há cerca de um ano atrás foi aprovada a Emenda Constitucional nº 103/19 (publicada em 13/11/2019), que instituiu a novel Reforma da Previdência, e provocou significativas alterações no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Deste modo, após o seu primeiro aniversário, é relevante analisar os seus primeiros impactos no RPPS do Estado do Rio de Janeiro.

O direito previdenciário, mormente dos regimes próprios, é matéria ainda árida, pouco explorada pela doutrina²; sua aplicação e interpretação ficam muitas vezes circunscritas a órgãos da Administração Pública e ao Poder Judiciário. A ausência de discussões aprofundadas e interdisciplinares – principalmente com a área da atuária³, necessária para a análise dos riscos sociais – prejudica o desenvolvimento da matéria, bem como a compreensão

² Neste sentido: DERBLI, Felipe. *O direito previdenciário estadual do Rio de Janeiro*. In. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 2011, v. 66.

³ Sobre o tema: “A análise atuarial dos regimes de proteção social exige que o atuário lide com complexos aspectos demográficos, econômicos, financeiros, institucionais e jurídicos que interagem entre si”. PLAMONDON, Pierre (et all). *Prática Atuarial na Previdência Social Brasília*. Brasília: MPS/SPPS, 2011, p. 7. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_111109-095309-043.pdf. Acesso em 20/11/20.

dos administrados e dos aplicadores do Direito. Deste modo, pretende-se com o presente trabalho instigar a reflexão sobre a previdência dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Assim, serão descritas algumas inovações normativas provocadas pela nova reforma, mormente aquelas aplicáveis aos RRPS, oferecendo algumas reflexões, abordando celeumas, bem como posicionamentos já adotados. Na primeira parte do texto será realizado um breve histórico das reformas previdenciárias anteriores, especificamente: EC nº 03/93, EC nº 20/98, EC nº 41/03, EC nº 47/05, EC nº 70/12 e EC nº 80/15. Na segunda parte serão expostas as principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/19. E na terceira parte serão tratados os impactos da reforma no Estado do Rio de Janeiro, bem como alguns pontos intrincados.

1. Breve histórico das reformas da previdência anteriores.

Antes de adentrar nas alterações promovidas pela referida emenda, entende-se necessário realizar um breve percurso pelas reformas previdenciárias anteriores, a fim de compreender para onde se está caminhando.

A Constituição da República de 1988, foi a primeira a instituir a seguridade social no Brasil, que engloba ações na área da previdência social, da assistência social e da saúde (art. 194 a 204).⁴

Segundo Fábio Zambitte Ibrahim⁵:

A previdência social é tradicionalmente definida como seguro *sui generis*, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos (RGPS e RPPS), além de coletivo, contributivo e de organização estatal, amparando seus beneficiários contra os chamados riscos sociais.

Os riscos sociais consistem nas “*adversidades da vida a que qualquer pessoa está submetida, como o risco de doença ou acidente, tanto quanto eventos previsíveis, como idade avançada geradores de impedimento para o segurado providenciar sua manutenção*”.⁶ Trata-se de seguro compulsório e automático - independente da vontade do beneficiário -, cuja vinculação com os regimes básicos previdenciários (RGPS e RPPS) é institucional/estatutária.⁷

⁴ FREDERICO, Amado. *Curso de direito e processo previdenciário*. Salvador: JusPodvm, 2020, p. 21.

⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 20. Rio de Janeiro: Impetus, 2015, p. 27.

⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 20. Rio de Janeiro: Impetus, 2015, p. 28.

⁷ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 20. Rio de Janeiro: Impetus, 2015, p. 28.

A acepção ampla de previdência social abarca todos os regimes previdenciários brasileiros: básicos e complementares, públicos e privados. No art. 40 da CRFB está prevista a previdência dos servidores públicos (RPPS), no art. 201 está prevista a previdência dos trabalhadores em geral (RGPS) e no art. 202 a previdência complementar privada. A competência legislativa em matéria previdenciária pública é concorrente (art. 24, XII, da CRFB), assim, compete à União pode editar normas gerais⁸, enquanto aos Estados, Distrito Federal e Municípios cabe editar disposições suplementares.

No que tange à previdência dos servidores públicos, não havia, até a reforma previdenciária implementada pela Emenda Constitucional nº 20/98, um sistema previdenciário propriamente organizado, a “aposentadoria era gerida pelos mesmos órgãos que gerenciavam o pagamento da remuneração dos servidores ativos”.⁹ A CRFB em sua redação original visava a manter o padrão de vida dos servidores públicos após a aposentadoria¹⁰, os requisitos eram mais brandos para a aposentadoria, não havia preocupação atuarial com o cálculo do benefício¹¹. Deste modo, o servidor tinha direito à inatividade remunerada, após determinado tempo de serviço, inexistindo idade mínima.

Esse panorama inicial sofreu uma série de alterações ao longo dos anos, através de emendas constitucionais. A primeira, a Emenda Constitucional nº 3/1993, estabeleceu a contribuição obrigatória para os servidores públicos federais, promovendo uma verdadeira mudança na visão sobre a previdência pública, que deixou de ser vista como um prêmio e passou a ser entendida como uma contraprestação.

A segunda, a Emenda Constitucional nº 20/98, promoveu mudanças significativas no RPPS: (i) estabeleceu idade mínima (55 anos para mulheres e 60 anos para homens) para o

⁸ Existe celeuma acerca da definição da noção (ou conceito jurídico indeterminado) de “normas gerais”. Deste modo, destaca-se as duas principais correntes. A primeira adota um critério lógico-formal e funda-se no elemento da especificidade, ou seja, considera “geral” tudo aquilo que não seja “específico”. Assim, a norma geral deve ficar adstrita ao estabelecimento de princípios e diretrizes com maior grau de generalidade; nesse sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada. o problema da conceituação das normas gerais*. In. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988).

A segunda corrente adota um critério teleológico-material, cujo elemento determinante é o princípio da predominância do interesse, ou seja, estar-se-á diante de “normas gerais” conforme o interesse a ser alcançado seja eminentemente nacional, e não regional ou local, nesse sentido, Tercio Sampaio Ferraz Junior (FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*. In. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros Editores, n. 7, p. 16-20, jul./set. 1994) e José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007).

⁹ DAL BIANCO, Dânae. *Resumo de direito previdenciário de servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2016. p. 28.

¹⁰ DAL BIANCO, Dânae. *Resumo de direito previdenciário de servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2016. p. 28.

¹¹ Exemplo disso é o fato de que o cálculo da aposentadoria era baseado na última remuneração do servidor, sem haver exigência de contribuição. Além disso, o parâmetro utilizado para reajuste era o valor recebido pelos servidores na atividade.

gozo de aposentadoria voluntária integral no RPPS; (ii) restringiu o rol dos filiados ao RPPS (apenas servidores titulares de cargo efetivo, incluindo suas autarquias e fundações); (iii) extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço nos regimes próprios e a transformou em aposentadoria por tempo de contribuição, visando à existência de uma equivalência (mesmo que inexata) entre o período de contribuição e o benefício a ser concedido; (iv) proibiu a contagem de tempo de serviço/contribuição fictício; (v) vedou expressamente a percepção de duas pensões, salvo no caso de acumulação de cargos autorizada constitucionalmente; (vi) vedou a filiação ao RGPS, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de RPPS.

Com essa emenda a contributividade passou a ser obrigatória para os servidores de todos os entes federativos, com vistas ao atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial. Previu-se expressamente, na cabeça do dispositivo, o seu caráter contributivo, impondo a observância de critérios que preservassem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

De acordo com Dânae Dal Bianco¹²:

As mudanças no sistema previdenciário de servidores públicos iniciaram-se com a Emenda Constitucional n. 20, publicada em 16.12.1998.

Essa emenda teve por objetivo tornar os regimes previdenciários mais condizentes com os princípios da ciência atuarial, com o novo perfil do serviço público brasileiro e extinguir regras que não mais se mostravam adequadas à realidade social e econômica brasileira.

A principal alteração foi a exigência de contribuição para o cômputo de tempo para aposentadoria, transformando o regime antes não contributivo em contributivo, acompanhada da necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Mudou-se, assim, do conceito de tempo de serviço para o conceito de tempo de contribuição. A aposentadoria passou a ser um direito que o servidor adquire por ter realizado contribuições durante sua vida laboral.

O equilíbrio financeiro consiste na harmonia entre receitas e despesas da Previdência em um dado momento, isto é, a existência de dinheiro em caixa para o pagamento dos benefícios e serviços devidos. Por outro lado, o equilíbrio atuarial trata-se de conceito mais complexo, que envolve variáveis financeiras, demográficas, econômicas e probabilísticas, num horizonte de longo prazo. Assim, enquanto a busca do equilíbrio financeiro é voltada ao curto prazo, o equilíbrio atuarial se mostra preocupado com as implicações a médio e longo prazo do sistema. Com efeito, entende-se o equilíbrio financeiro e atuarial, respectivamente, como a correspondência entre as receitas auferidas e as obrigações do regime próprio de previdência

¹² DAL BIANCO, Dânae. *Resumo de direito previdenciário de servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2016. pg. 28.

social em cada exercício financeiro e a projeção para o futuro, a fim de manter o patrimônio da instituição de previdência e a garantia de assistência aos segurados.¹³

No que tange ao princípio da contributividade, este postulado encontra-se previsto na cabeça do art. 40 e no art. 195, § 5º, ambos da CRFB/88; esse último dispositivo dispõe que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, ou seja, o servidor público deve realizar a contribuição para o custeio do sistema de previdência. Assim, a concessão de todo e qualquer benefício depende da contribuição prévia pelo segurado; é o que basicamente diferencia a previdência social das demais políticas de seguridade social (assistência e saúde). Em síntese: a contributividade é a forma de se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

Conquanto a EC nº 20/98 tenha trazido a *status* constitucional o necessário equilíbrio financeiro e atuarial, não alterou as regras da paridade (isto é, a extensão aos proventos e pensões dos reajustes concedidos aos servidores ativos), tampouco da integralidade, que significava a equivalência do referido benefício previdenciário com a remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Sobreveio, então, ainda com vistas à preservação do equilíbrio econômico e financeiro, a EC nº 41/03, que buscou corrigir a forma de fixação do benefício e de seu reajuste. Extinguiu a regra da integralidade e da paridade, respeitando direitos adquiridos e prevendo regras de transição. A emenda estabeleceu nova sistemática no cálculo do benefício de aposentadoria (que passou a ser calculado com base na média das remunerações sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, e não mais com base na remuneração do cargo em que se desse a aposentadoria)¹⁴ e o reajuste passou a preservar o seu valor real¹⁵; estreitou-se ainda mais a relação contribuição/benefício previdenciário. A Lei Federal nº 10.887/2004 regulamentou essa alteração.

Ademais: (i) autorizou a cobrança de contribuições previdenciárias sobre aposentadorias e pensões, desde que em valor acima do teto de benefícios pago pelo INSS; (ii) previu o redutor de pensão por morte equivalente a 30% sobre a quantia que excedesse o teto

¹³ DAL BIANCO, Dânae. *Resumo de direito previdenciário de servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2016. p.19.

¹⁴ Art. 40, §3º. Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

¹⁵ Art. 40, § 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

do INSS; (iii) criou o abono de permanência¹⁶ para servidores que já tivessem preenchido os requisitos para aposentadoria voluntária com proventos integrais; (iv) vedou a existência de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos e mais de uma unidade gestora no respectivo ente; (v) revogou a regra transitória da EC nº 20/98 (art. 8º) que previa a aposentadoria por tempo de contribuição proporcional para os servidores, mediante cumprimento de maior tempo de contribuição e limite mínimo de idade, o que foi reputado válido pelo STF (ADI 3.104-0/DF¹⁷).

Buscando proteger expectativas de direito aos servidores que foram atingidos pelas modificações implementadas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003, a Emenda Constitucional nº 47/2005 trouxe, no artigo 3º¹⁸, regra de transição aplicável aos servidores que ingressaram em cargo público até a data em que a EC nº 20/98 foi publicada. De acordo com essa regra, os servidores que cumprissem os requisitos ali presentes, poderiam se aposentar com proventos equivalentes à última remuneração, além de fazerem jus ao reajuste pela paridade.

A Emenda Constitucional nº 70/2012, ao incluir o art. 6-A¹⁹ à EC nº 41/03, previu que servidores que ingressaram no serviço público até a data da publicação da EC nº 41/03 teriam, caso se aposentassem por invalidez, os proventos calculados com base na última remuneração no cargo efetivo, os quais seriam reajustados pela paridade com os servidores da ativa.

Já a Emenda Constitucional nº 88/15 alterou tão somente a idade limite para aposentadoria compulsória de servidores públicos, prevista no inciso II do § 1º do art. 40 da

¹⁶ Trata-se de instituto distinto da “isenção” de contribuição previdenciária, prevista pela EC 20/98.

¹⁷ STF, Pleno, ADI 3.104-0/DF, Rel. Min. Carmen Lucia e DJ de 26/09/2007.

¹⁸ Art. 3º. Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

¹⁹ Art. 6º-A. 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 Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Constituição, passando de 70 para 75 anos, deliberando que os proventos serão calculados proporcionalmente ao tempo de contribuição. A referida emenda foi regulamentada pela Lei Complementar Federal nº 152/15, fixando, em regra, a idade limite de 75 anos para aposentadoria no serviço público.

Diante desse histórico, é possível perceber que o sistema previdenciário dos servidores público sofreu alterações substanciais ao longo dos últimos anos. A aposentadoria passou de uma benesse, um “prêmio”, visando manter o padrão de vida do ex-servidor, para se tornar um benefício contraprestacional, com vistas a atingir o equilíbrio econômico-financeiro do RPPS.

2. A Emenda Constitucional nº 103/19.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 06/19 foi apresentada pelo Ministério da Economia, para modificar o sistema de previdência social, estabelecer regras de transição e disposições transitórias. De acordo com a motivação apresentada, a adoção das medidas propostas seria “imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas”.²⁰

Dentre os desafios contemporâneos, destacou-se o processo de transição demográfica de envelhecimento populacional²¹, bem como as baixas taxas de mortalidade e diminuição da fecundidade. Os dados expostos na referida PEC²² versam, principalmente, sobre análises e projeções nacionais e federais, que levam à conclusão de insustentabilidade dos regimes de previdência, considerando o déficit atuarial²³, mormente do RGPS e do RPPS

²⁰ Ademais, os pilares fundamentais da reforma apresentados são: “combate às fraudes e redução da judicialização; cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; equidade, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, com todos os brasileiros contribuindo para o equilíbrio previdenciário na medida de sua capacidade; além da criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações”.

²¹ “A decomposição das projeções de evolução da população por grupos etários até 2060 revela um forte crescimento do total de idosos com 65 anos ou mais, o qual parte de cerca de 19,2 milhões, em 2018, e deve atingir a marca de cerca de 58,2 milhões em 2060, ou seja, praticamente se multiplica por 3 (conforme projeção da população do IBGE). No caso das pessoas com 80 anos ou mais, esse total deve crescer de 4,1 para 19,1 milhões entre 2018 e 2060, ou seja, praticamente será multiplicado por 5. Neste mesmo período, a população de 90 anos ou mais será multiplicada por 7 (de 0,7 para 5,1 milhões).”

²² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 20/10/20.

²³ Diferença negativa entre os ativos financeiros acumulados pelo RPPS, na data de avaliação, e o passivo atuarial, representado pelas reservas (ou provisões) matemáticas previdenciárias.

União.²⁴ Quanto aos RPPS dos entes subnacionais, foi apresentado um panorama geral, que também não é positivo.²⁵

A despeito do cenário apresentado, adverte-se que doutrina não é uníssona no que tange à existência do referido déficit ou às suas causas²⁶ - ponto que não será aprofundado nesta ocasião, pois o objetivo é tratar sobre as alterações normativas da reforma. Ademais, no âmbito do ERJ, salienta-se que as últimas análises atuariais foram positivas quanto ao Plano Previdenciário²⁷, vide as Avaliações Atuariais de 2019²⁸ e 2020²⁹.

Pois bem, paralelamente à proposta de emenda acima referida, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 133/19 pelo Poder Legislativo (art. 60 da CRFB), que visa permitir que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem em seus regimes próprios de previdência social as mesmas regras aplicáveis ao regime próprio da União,

²⁴ “Em 2018, considerando RGPS, RPPS da União de civis, militares e Fundo Constitucional do Distrito Federal — FCDF, chega-se a uma despesa pública com previdência, apenas na União, da ordem de R\$ 717,5 bilhões, o que representou cerca de 53% da despesa primária.”

²⁵ Ora os dados mencionados tratavam sobre os RPPS dos estados e municípios, ora apenas dos RPPS estados, sem especificá-los.

²⁶ Cumpre salientar que em 2016 a ANFIP (Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil) e a Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário elaboraram o relatório de “Análise da Seguridade Social 2015”, apresentando situação diversa, isto é, ausência de déficit, a partir de forma de cálculo diversa. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8573>. Acesso em: 20/11/20.

Ademais, acerca do “déficit da previdência”, outros estudos explicam que este decorre de incentivos fiscais e refinanciamento de dívidas de empresas, bem como em razão da Desvinculação de Receitas da União – DRU (mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 30% dos tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas, nos termos da Emenda Constitucional nº 93/16. LIMA, Martonio Mont’Alverne Barreto. *Reforma da previdência: o fim do constitucionalismo dirigente*. In. R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDFFE | Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 9-19, set./fev. 2018, p. 14.

No mesmo sentido: “Levando-se em consideração todas as formas de financiamento, chegamos à conclusão que a previdência social é superavitária. O suposto déficit alegado pelo governo, conforme já dito, vem da forma equivocada de cálculo e também das políticas de renúncia fiscal, desvinculações de receitas, bem como do calote da dívida ativa previdenciária. Renúncia fiscal significa o percentual dos impostos de que o governo abre mão. Apenas as renúncias fiscais concedidas correspondem a quase 30% do déficit alegado nas contas do INSS em 2016, que teria sido de R\$ 149,7 bilhões.”. OLIVEIRA JÚNIOR, Paulo Roberto de Oliveira. *A previdência possui um único orçamento e não é deficitária*. In. O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência. Gustavo Teixeira Ramos et al. (coords.). Bauru: Canal 6, 2017, p. 355.

²⁷ A Lei Estadual nº 6.338/2012 criou dois Fundos, sendo o primeiro o Fundo Financeiro, constituído por servidores ativos, inativos e pensionistas que ingressaram no Estado até o dia 03/09/2013, servidores militares e seus dependentes (até o advento do Sistema de Proteção Social dos Militares) e servidores que tomaram posse em cargo público no Estado a partir do dia 04/09/2013, mas ingressaram no serviço público antes desta data sem interrupção, além de seus dependentes; o segundo é o Fundo Previdenciário, constituído por servidores civis que ingressaram no serviço público municipal, estadual ou federal a partir de 04/09/2013 e não tinham vínculo com serviço público anterior ou tinham vínculo, mas com interrupção.

²⁸ RIOPREVIDÊNCIA. *Avaliação Atuarial - Estado do Rio de Janeiro/RJ. Data Base da Avaliação: 31/09/2018*. Disponível em: https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/cnbf/md1/~edisp/rp_025829.pdf. Acesso em: 20/11/20.

²⁹ RIOPREVIDÊNCIA. *Avaliação Atuarial - Estado do Rio de Janeiro/RJ. Data Base da Avaliação: 31/12/2019*. Disponível em: https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/cnbf/mdm2/~edisp/rp_036058.pdf. Acesso em 20/11/20.

modificar renúncias previdenciárias, prever benefício da Seguridade Social à criança vivendo em situação de pobreza, dispor sobre o sistema de proteção social dos militares dos Estados, a previdência dos servidores públicos dos órgãos de segurança pública, dentre outras providências.

A primeira PEC foi aprovada, nos termos do art. 60, §2º, da CRFB, transformando-se na Emenda Constitucional nº 103/19, já a PEC nº 133/19 está ainda tramitando no Congresso Nacional. Assim, as regras aprovadas podem vir a ser modificadas. Além disso, a constitucionalidade da emenda aprovada foi questionada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.254, nº 6.255, nº 6.256, nº 6.258, nº 6271 e nº 6279, cujos resultados poderão alterar alguma conclusão aqui exposta.³⁰

2.1 As principais alterações promovidas pela nova Reforma da Previdência nos Regimes Próprios.

A Emenda Constitucional nº 103/19 promoveu a denominada “Reforma da Previdência”, operando diversas modificações no sistema de previdência social, tanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Ademais, estabeleceu regras de transição, que preveem uma proteção contra a mudança, amenizam os impactos da mudança na vida de quem já estava no sistema previdenciário (sendo de extrema relevância o estabelecimento de um “modelo de transição racional e razoável”)³¹, e regras transitórias, que servem para regulamentar o tema enquanto a lei do respectivo ente federativo não é promulgada.

A referida emenda desconstitucionalizou diversos aspectos antes previstos no texto constitucional (“ordinarização normativa”³²) e, mais uma vez, buscou aproximar a previdência do servidor público ocupante de cargo efetivo do sistema relativo ao regime geral.³³ Assim,

³⁰ Sobre possíveis inconstitucionalidades ver: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL. *Inconstitucionalidades da PEC 6/2019 a serem objeto de exame pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC)*. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/04/Inconstitucionalidades-PEC-6-eletronico___AMB.pdf. Acesso em: 20/10/20.

³¹ BARROSO, Luís Roberto. *Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência (ascensão e queda de um regime de erros e privilégios)*. In. MODESTO, Paulo (Org.). *Reforma da Previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional n. 41/2003*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 108.

³² GAMA, Paulo Calmon Nogueira da. *Reforma da previdência: breves considerações sobre a proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019*. In. *Temas de direito contemporâneo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, p. 322.

³³ Veja-se trecho da motivação da PEC nº 06/19: “Diferenciação de regras entre regimes. No caso dos servidores públicos vinculados a RPPS, a regra permanente permite aposentadoria aos 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Contudo, em função de regras de transição e grande relevância de aposentadorias especiais, na prática, as idades de aposentadoria acabam, muitas vezes, sendo inferior a esses parâmetros. Ademais, para muito

houve uma mudança no paradigma das regras de aposentadoria e pensão, vez que anteriormente havia uma previsão uniforme sobre os requisitos para aposentação dos servidores públicos, bem como a respectiva forma de cálculo e revisão (aposentadoria e pensão).

A EC nº 103/19 definiu as novas regras previdenciária dos servidores públicos *federais*, mas deixou ao encargos dos demais entes a fixação de boa parte dessa matéria. Demais disso, fixou-se que até que advenha lei complementar com normas gerais previdenciárias públicas, a Lei Federal nº 9.717/98 ostentará tal natureza, a fim de preencher essa lacuna.

Abaixo elenca-se as principais alterações realizadas pela EC nº 103/19³⁴, que impactam os RPPS:

- A competência para legislar sobre regras gerais de inatividade remunerada de policiais militares e bombeiros dos estados e Distrito Federal passou a ser privativa da União (art. 22 da CRFB);³⁵
- Não existe mais imposição constitucional para que todos os entes constituam RPPS, conseqüentemente, haverá a vinculação com o RGPS (art. 40 da CRFB). Mas passa a ser obrigatória a criação de regime de previdência complementar pelas entidades federativas que possuam RPPS (Art. 9º, § 6º, da emenda);
- Foi inserido no texto constitucional o instituto da readaptação, o qual prevê que o servidor público efetivo que tenha sofrido limitação na sua capacidade física ou mental pode ser readaptado para cargo cujas atribuições e

servidores, o teto do valor dos benefícios é muito superior ao teto do RGPS, em que pese as diferentes regras de contribuição. Deste modo, parece desejável uma maior convergência entre RGPS e os RPPS.”

Acerca dessa disparidade, cumpre destacar trecho de artigo sobre a reforma da previdência do i. Ministro Roberto Barroso: “O sistema, como dito anteriormente, envolve uma enorme transferência de renda dos mais pobres para os mais ricos. Retomem-se os números, já citados acima. A Previdência dos trabalhadores privados (INSS) consumiu R\$557 bilhões (44,8% do orçamento) e atende a mais de 33 milhões de pessoas. A Previdência dos funcionários públicos federais custa cerca de R\$110 bilhões (8,9% do orçamento), e atende a aproximadamente 1 milhão de pessoas. A disparidade entre o setor privado e o setor público é evidente.”

BARROSO, Luís Roberto. *Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 290.

³⁴ FREDERICO, Amado. *Curso de direito e processo previdenciário*. Salvador: JusPodvm, 2020, p. 138-139.

³⁵ Com fulcro nessa alteração, em 17/12/19, foi publicada a Lei Federal nº 13.954/19, que alterou sobremaneira a normatização dos militares, mormente, as regras de inatividade e pensão, fixando normas específicas para os militares da União e normas gerais para os militares dos Estados.

Dentre as principais alterações, cita-se: i) a uniformização de critérios de concessão de benefícios – ver o Decreto Estadual nº 46.896/19; ii) a fixação de critérios de cálculo e revisão dos benefícios militares em geral, retornando à regra da integralidade e paridade; iii) a instituição de alíquota inferior à anteriormente praticada, passando de 14% para 9,5% , incidente sobre o valor total da remuneração, acerca do tema, ver Ações Cíveis Originárias nº 3350 e nº 3396; iv) vedação da aplicação das disposições referentes aos RPPS aos militares; v) necessidade de segregação dos planos de civis e militares, proibindo-se, conseqüentemente, a utilização de recursos da previdência dos servidores civis para o pagamento de benefícios aos militares, nesse sentido a Instrução Normativa SEPT nº 05/2020, ainda, sobre esse ponto, ver o Parecer AJUFAZ/SEFAZ nº 14/2020- VHPS.

responsabilidades sejam compatíveis, desde que possua o nível de escolaridade exigido, mantendo-se a remuneração do cargo de origem (art. 37, §13, da CRFB)

- Vedou-se que o complemento de aposentadorias e pensões seja realizado pelo ente, salvo no caso de previdência complementar e de lei de extinção do RPPS (art. 37, § 15, da CRFB);

- Vedou-se expressamente a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas à cargo em comissão ou de confiança à remuneração do cargo efetivo (art. 39, § 9º), proibição que já existia anteriormente³⁶;

- A aposentadoria por invalidez passa a ser intitulada de aposentadoria por incapacidade permanente, sendo necessária a impossibilidade de readaptação para que seja concedida (art. 40, §1º, I, da CRFB). Ademais, a renda mensal desse tipo de aposentadoria foi desconstitucionalizada (art. 26 da EC nº 103/19);

- A aposentadoria por incapacidade por doenças graves, contagiosas ou incuráveis não possui mais a garantia de proventos integrais (art. 40, §1º, I, da CRFB);

- Nos Estados, Distrito Federal e Municípios, eventual nova idade mínima na aposentadoria voluntária dependerá de emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, mantido provisoriamente o antigo regime constitucional. No que tange ao valor dos proventos de aposentadoria do servidor efetivo, caberá ao ente aprovar lei ordinária para tanto (art. 40, § 3º, da CRFB);

- Possibilitou que a pensão por morte seja concedida em valor inferior a um salário-mínimo, caso o dependente seja beneficiário de renda formal, como salário e aposentadoria (Art. 40, § 7º, da CRFB);

- Fixou-se que a alíquota ordinária de contribuição previdenciária não pode ser inferior àquela prevista para os servidores públicos da União³⁷, exceto

³⁶ Adverte-se que tal vedação já era depreendida da ordem constitucional anterior, vez que, a EC nº 20/98, estabeleceu no art. 40, §2º, da CRFB, que “proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor”. Ver: Parecer/RIOPREVIDÊNCIA/DJU nº 07/2012 – ERT; Parecer/RIOPREVIDÊNCIA/DJU nº 14/2015 – MSB.

³⁷ Tal disposição foi prevista pela primeira vez no art. 1º da EC 41/03, modificando o art. 149, §1º da CRFB. Na sequência, foi prevista no art. 3º da Lei Federal nº 9.717/98 (com redação dada pela Lei Federal nº Lei Federal nº 10.887/04). Apesar de ser louvável uma maior isonomia em relação aos servidores públicos de diferentes entes, entende-se que tal imposição viola o pacto federativo, o princípio do equilíbrio atuarial e a autonomia dos Estados. De forma que, a fixação da alíquota da contribuição previdenciária deve estar pautada nas avaliações atuariais do respectivo regime de previdência, considerando as especificidades do ente e dos seus beneficiários. Deste modo, impor uma alíquota que leva em consideração as peculiaridades e previsões relacionadas aos servidores públicos

se restar demonstrado que inexistente déficit atuarial (art. 11, caput c/c o art. 36, I, e art. 9º, § 4º da EC nº 103/19). Ainda, foi prevista a possibilidade de se instituir alíquota extraordinária (Art. 149, §§ 1º-B e 1º-C da CRFB c/c art. 9º, § 8º, c/c art. 36, inciso II da EC nº 103/19);

- Os afastamentos temporários passaram a ser encargo do ente, pois o rol de benefícios previdenciários passou a ser apenas a aposentadoria a pensão por morte (art. 9º, §§ 2º e 3º da CRFB);
- A concessão de aposentadoria no RGPS determina a extinção da relação de trabalho com a Administração, quer celetista ou estatutária, atingindo servidores de Municípios que não instituíram RPPS (art. 37, § 14 da CRFB e art. 6º da EC nº 103/19).

2.2. Aplicabilidade das novas normas previdenciárias: Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME.

Buscando orientar os entes federativos que possuem RPPS, a Secretaria de Previdência elaborou a Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, de 22/11/2019, analisando a aplicabilidade das regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos RPPS. Verifica-se que o documento se inspirou na classificação conferida por José Afonso da Silva³⁸, qual seja de: a) normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata; b) normas constitucionais de contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição; c) normas constitucionais de eficácia limitada, dependentes de integração infraconstitucional para operarem a plenitude de seus efeitos. Essa classificação não é indene de críticas, conforme destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso³⁹. Demais disso, considerando a força normativa da Constituição⁴⁰, certo é que todas as normas constitucionais possuem, em maior ou menor intensidade, eficácia jurídica.

federais, sinaliza que a União ultrapassou o seu limite para editar normas gerais. No entanto, esse não foi o entendimento adotado pelo STF na ADI nº 3138, no sentido de que o art. 201, § 9º, da CRFB, ao estabelecer um sistema geral de compensação, há ser interpretado à luz dos princípios da solidariedade e da contributividade, que regem o atual sistema previdenciário brasileiro.

³⁸ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 213.

³⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 215-217.

⁴⁰ HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: safE, 1991.

Feitas essas breves provocações, com base na Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, serão tecidos comentários acerca das principais normas para o RPPS/ERJ, bem como a respectiva aplicabilidade (nomenclatura oficialmente utilizada).

Dentre as normas de *aplicabilidade imediata*, cita-se: i) o art. 22, XXI, da CRFB, que introduz a competência privativa da União para legislar sobre inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiro; ii) o art. 37, § 14, da CRFB e o art. 6º da EC nº 103/19, que prevê utilização de tempo de contribuição de cargo público e de emprego ou função pública, ainda que se trate de tempo de contribuição para o RGPS, para fins de aposentadoria, acarretando o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição; iii) o art. 37, § 15 da CRFB c/c o art. 7º da EC nº 103/19, os quais vedam a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes; iv) o art. 38, V, da CRFB, que prevê a vinculação ao RPPS de servidor que venha a exercer mandato eletivo; v) o art. 39, § 9º da CRFB c/c o art. 13 da EC nº 103/19, que veda a incorporação de vantagens de caráter temporário; vi) o art. 40, § 19 da CRFB, que versa sobre o abono de permanência, no entanto, para os Estados, DF e Município a eficácia deste dispositivo é contida (restringível); vii) o art. 201, § 9º-A da CRFB, que trata do direito à contagem recíproca do tempo de serviço militar e do tempo de contribuição ao RGPS ou RPPS, para fins de inativação militar ou aposentadoria; viii) o art. 9º, caput, da EC nº 103/19, que prevê a recepção constitucional, com status de lei complementar, da Lei Federal nº 9.717/1998; ix) o art. 9º, § 1º da EC nº 103/19, que prevê o modo de comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS; x) o art. 9º, §§ 2º e 3º da EC nº 103/19, que dispõe sobre a limitação do rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e à pensão por morte; xi) o art. 9º, §§ 4º e 5º da EC nº 103/19, que veda o estabelecimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União; xii) o art. 24 da EC nº 103/19, que traz restrições à acumulação de benefícios previdenciários.

Em relação às regras não autoaplicáveis ao ERJ (eficácia limitada), isto é, que demandam normatização, destacam-se: i) o art. 40, § 1º, inciso I, da CRFB, que prevê a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho; ii) o art. 40, § 1º, inciso III, da CRFB, que versa sobre a aposentadoria voluntária - a idade mínima será estabelecida mediante emenda às respectivas Constituição Estadual, ademais, o ente, através de Lei Complementar, devem dispor sobre os requisitos de tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício no serviço público e de tempo no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria; iii) o art. 40, § 3º, da CRFB, que menciona a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria; iv) o art. 40, §§

4º, 4º-A, 4º-B, e 4ºC da CRFB, que tratam sobre os requisitos de idade e tempo de contribuição para aposentadorias voluntárias especiais de: servidor com deficiência, agente penitenciário, agente socioeducativo e policiais, servidor exposto a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde; v) o art. 40, § 5º da CRFB, que menciona requisitos de tempo de efetivo exercício das funções de magistério para aposentadoria; vi) o art. 40, § 7º da CRFB, forma de cálculo da pensão por morte; vii) o art. 201, § 9º e 9º-A da CRFB, que versa sobre a compensação financeira entre as receitas de contribuição referente aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.

Por fim, disciplinou-se como norma com período de vacância, a depender de referendo do ente, aquela que prevê a possibilidade de instituição de alíquotas de contribuição para o custeio do RPPS de forma progressiva e de fazer incidir contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos e pensões que superem o salário-mínimo – em caso de déficit atuarial (art. 149 da CRFB).

3. Impactos da Reforma da Previdência no Estado do Rio de Janeiro – ERJ.

Até aqui, buscou-se apresentar as principais disposições da EC nº 103/19 relacionadas aos RPPS. Assim, neste item, será analisado o impacto da presente reforma na previdência dos servidores públicos do ERJ, e bem como os seus pontos mais intrincados.

3.1. Análise da reforma da previdência pelo Rioprevidência e PGE-RJ: Parecer RIOPREVDÊNCIA/DJU nº 10.2019 – DFSM.

No ERJ as principais leis que regem a matéria previdenciária são: a Lei Estadual nº 3.189/99, que instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência), o qual é responsável por “arrecadar, assegurar e administrar recursos financeiros e outros ativos para o custeio dos proventos de aposentadoria ou reforma⁴¹, das pensões e outros benefícios”, e a Lei Estadual nº 5.260/08, que estabelece o “regime jurídico próprio e único da previdência social dos membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas e dos servidores públicos estatutários do Estado”.

⁴¹ No que tange aos militares, a Lei Federal nº 13.954/19 impôs a segregação da legislação e receitas dos RPPS.

Analisando de forma ampla a Emenda Constitucional nº 103/19, foi elaborado o Parecer RIOPREVDÊNCIA/DJU nº 10.2019 – DFSM, de lavra da Procuradora Debora Fernandes de Souza Melo⁴², chancelado pelo então Procurador-Chefe da Procuradoria Previdenciária, o Procurador do Estado Erick Tavares Ribeiro, e aprovado pelo então Subprocurador-Geral do Estado, o Procurador do Estado Flavio Müller Pupo.

A consulta versou sobre as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, em especial, sobre seu alcance nas situações em que os servidores preencham os requisitos constitucionais anteriores à referida Emenda e sobre o alcance do novo normativo constitucional até que o Estado edite nova norma previdenciária.

O órgão central do sistema jurídico do ERJ fixou as seguintes conclusões:

a) Enquanto não houver emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, nem alteração legislativa estadual, nos termos previstos na nova redação do art. 40, § 1º, III, conferida pela EC nº 103/19, aplica-se, para as aposentadorias voluntárias, a redação anterior à EC nº 103/19, ou seja, os requisitos para a aposentadoria voluntária continuam sendo:

i) tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público; ii) tempo mínimo de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria;

iii) homem: 60 anos de idade e 35 anos de contribuição; mulher: 55 anos de idade e 30 anos de contribuição;

iv) 65 anos de idade, se homem e 60 anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

b) Enquanto não houver emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, nem alteração legislativa estadual, as seguintes regras se mantêm, com redação anterior à EC nº 103/19: art. 40, § 1º, I, II e III; art. 40, § 3º; art. 40, § 4º; art. 40, § 7º; art. 40, § 19; art. 40, § 21; art. 149, todos da CRFB/88; arts. 2º, 6º e 6º-A, da EC nº 41/03; art. 3º, EC nº 47/05;

Sobre o §21 do artigo 40, parece-me necessário fazer uma observação adicional. A Emenda Constitucional 103 adota uma técnica legislativa inusitada - para dizer o mínimo - ao prever que a revogação do dispositivo no âmbito dos Estados depende de lei estadual. Assim, o parágrafo não está, no Rio de Janeiro, automaticamente revogado. Ainda assim, destacamos que, por força de precedentes desta Casa, a interpretação do dispositivo já era a de que sua aplicabilidade dependia de lei específica do Estado, jamais editada; a consequência lógica desta conclusão de Parecer anterior é a de que, independentemente da edição de lei estadual revogadora, este dispositivo não se aplica porque nunca houve lei estadual. Com isso, futura lei estadual poderá (i) revogar o dispositivo, sem alterações no quadro normativo estadual; ou (ii) "ativar" o dispositivo por meio de indicação específica em lei das doenças que gerem o direito ao benefício. Como se trata de faculdade atribuída ao Estado pela Constituição, não são admissíveis ADI por omissão ou mandado de injunção, já que não há mora legislativa do Estado.

c) Mesmo não havendo emenda à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, nem alteração legislativa estadual, as seguintes regras, estabelecidas na EC nº 103/19, possuem aplicabilidade imediata:

c.1) independente de providência normativa ulterior: art. 37, §14; art. 38, V; art. 39, § 9º (c/c art. 13, EC nº 103/19); art. 40, § 14 (a EC retirou a facultatividade do regime complementar; contudo, o ERJ já implementou essa determinação, conforme Lei Estadual nº6.243/12); art. 167, XII e XIII; art. 201, § 9º-A; arts. 93, VIII, 103-B, § 4º,

⁴² O qual como Assessora Jurídica no Rioprevidência teve a oportunidade de contribuir, conjuntamente com a Coordenadora de Consultoria Jurídica, Julia de Albuquerque Reis e Silva, e o Residente Jurídico Henrique Seabra.

III e 130-A, § 2º, III, todos da CRFB/88; Art. 9º, §§, da EC nº 103/19 (com a observação no tocante ao §4º, posto que o ERJ já possui alíquota ordinária de 14%); art. 24, da EC nº 103/19; art. 33 da EC nº 103;

c.2) dependente de providência normativa ulterior: Art. 22, XXI; art. 37, XI (quanto à inovação de que outras condições poderão ser implementadas de acordo com a legislação do RGPS); art. 40, § 15 (em relação às entidades abertas); art. 201, § 9º (Lei nº 9.796/99, que trata das compensações financeiras entre os regimes previdenciários, não abrange a inatividade militar), todos da CFRB/88; art. 9º, § 7º, da EC nº 103/19; art. 34, EC nº 103/19.

Em resumo, concluiu-se pela manutenção das regras de aposentadoria e pensão vigentes antes da indigitada emenda, até que sobrevenha alteração normativa no âmbito do ERJ.

3.2. O § 21 do art. 40 da CRFB: a imunidade tributária em favor de servidores inativos e pensionistas portadores de “doenças incapacitantes”

Considerando o acréscimo aposto pelo então Procurador-Chefe da Procuradoria Previdenciária no Parecer RIOPREVIDÊNCIA/DJU nº 10/2019 - DFSM, entende-se necessário abordar um pouco mais detalhadamente a “revogação” do § 21 do art. 40 da CRFB, que dispunha sobre a imunidade⁴³ “parcial”, relacionada aos servidores inativos e pensionistas⁴⁴ portadores de doença incapacitante, na contribuição previdenciária sobre o valor que superava o dobro do teto do RGPS, pela EC nº 103/19.

Conforme mencionado, o art. 36, II, da EC nº 103/19 prevê que a revogação do referido dispositivo, no âmbito dos Estados, depende lei de iniciativa privativa do Poder

⁴³ Destaca-se que é assente na jurisprudência do STF a natureza tributária da contribuição previdenciária (vide ADC 1/DF, ADI 1.659, e ADI 3.128/DF).

Dito isso, o conceito de isenção não é unívoco, havendo diferentes correntes, dentre as quais se destacam:

1ª) A isenção é a dispensa do pagamento de um tributo devido (doutrina tradicional). Assim, ocorre o fato gerador, surge a obrigação tributária, mas a lei dispensa o pagamento, embora o tributo fosse perfeito e devido, posicionamento este do Supremo Tribunal Federal (RE 114.850-1/1988; RE 97.455-RS; ADI 286/RO).

2ª) Lado outro, para a doutrina mais moderna, a isenção, localiza-se no campo da “não incidência tributária”, impede o nascimento da obrigação tributária, ou melhor, define-se como “o próprio poder de tributar visto ao inverso” (SABBAG, Eduardo. Direito tributário essencial. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense; 2018, p. 254). Isto é, a norma isentiva incidirá para que a norma da tributação não incida, ocorrendo a “suspensão da eficácia da norma impositiva”.

Salienta-se que o Código Tributário Nacional dispõe que a isenção é hipótese de exclusão do crédito tributário (art. 175, I), fenômeno jurídico-tributário que impede a formação do crédito.

Segundo Eduardo Sabbag, não se confunde com a imunidade: esta tem respaldo constitucional; a isenção, legal. (SABBAG, Eduardo. Direito tributário essencial. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense; 2018, p. 255)

Ademais, a imunidade, segundo o Tesouro do STF: “Constitui uma exceção ao princípio jurídico da tributação, isentando de impostos alguns bens e serviços nos casos previstos em norma constitucional”. (DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. vol. D-I. pag. 865.)

⁴⁴ Com fulcro no princípio da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 3105, entendeu pela possibilidade de serem cobradas contribuições previdenciárias de inativos e pensionistas.

Executivo que a referende. Deste modo, o § 21 do art. 40 não estaria, no ERJ, automaticamente revogado.

Não obstante, o entendimento do órgão central do sistema jurídico acerca do artigo 40, §21, da CRFB era de que de que a sua aplicabilidade dependia de lei específica do Estado, a qual nunca foi editada. Nesse sentido, o Parecer RIOPREVIDENCIA/DJU nº 12/2015 – MSB, da lavra do Procurador do Estado Marcelo Santini Brando, chancelado pela então Procuradora-Chefe da Procuradoria Previdenciária e aprovado pelo Gabinete da d. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, no qual se fixou a seguinte orientação:

- i) o art. 40, §21, da Constituição institui uma faixa de imunidade tributária em favor de servidores inativos e pensionistas portadores de “doenças incapacitantes”, que deve ser regulamentada por norma geral editada pela União, na forma do art. 146, II e III, da Constituição;
- ii) considerando que não foi editada a Lei Complementar federal que cumpra o papel de norma geral, os Estados podem exercer competência legislativa plena, nos termos do art. 24, §§2º e 3º, da Constituição;
- iii) a lei estadual nº 5.260/2008 e a lei federal nº 7.713/1998 não podem ser aplicadas analogicamente, razão pela qual recomendou-se a edição de lei estadual com a finalidade de regulamentar o art. 40, § 21, da Constituição; e
- iv) enquanto não for regulamentado o art. 40, § 21, da Constituição, deve-se aplicar a regra geral contida no art. 40, § 18, da Constituição.

Esse dispositivo, portanto, é inaplicável no ERJ, vez que nunca houve lei estadual regulamentadora. Mas, conforme destacado no visto do Parecer RIOPREVIDÊNCIA/DJU nº 10/2019 – DFSM, uma futura lei estadual poderá (i) revogar o dispositivo, sem alterações no quadro normativo estadual; ou (ii) "ativar" o dispositivo por meio de indicação específica em lei das doenças que gerem o direito ao benefício.

3.3. Contagem recíproca e compensação financeira entre regimes.

A EC nº 103/19, conforme se verá a seguir, alterou os dispositivos que versam sobre a contagem recíproca. Tal instituto consiste em garantia prevista desde a redação originária da CRFB/88, inicialmente disposta no art. 202, § 2º, e, após, no art. 201, §9º (redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98), que contemplava o cômputo do “tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana” mediante compensação entre os regimes. Deste modo, a contagem recíproca nada mais é que a possibilidade de averbação de tempo de contribuição (anteriormente, tempo de serviço) para um regime de previdência em

regime distinto, sendo a compensação financeira o mecanismo criado para o “acerto de contas”, visando garantir equilíbrio dos fundos previdenciários.

A normatização da contagem recíproca se deu através da Lei Federal nº 9.796/99, a qual dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Deste modo, havia previsão normativa acerca da hipótese de contagem recíproca de tempo oriundo de diferentes regimes previdenciários, bem como a existência de um sistema de compensação financeira entre o RGPS e os RPPS⁴⁵ (COMPREV).

No entanto, a eficácia desse sistema é questionável, seja por conta de aspectos operacionais (demora nas análises e divergência na interpretação da legislação previdenciária, por exemplo) ou de aspectos tecnológicos (como o sistema rudimentar utilizado), que prejudicam o acerto do crédito devido, onerando o regime pagador do benefício.⁴⁶ Assim, pode-se dizer que esse sistema consiste, atualmente, em uma promessa de compensação⁴⁷, prejudicial ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Recentemente, o art. 31 da Lei Federal nº 13.846/2019 promoveu profundas alterações na Lei Federal nº 9.717/1998, que estabelece as regras gerais para organização e funcionamento dos RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Fixou-se expressamente que os regimes próprios de previdência social dos entes operacionalizarão compensação financeira entre si e com o regime geral de previdência social, sob pena de incidirem nas sanções do art. 7º da Lei Federal nº 9.717/98. No entanto, a compensação entre os regimes próprios ainda não foi operacionalizada, por falta de regulamentação. Ou seja, possivelmente será mais uma promessa de “acerto de contas”.

No que se refere à contagem recíproca do tempo de serviço militar e do tempo de contribuição ao RGPS ou RPPS⁴⁸, para fins de inativação militar ou aposentadoria, com o

⁴⁵ Para a operacionalização da compensação financeira entre o RGPS e os RPPS, foi desenvolvido o Sistema de Compensação Previdenciária (COMPREV), mantido e administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e processado e comercializado pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV).

⁴⁶ SILVA, Roosevelt Benedictos Alves. *O maior desafio na gestão e administração do RPPS*. Disponível em: <https://www.revistarppsdobrasil.com.br/o-maior-desafio-na-gestao-e-administracao-do-rpps/>. Acesso em: 20/10/20.

⁴⁷ Nesse sentido: MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Relatório de Estudo Atuarial dos Impactos da PEC nº 6/2019 - RPPS dos Servidores Civis da União*. Disponível em: http://www.antigo.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/1-RPPS-DA-UNIAO_RELATORIO-DO-ESTUDO-ATUARIAL-DOS-IMPACTOS-DA-PEC-No-6-2019.pdf. Acesso em: 20/10/20.

⁴⁸ Quanto à matéria, cita-se as seguintes normas:

Art. 89 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro: O servidor será aposentado:

(...)

§ 3º - É assegurada, para efeito de aposentadoria, a contagem recíproca do tempo de serviço nas atividades públicas

advento da EC nº 103/19, esse direito passou a ter assento constitucional no art. 201, § 9º-A, dispositivo de eficácia plena e aplicabilidade imediata. No âmbito do ERJ, a contagem recíproca envolvendo militar já era efetuada, nos termos do Parecer FBM/PG-12 nº 01/2012⁴⁹. Não obstante, em relação à compensação financeira entre as receitas de contribuição referente aos militares e as receitas de contribuição dos demais regimes, é necessária a regulamentação através de lei, tratando-se, portanto, de norma de eficácia limitada. Verifica-se, mais uma vez, a previsão de contagem recíproca – garantia inquestionável -, sem a devida operacionalização do “acerto de contas”.

Demais disso, cumpre pontuar que, com o advento do SPSM (Lei Federal nº 13.954/19), as pensões militares e a remuneração da inatividade militar passaram a ostentar natureza não contributiva (vide art. 24-C, § 1º, do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969), indo na contramão das normas previdenciárias. Apesar desse fato não impedir a existência de compensação financeira, certo é que o equilíbrio do fundo apenas servirá como fundamento

e privadas, inclusive do tempo de trabalho comprovadamente exercido na qualidade de autônomo, fazendo-se a compensação financeira segundo os critérios estabelecidos em lei.

Art. 55 da Lei Federal nº 8213/91: O tempo de serviço será comprovado na forma estabelecida no Regulamento, compreendendo, além do correspondente às atividades de qualquer das categorias de segurados de que trata o art. 11 desta Lei, mesmo que anterior à perda da qualidade de segurado:

I - o tempo de serviço militar, inclusive o voluntário, e o previsto no § 1º do art. 143 da Constituição Federal, ainda que anterior à filiação ao Regime Geral de Previdência Social, desde que não tenha sido contado para inatividade remunerada nas Forças Armadas ou aposentadoria no serviço público;

Regulamento da Previdência Social (Decreto Federal nº 3048/99):

Art. 60. Até que lei específica discipline a matéria, são contados como tempo de contribuição, entre outros:

IV - o tempo de serviço militar, salvo se já contado para inatividade remunerada nas Forças Armadas ou auxiliares, ou para aposentadoria no serviço público federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, ainda que anterior à filiação ao Regime Geral de Previdência Social, nas seguintes condições:

a) obrigatório ou voluntário; e

b) alternativo, assim considerado o atribuído pelas Forças Armadas àqueles que, após alistamento, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter militar;

(...)

Art. 127. O tempo de contribuição de que trata este Capítulo será contado de acordo com a legislação pertinente, observadas as seguintes normas:

I - não será admitida a contagem em dobro ou em outras condições especiais;

II - é vedada a contagem de tempo de contribuição no serviço público com o de contribuição na atividade privada, quando concomitantes;

⁴⁹ EMENTA: ESTÁGIO EXPERIMENTAL - SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO AVERBAÇÃO DO TEMPO PRESTADO - POSSIBILIDADE COM RESSALVAS - INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 2º, §7º DO DECRETO-LEI Nº 220 DE 18 DE JULHO DE 1975 E ARTIGO 201, §9º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

Ademais, veja-se trecho do parecer:

“Observa-se neste artigo que é cabível a averbação do serviço militar obrigatório junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social, desde que esse período não seja aproveitado para a reforma nas Forças Armadas ou aposentadoria no serviço público.

(...)

Diante do exposto, concluo pela averbação do tempo do serviço militar obrigatório, por força do art. 201, §9º da Constituição Federal (...).”

caso o órgão pagador do benefício seja um regime de previdência – pois ao afastar a natureza contributiva dos benefícios militares, inexoravelmente restou afastada qualquer pretensão de equilíbrio financeiro e atuarial desse novo sistema.

3.4.O abono de permanência.

O abono de permanência⁵⁰ foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 41/03, no art. 40, § 19, da CRFB, em favor de servidor público que tenha completado os requisitos para se aposentar com proventos integrais (aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição), cujos requisitos eram 60 (sessenta) anos de idade e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem, ou 55 (cinquenta e cinco) anos de idade e 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, desde que haja 10 anos de efetivo serviço público e 05 (cinco) anos no cargo efetivo.⁵¹⁵² O incentivo correspondia ao valor da contribuição previdenciária devida pelo servidor, até completar os requisitos para a aposentadoria compulsória.⁵³

Com o advento da EC nº 103/19, estabeleceu-se que “o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária”. Deste modo, a concessão de abono de permanência passa a ser facultativa (“poderá”), sendo possível sua supressão. Ademais, o valor pago poderá ser inferior ao valor da contribuição, inexistindo qualquer patamar mínimo.⁵⁴ Segundo a Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, trata-se de norma de eficácia contida, pois o legislador de cada ente federativo pode restringir-lhe o alcance e estabelecer critérios. De todo modo, enquanto não promovidas alterações na legislação estadual, permanecem em vigor a disciplina anterior à indigitada emenda.

⁵⁰ Segundo o Superior Tribunal de Justiça a natureza jurídica do abono de permanência é remuneratória, e não indenizatória, validando a incidência de Imposto de Renda sobre o abono (STJ, Segunda Turma, AgRg no REsp. 1284402, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 12/03/12).

⁵¹ Segundo o STF, tal direito aplica-se também aos casos de aposentadoria diferenciada, como nos casos dos professores (STF, Pleno, ARE 954.408, Tema 888, Relator: Min. Teori Zavascki, DJ 22/04/2016).

⁵² Além da regra permanente prevista no art. 40, § 19, da CRFB, existem três regras transitórias em relação ao abono de permanência: 1ª) art. 2º da EC nº 41/03; 2ª) art. 3º da EC nº 41/03; 3ª) art. 3º da EC nº 47/05 (segundo o TCU, pois essa emenda foi omissa acerca da concessão de abono).

⁵³ FREDERICO, Amado. *Curso de direito e processo previdenciário*. Salvador: JusPodvm, 2020, p. 1470.

⁵⁴ Art. 40. (...) § 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

Impende destacar que essa nova previsão pode esvaziar a sua eficácia como incentivo⁵⁵, pois, caso o valor do abono não seja vantajoso para o servidor pode importar na aposentação precoce, como nos casos em que valor do futuro benefício previdenciário – ao qual se aplica imunidade parcial prevista no art. 40, §18, da CRFB – não difere muito da remuneração.

Destaca-se, ainda, que o art. 35 da EC nº 103/19 revogou os arts. 2º e 6º da EC nº 41/03, e o art. 3º da EC nº 47/05, mas previu um período de vacância para a vigência dessa revogação em face dos entes subnacionais (art. 36, II)⁵⁶. Isto é, enquanto não houver esse referendo mediante lei do ERJ, aqueles artigos das reformas das Emendas nº 41/03 e nº 47/05 continuam em vigor e ainda podem embasar a concessão de abono de permanência no âmbito dos RPPS subnacionais.

3.5. As aposentadorias especiais.

Entende-se necessário realizar um breve resumo da regulamentação anterior à EC nº 103/19 das aposentadorias especiais, vez que para os entes subnacionais o regramento precedente permanece em vigor até que sobrevenha normatização em seu âmbito.

As aposentadorias especiais decorrem de eventos de natureza diferenciada das situações previstas para a aposentadoria ordinária. A CRFB, no art. 40, §4º (com redação dada pela EC nº 47/05)⁵⁷, passou a prever hipóteses de aposentadoria para servidores: i) que tenham deficiência; ii) que exerçam atividades de risco ou; iii) cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Para a completa eficácia da matéria, segundo o texto constitucional, era necessária a edição de lei complementar específica, nesse sentido, o art. 5º da Lei Federal nº 9.717/98, que veda a concessão de aposentadoria especial até a edição da referida lei.

⁵⁵ MODESTO, Paulo. *O Abono de Permanência após a Reforma da Previdência (EC 103/2019)*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-15/interesse-publico-abono-permanencia-reforma-previdencia>. Acesso em 20/10/10.

⁵⁶ Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

⁵⁷ Destaca-se que a partir da EC nº 20/98, já era prevista a hipótese de aposentadoria especial nos casos de atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Não obstante, diante da mora legislativa do Congresso Nacional, o STF se manifestou e proveu mandados de injunção⁵⁸ (como o MI nº 758), referentes às diferentes hipóteses do art. 40, §4º, da CRFB, aplicando, em alguns casos, o regramento previsto no RGPS (especificamente, na Lei Federal nº 8.213/91).

Em relação ao inciso I do art. 40 §4º da CRFB/88, que versa sobre a aposentadoria especial de servidores com deficiência, em reiterados julgados do STF determinou-se a aplicação da Lei Complementar Federal nº 142/13⁵⁹ aos servidores públicos com deficiência⁶⁰ - com a aplicação supletiva do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, em relação ao período anterior à entrada em vigor da citada lei complementar.

Já em relação ao inciso II do §4º do art. 40 da CRFB/88, que versava sobre a aposentadoria de servidores que exercem atividade de risco, o tema ainda não foi objeto de julgamento pelo Plenário do STF, mas existem algumas decisões monocráticas em mandado de injunção, determinando a aplicação da Lei Complementar Federal nº 51/85⁶¹, que versa sobre a aposentadoria especial dos policiais civis, a agentes penitenciários (como os Mandados de Injunção nº 6219, nº 7057 e nº 6975).

No âmbito no ERJ, acerca da hipótese supramencionada, destaca-se a Lei Complementar Estadual nº 57/89, que considerada insalubre e perigosa, para fins de concessão de aposentadoria especial, a atividade profissional desenvolvida pelos servidores ocupantes dos cargos de inspetor de segurança penitenciária, agente de segurança penitenciária e guarda de presídio. No Parecer nº 11/2012 – GSK, da lavra do Procurador do Estado Guilherme Jales Sokal, chancelado pela então Procuradora-Chefe da Procuradoria Previdenciária, Ana Paula Serapião, com visto do então Subprocurador-Geral do Estado Sérgio Pyrrho, destacou-se que a

⁵⁸ Trata-se de garantia prevista no art. 5º LXXI da CRFB, constitui remédio constitucional posto à disposição de pessoa que se considere titular de algum direito, liberdade constitucional ou prerrogativa, que se encontre inalcançável por ausência de norma regulamentadora sugerida em dispositivo constitucional.

⁵⁹ Que regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

⁶⁰ Ver: MI nº 1613, MI 3322 e MI 1884 e Instrução Normativa MPS/SPS nº 02/2014.

⁶¹ Que foi alterada pela LC Federal nº 144/14, distinguindo os requisitos para mulheres policiais.

constitucionalidade dessa lei já foi objeto de algumas manifestações PGE-RJ⁶², concluindo-se pela aplicabilidade da Lei Complementar Estadual nº 57/89⁶³:

(1º) a Lei Complementar Estadual nº 57/89 é formalmente constitucional, já que editada com amparo na competência supletiva dos Estados-membros (CF, art. 24, XII e § 3º) na omissão do legislador complementar federal em disciplinar o art. 40, § 4º, da Constituição Federal, sendo dotada, a rigor, de eficácia de lei ordinária;

(2º) o art. 5º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.717/98 é inconstitucional, por afrontar a repartição constitucional de competências legislativas, e o art. 89, § 1º, parte final, da Constituição Estadual deve ser interpretado conforme a Constituição Federal, para não obstar o exercício da competência supletiva do Estado-membro até que sobrevenha a lei complementar federal;

(3º) a Lei Complementar Estadual nº 57/89 é materialmente constitucional, de vez que inseridos os cargos de Inspetor de Segurança Penitenciária, Agente de Segurança Penitenciária e Guarda de Presídio no conceito de atividade de risco (CF, ali. 40, § 4º), para fins de concessão de aposentadoria especial aos servidores estaduais;⁶⁴

(4º) impõe-se conferir interpretação conforme a Constituição ao parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar Estadual nº 57/89, devendo-se entender por tempo de contribuição o tempo de serviço ali previsto após a EC nº 20/98; da mesma forma, o conceito de aposentadoria integral (art. 1º, caput) deve seguir a norma em vigor ao tempo da aquisição do direito à aposentadoria, observando-se as regras constitucionais quanto à fórmula de cálculo para a fixação dos proventos e a revisão do benefício;

(5º) o exame inicial do ato de aposentadoria, feito pelo órgão de origem do servidor, tem de ser informado pela compreensão que a PGE atribui ao sistema jurídico-normativo estadual, impondo-se posteriormente, se for o caso, o acolhimento de eventual determinação emanada do Tribunal de Contas caso sobrevenha divergência na exegese da matéria.

Desta feita, considerando a competência concorrente para legislar sobre matéria previdenciária, entendeu-se que até o advento de lei nacional fixando normas gerais, os estados detinham competência para dispor integralmente sobre o tema, razão pela qual aplicava-se (e aplica-se) a LCE nº 57/89.

⁶² Como o Parecer nº 03/01-MLS, da lavra do Dr. Marcelo Lopes da Silva, e no Visto divergente da então Procuradora-Chefe da Procuradoria de Assuntos de Pessoal, Dra. Fabiana Andrada do Amaral Rudge Braga, no Parecer nº 06/01-CTDC, da lavra da Dra. Cristina Taves de Campos. Em ambos entendeu-se que a expressão "lei complementar", prevista na redação original do art. 40, § 1º, da Constituição e, após a EC nº 20/98, no art. 40, § 4º, do texto constitucional, deveria ser interpretada, por força da autonomia estadual, como referência a leis complementares de cada entidade federativa, que assim disciplinariam o regime da aposentadoria especial dos servidores de suas esferas, razão pela qual inexistiria inconstitucionalidade formal na Lei Complementar Estadual nº 57/89.

⁶³ O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MI nº 721, assentou a categórica mora do legislador federal em disciplinar o art. 40, § 4º, da Constituição, de vez que ausente o ato normativo reclamado desde 1988 pelo constituinte, aplicando aos servidores públicos, pela via integrativa da omissão inconstitucional, o art. 57 da Lei nº 8.213/91. (STF, Pleno, MI nº 721, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 30/08/2007)

⁶⁴ Da mesma forma, a Promoção ASSJUR/SEPLAG nº 32/2016-RBAR, da lavra da Procuradora do Estado Roberta Barcia, ao analisar o tema, concluiu que: "Nesse sentido, e destacando-se o respaldo da posição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, conclui-se não haver óbices jurídicos à implementação, no Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos/SIGRH, de código para a aposentadoria especial dos servidores ocupantes dos cargos de Inspetor de Segurança Penitenciária, Agente de Segurança Penitenciária e Guarda de Presídio, na forma da Lei Complementar 57/89."

No que tange ao inciso III do §4º do art. 40 da CRFB/88, que versa sobre a aposentadoria especial do servidor que exerce atividade sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, o STF assentou na Súmula Vinculante 33 que: “*Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica*”.⁶⁵ No âmbito do ERJ, foi editada a Lei Complementar Estadual nº 161/14, regulamentando os casos em que o servidor exerça as suas atividades sob condições especiais.⁶⁶

Pois bem. A EC nº 103/19 promoveu alterações no §4º do art. 40 (introduzindo, também, novos parágrafos)⁶⁷, prevendo especificamente a possibilidade de fixação de idade e tempo de contribuição diferenciados nas hipóteses de aposentadoria: i) de servidores com deficiência; ii) de servidores ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial, ou seja, estabeleceu expressamente quais atividades são consideradas de risco, para fins previdenciários; iii) de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes – assim, não se fala mais de hipótese de periculosidade -, sendo vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Conforme mencionado, tais normas não são autoaplicáveis aos entes subnacionais, pois, dependem de lei complementar do respectivo ente para regulamentá-las, sendo, portanto, de eficácia limitada. O Poder Constituinte Reformador não prescreveu a disciplina jurídica de transição nem as disposições transitórias, mas, recebeu expressamente as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à entrada em vigor da nova emenda, até que sejam promovidas alterações na legislação dos respectivos regimes próprios.

⁶⁵ Isto é, a Lei Federal nº 8213/91. Ver Instrução Normativa MPS/SPS nº 01/2010.

⁶⁶ Sobre o tema: Parecer nº 01/2014 – VMC e Parecer nº 01/SES/SJC/AJI2015-CASB.

⁶⁷ Art. 40 (...)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.

§ 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a IV do caput do art. 144.

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de 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.

Por fim, em relação aos requisitos de tempo de efetivo exercício para aposentadoria dos ocupantes de cargo de professor, é necessária integração normativa através de lei complementar do respectivo ente, permanecendo vigente a normativa anterior à EC nº 103/19. No entanto, a idade mínima é, por previsão constitucional, reduzida em 5 (cinco) anos com relação às idades mínimas a serem estabelecidas pelos entes federativos mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas (art. 40, § 5º, da CRFB).

3.6. Restrições à acumulação de pensões e de pensões com proventos de aposentadoria ou de inatividade militar.

O regime previdenciário constitucional anterior já previa vedações relacionadas à acumulação de benefícios previdenciários. A Emenda Constitucional nº 20/98 deixou clara, com a inserção do §10 no art. 37 da CRRFB, a vedação à percepção de proventos de aposentadoria simultaneamente à remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os casos do inciso XVI, do mesmo artigo, e outras hipóteses excepcionais expressamente elencadas⁶⁸, bem como a vedação a acumulação de proventos de aposentadoria (excepcionando-se os casos de cargos acumuláveis), disposta no art. 40, §6º, da CRFB⁶⁹. Em relação à acumulação de pensões, no RE 584.388/SC⁷⁰, o STF expressou que percepção de duas pensões por morte, quando originadas do mesmo instituidor, só é compatível com a Constituição da República se os vínculos que a geraram (ativos ou inativos) fossem acumuláveis.⁷¹

Com o advento da EC nº 103, de 2019, restou estabelecido no art. 24 que, além das vedações acima mencionadas, é vedado acumular no mesmo regime de previdência social mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro, salvo se decorrentes do exercício de cargos acumuláveis. Essa regra é complementada por alguns casos de acumulação previstos no § 1º do mesmo art. 24, relacionado ao acúmulo de pensões, bem como ao de pensões com aposentadorias ou proventos de inatividade de origem militar, para os quais, apesar de ser permitida a acumulação, sofrem uma restrição quanto ao valor do benefício a ser pago a partir do segundo benefício numa escala decrescente de rendimento, consistente numa redução

⁶⁸ Como a situação prevista no art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/98.

⁶⁹ Art. 40, § 6º - Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

⁷⁰ STF, Pleno, RE 584.388/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 31/08/2011.

⁷¹ Sobre o assunto, ver o Parecer RIOPREVIDÊNCIA/DJU nº 03/2017 – MLMB.

percentual apurada cumulativamente por faixas de cada um desses benefícios. Trata-se de norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, mas que poderá ser alterada.

É cediço que a *ratio* da pensão por morte é a dependência econômica do beneficiário com o instituidor⁷² – assumida, a partir do evento morte, pelo RPPS. Anteriormente à referida emenda, a acumulação de algum benefício com a pensão por morte poderia acarretar a análise – sem um parâmetro objetivo constitucional –, pelo RPPS, da existência da dependência econômica para a fruição da pensão. E, caso se entendesse inexistente, o benefício seria inadmitido ou cancelado. Com a redução do percentual do benefício de menor valor, em caso de acumulação com pensão por morte, a EC nº 103/19 conferiu maior segurança jurídica aos segurados ao estabelecer um critério objetivo (pautado no valor do benefício) para permitir essa acumulação.

Por fim, cumpre apontar um problema atual envolvendo a acumulação de benefícios: a inexistência de um sistema nacional que possua todas as informações sobre os beneficiários. Apesar de o art. 12 da EC nº 103/19 mencionar a criação desse sistema pela União, hodiernamente ele inexistente, dependendo de informação dos próprios beneficiários, o que propicia pagamentos indevidos. Contra essa omissão é cabível o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (art. 12-A da Lei Federal nº 9.869/99).

4. Conclusão.

O direito à seguridade é um direito social (art. 6º da CRFB), que em uma sociedade de massas na qual existem diversos riscos sociais, possui suma importância. Não obstante, a doutrina ainda é escassa e pouco aprofundada quanto à previdência dos servidores públicos. Partindo de uma perspectiva pós-positivista⁷³, isto é, considerando que a norma não existe, ela é produzida no processo de concretização pelo operador do direito – limitada, é claro, pelo texto da prescrição, em observância ao Estado de Direito –, a existência de debates é essencial para a criação da melhor norma possível.

A novel Reforma da Previdência apesar de desconstitucionalizar diversos pontos, os quais pendem de normatização do ente – propiciando um sentimento de insegurança - previu normas de aplicabilidade imediata, que alteram consideravelmente a previdência do servidor público estadual. Algumas alterações não são de fato inovações, mas finalmente

⁷² Ibrahim, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. -20. ed. - Rio de Janeiro: Impetus, 2015, p. 672.

⁷³ MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

foram previstas no bojo da Constituição, como a previsão expressa do instituto da readaptação e a vedação expressa de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas à cargo em comissão ou de confiança (o que já era entendido, há muito, pelos RPPS). Outras normas, representam o enrijecimento da matéria, como a possibilidade de fixação de alíquota extraordinária de contribuição previdenciária e a redução do percentual de benefício em certos casos de acumulação (no entanto, tal alteração conta com um aspecto positivo: a fixação de critérios objetivos, conferindo maior segurança ao beneficiário). Ainda, há normas que consistem em promessas, como no caso de compensação financeira em caso de contagem recíproca.

Buscou-se com o presente artigo tratar sobre as recentes alterações normativas promovidas pela EC nº 103/19, sem esgotá-las, mormente aquelas que impactam diretamente o RPPS/ERJ, tanto para informar os leitores, como instigar o estudo e discussões nesta seara.

Referências.

AMADO, Frederico. *Curso de direito e processo previdenciário*. Salvador: JusPodvm, 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO BRASIL. *Inconstitucionalidades da PEC 6/2019 a serem objeto de exame pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC)*. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/04/Inconstitucionalidades-PEC-6-eletronico___AMB.pdf. Acesso em: 20/10/20.

BARROSO, Luís Roberto. *Um outro país: transformações no direito, na ética e na agenda do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência (ascensão e queda de um regime de erros e privilégios)*. In: MODESTO, Paulo (Org.). *Reforma da Previdência: análise e crítica da Emenda Constitucional n. 41/2003*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 20/10/20.

DAL BIANCO, Dânae. *Resumo de direito previdenciário de servidores públicos*. São Paulo: LTr, 2016.

DERBLI, Felipe. *O direito previdenciário estadual do rio de janeiro*. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, 2011, v. 66.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na constituição federal*. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Normas gerais e competência concorrente. uma exegese do art. 24 da constituição federal*. In. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros Editores, n. 7, p. 16-20, jul./set. 1994.

GAMA, Paulo Calmon Nogueira da. *Reforma da previdência: breves considerações sobre a proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019*. In. Temas de direito contemporâneo. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: safE, 1991.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. *Reforma da previdência: o fim do constitucionalismo dirigente*. In. R. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDPE | Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 9-19, set./fev, 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Relatório de Estudo Atuarial dos Impactos da PEC nº 6/2019 - RPPS dos Servidores Civis da União*. Disponível em: http://www.antigo.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/1-RPPS-DA-UNIAO_RELATORIO-DO-ESTUDO-ATUARIAL-DOS-IMPACTOS-DA-PEC-No-6-2019.pdf. Acesso em: 20/10/20.

MODESTO, Paulo. *O Abono de Permanência após a Reforma da Previdência (EC 103/2019)*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-15/interesse-publico-abono-permanencia-reforma-previdencia>. Acesso em 20/10/2020.

MODESTO, Paulo. *Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade*. In. Crise e reformas legislativas na agenda do Direito Administrativo: XXXI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais*. In. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988.

MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturantes*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

OLIVEIRA JÚNIOR, Paulo Roberto de Oliveira. *A previdência possui um único orçamento e não é deficitária*. In. O golpe de 2016 e a reforma da previdência: narrativas de resistência. Gustavo Teixeira Ramos et al. (coords.). Bauru: Canal 6, 2017.

PLAMONDON, Pierre (et all). *Prática Atuarial na Previdência Social Brasília*. Brasília: MPS/SPPS, 2011. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/3_111109-095309-043.pdf. Acesso em 20/11/20.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da Seguridade Social 2015*. Brasília: ANFIP, 2016. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/?mdocs-file=8573>. Acesso em: 20/11/20.

RIOPREVIDÊNCIA. *Avaliação Atuarial - Estado do Rio de Janeiro/RJ. Data Base da Avaliação*: 31/12/2019. Disponível em: https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/cnbf/mdm2/~edisp/rp_036058.pdf. Acesso em 20/11/2020.

RIOPREVIDÊNCIA. *Avaliação Atuarial - Estado do Rio de Janeiro/RJ. Data Base da Avaliação*: 31/09/2018. Disponível em: https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/cnbf/mdi1/~edisp/rp_025829.pdf. Acesso em: 20/11/10.

SABBAG, Eduardo. *Direito tributário essencial*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Forense; 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Roosevelt Benedictos Alves. *O maior desafio na gestão e administração do RPPS*. Disponível em: <https://www.revistarppsdobrasil.com.br/o-maior-desafio-na-gestao-e-administracao-do-rpps/>. Acesso em: 20/10/20.

Recebido em: 01/12/2020

1º Parecer em: 04/12/2020

2º Parecer em: 12/12/2020

Aceito em: 29/12/2020