



**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**  
**FLÁVIA BUSATO PIMENTEL**

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:  
BREVE ESTUDO SOBRE AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCORRIDAS APÓS A  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**PALHOÇA (SC)**  
**2009**

**FLÁVIA BUSATO PIMENTEL**

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:  
BREVE ESTUDO SOBRE AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCORRIDAS APÓS A  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Sul de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof<sup>a</sup>. Sueli Duarte Aragão, Msc.

**Palhoça (SC)  
2009**

**FLÁVIA BUSATO PIMENTEL**

**REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:  
BREVE ESTUDO SOBRE AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCORRIDAS APÓS A  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Palhoça (SC), de junho de 2009.

---

Prof<sup>a</sup>. e orientadora Sueli Duarte Aragão, Msc.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof<sup>a</sup>. Sandra Melillo  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. Diogo Nicolau Pítsica  
Universidade do Sul de Santa Catarina

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

### **REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: BREVE ESTUDO SOBRE AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES OCORRIDAS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Declaro, para todos os fins de direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerta desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Palhoça (SC), \_\_\_\_ de junho de 2009.

---

Flávia Busato Pimentel

Dedico este trabalho à minha família, em especial, a minha mãe, de quem herdei a coragem para a luta e pelo amor que percebo em seus gestos e atitudes, culminando na formação de um caráter íntegro que hoje possuo. Seria impossível sem a sua presença. Sou eternamente grata a você.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, primeiramente, por iluminar meu caminho e por me dar força para enfrentar todos os obstáculos desta caminhada.

Aos meus queridos avós, João Busato e Clementina Telck Busato, pelo exemplo de vida.

Muito especialmente a Prof<sup>a</sup>. Sueli Duarte Aragão, pela orientação, compreensão, profissionalismo e conhecimento.

Aos meus amigos de todas as horas durante estes anos: Bruna, Maria Heloísa, Maria Beatriz e André, pelo apoio e carinho que me dedicaram, principalmente nestes últimos meses, fazendo-me acreditar que tudo daria certo.

À minha querida amiga Liliane Thives Mello, colega de trabalho, pelo apoio incondicional.

Aos queridos amigos da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, ex-colegas de trabalho, pelo apoio em todas as horas, e por acreditarem ser possível a conclusão do presente trabalho.

A todos aqueles, que, de uma maneira direta ou indireta, contribuíram para a realização da pesquisa.

Uma nova cultura administrativa há de ser construída como condição para que a Nação se encontre com seus servidores. Uma nova política de recursos humanos há de ser implementada para atrair e manter servidores satisfeitos e qualificados que, ao final de sua vida laboral terão merecido e contribuído para sua digna, adequada e justa aposentadoria.

(Deputado José Pimentel, Relator da Proposta de Emenda Constitucional n. 40/03, na Câmara dos Deputados).

## RESUMO

O presente trabalho traz como tema de pesquisa a reforma da previdência social no âmbito dos regimes próprios de previdência social no Brasil, a partir das alterações promovidas com o advento das Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05. O objetivo do estudo é conhecer e identificar as principais das citadas Emendas. Como suporte metodológico adota-se a pesquisa exploratória, de abordagem dedutiva e técnica bibliográfica. Quanto à estrutura, divide-se em cinco capítulos. Depois da introdução, o segundo capítulo discorre sobre a evolução, a principiologia e organização da seguridade social. O terceiro capítulo dedica-se ao estudo dos distintos regimes previdenciários existentes no Brasil. O quarto capítulo identifica as principais alterações havidas nos regimes de previdência brasileiro, com foco para as que atingem os servidores, destinatários que são dos regimes próprios de previdência social. Em conclusão, verifica-se que foi com o advento da Emenda Constitucional nº 20/98 que o servidor passou a integrar um regime de previdência social, de caráter contributivo e com regras que devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. A Emenda Constitucional nº 41/03, posteriormente concluída com a de nº 47/05, veio com o intuito de concluir a reforma iniciada pela EC nº 20/98, no tocante à previdência social ao servidor público. Importante mencionar que a EC nº 47/05 começou a tramitar no Congresso Nacional paralelamente à tramitação da PEC 40/2003, motivo pelo qual ficou conhecida como “PEC Paralela”, tendo efeitos retroativos até data de publicação da Emenda Constitucional nº 41/03. Em apertada síntese, é como se as duas emendas tivessem sido promulgadas no mesmo dia.

**Palavras-chave:** Previdência social. Regime próprio de previdência. Servidor Público. Emenda Constitucional



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
2.1 A IDEIA DE SEGURIDADE SOCIAL .....	13
2.2 EVOLUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL: BREVE HISTÓRICO.....	15
2.3 PRINCIPIOLOGIA DA SEGURIDADE SOCIAL .....	20
<b>2.3.1 Princípio da solidariedade.....</b>	<b>22</b>
<b>2.3.2 Princípio da universalidade de cobertura e atendimento .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3.3 Princípio da uniformidade e equivalência de prestações entre as populações urbana e rural.....</b>	<b>23</b>
<b>2.3.4 Princípio da seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3.5 Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3.6 Princípio da equidade na forma de participação de custeio .....</b>	<b>26</b>
<b>2.3.7 Princípio da diversidade na base de financiamento .....</b>	<b>26</b>
<b>2.3.8 Princípio do caráter democrático e descentralizado da administração ....</b>	<b>27</b>
<b>2.3.9 Princípios específicos aplicáveis à previdência social.....</b>	<b>27</b>
2.3.9.1 Princípio da obrigatoriedade de filiação.....	28
2.3.9.2 Princípio do caráter contributivo .....	28
2.3.9.3 Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial.....	29
2.3.9.4 Princípio da garantia do benefício mínimo .....	29
2.3.9.5 Princípio da preservação do valor real dos benefícios .....	30
2.3.9.6 Princípio da unicidade de filiação .....	31
2.4 ORGANIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL .....	31
<b>2.4.1 Saúde.....</b>	<b>32</b>
<b>2.4.2 Assistência .....</b>	<b>34</b>
<b>2.4.3 Previdência .....</b>	<b>35</b>

<b>3 DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>37</b>
3.1 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	38
<b>3.1.1 Considerações iniciais.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1.2 Segurados.....</b>	<b>41</b>
<b>3.1.3 Prestações .....</b>	<b>44</b>
3.2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	49
<b>3.2.1 Considerações iniciais.....</b>	<b>49</b>
<b>3.2.2 Segurados.....</b>	<b>50</b>
<b>3.2.3 Benefícios .....</b>	<b>52</b>
3.3 REGIME FACULTATIVO COMPLEMENTAR .....	55
<b>3.3.1 Regime de previdência complementar fechado .....</b>	<b>57</b>
<b>3.3.2 Regime de previdência complementar aberto .....</b>	<b>58</b>
<b>4 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO PÓS-1988.....</b>	<b>60</b>
4.1 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	62
4.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98.....	63
<b>4.2.1 Fim da contagem de tempo fictício.....</b>	<b>66</b>
<b>4.2.2 Aposentadoria por tempo de contribuição (fim da aposentadoria por tempo de serviço integral/proporcional).....</b>	<b>68</b>
<b>4.2.3 Regra de transição .....</b>	<b>70</b>
4.3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/03.....	71
<b>4.3.1 A contribuição de inativos e pensionistas.....</b>	<b>72</b>
<b>4.3.2 Fim das aposentadorias integrais .....</b>	<b>73</b>
<b>4.3.3 Revisão das aposentadorias .....</b>	<b>75</b>
<b>4.3.4 Base de cálculo da remuneração dos proventos da aposentadoria .....</b>	<b>78</b>
4.4 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/05.....	80
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>84</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>86</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa traz como temática de estudo o regime de previdência social dos agentes públicos, especialmente no que tange às alterações posteriores à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).

A partir da promulgação da Constituição Cidadã, onde estão assentadas as normas que estruturam o regime de previdência social, surge a necessidade de mudança com objetivos bem específicos e voltados à solidez do sistema.

A reforma da previdência social, como ficou conhecido o conjunto de emendas constitucionais que corrigiram e alteraram o modelo até então vigente, enfrentou principalmente dois problemas considerados fundamentais, quais sejam: o aumento excessivo de despesas com pagamento de pessoal inativo e o crescente desequilíbrio financeiro dos regimes de previdência existentes. Bem por isso, houve a necessidade de se primar pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, que passou a fazer parte da redação do art. 40, caput, da CRFB/88, inserido pela Emenda Constitucional nº 20/98.

Importante considerar, também, a grande preocupação com a preservação das garantias de proteção para as futuras gerações, o que demanda constante análise do impacto das reformas no sistema previdenciário como um todo.

Outro ponto a ressaltar é que as alterações havidas, notadamente em relação aos regimes próprios de previdência, trazidas por seguidas emendas constitucionais, afetaram sobremaneira os servidores públicos e, apenas em aspectos pontuais, o regime administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Nesse contexto, o trabalho tem como objetivo geral realizar um estudo sobre o regime próprio de previdência social, com destaque para as principais alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005. Especificamente pretende-se: (i) a partir de uma análise da evolução histórica da seguridade social, de sua organização e do sistema de princípios a ela relacionados, delinear os contornos estruturais e regulamentares do sistema de previdência social, identificando os principais pilares de sustentação da proteção social; (ii) conhecer os regimes de previdência existentes hoje no Brasil, bem como suas peculiaridades; e (iii) examinar as Emendas Constitucionais nº 20/1998, 41/2003 e 47/2005 para,

nelas, identificar as principais alterações promovidas no âmbito dos regimes próprios de previdência social.

O presente trabalho desperta interesse, precipuamente, pela carência de material doutrinário a respeito do tema em sua especificidade, sobretudo no tocante aos regimes próprios de previdência social. Apesar de ser um tema bem atual, alvo de recentes reformas, trata-se de uma área de conhecimento jurídico que ainda necessita de estudos doutrinários. Em segundo plano, proporcionará um estudo de interesse pessoal, dada a sua aplicabilidade no ambiente de trabalho, que exige constante e permanente atualização na área do direito previdenciário.

De modo geral, o estudo proporciona, ainda, oportunidade de divulgação das reformas previdenciárias que afetam diretamente parcela significativa da população brasileira e a totalidade dos servidores públicos nas esferas federal, estadual e municipal.

Ressalte-se que o tema central da pesquisa carece de um maior destaque no mundo jurídico, porquanto os destinatários das normas previdenciárias, com destaque para os servidores públicos, precisam conhecer seus direitos e exercê-los com maior intensidade, sejam os que estão garantidos na própria Constituição ou os que decorrem de normas infraconstitucionais. Nesse sentido, é necessário que haja uma conscientização da importância do tema “previdência”, pois será por meio dos benefícios pagos por ela que os servidores terão a garantia de um futuro digno, corolário da ideia de proteção social que emana do texto constitucional. Assim, o servidor público não pode e nem deve ficar alheio às alterações, vez que são os seus direitos que estão em discussão.

A propósito da metodologia utilizada, cumpre mencionar que a pesquisa é de natureza exploratória, com abordagem dedutiva, quando, a partir de proposições mais gerais já concebidas sobre determinado fenômeno, o pesquisador procura obter respostas para uma questão específica. Figueiredo e Souza ratificam este entendimento nos seguintes termos: “Método dedutivo parte do geral para o particular, isto é, através de uma cadeia de raciocínio descendente com base em teorias ou leis, chegasse a uma conclusão”<sup>1</sup>. A técnica de pesquisa adotada é a bibliográfica, com dados extraídos de fontes secundárias, especificamente doutrinas

---

<sup>1</sup> FIGUEIREDO, Antônio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. **Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses**: da redação científica à apresentação do texto final.. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 93.

de autores nacionais de renome, artigos e periódicos especializados, entre outros.

Para desenvolver o trabalho, que resulta neste relatório de pesquisa, foi necessário dividi-lo em cinco capítulos. O primeiro, de natureza introdutória, faz-se necessário para apresentar o tema de estudo escolhido, os objetivos traçados, as justificativas, a orientação metodológica e a sua estrutura. O segundo capítulo traz uma abordagem histórica da seguridade social e da principiologia que é aplicável ao sistema, com destaque para os princípios relacionados à previdência social. No terceiro capítulo a atenção é voltada para os sistemas de previdência social existentes no Brasil, momento em que se discorre sobre as especificidades e diferenças entre cada um dos regimes. No quarto capítulo cuida-se, propriamente, das principais alterações havidas nos regimes próprios de previdência social, que abrange os servidores públicos, desde a promulgação da CRFB/88. Por fim, no último capítulo são apresentadas as considerações que contemplam o resultado do presente estudo.

## 2 DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

O capítulo que se inicia discorre brevemente sobre o contexto histórico da seguridade e os princípios responsáveis pela sustentação deste importante sistema de proteção e seguro social, assim como a forma como está organizado: proteção à saúde, assistência e previdência social.

Importante anotar que as matérias aqui apresentadas compõem o pano de fundo necessário para a contextualização e o entendimento do tema proposto neste trabalho.

### 2.1 A IDEIA DE SEGURIDADE SOCIAL

Em termos conceituais, Ibrahim<sup>2</sup> preleciona que a seguridade social pode ser entendida como:

[...] rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuição de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações positivas no sustento de pessoal carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida.

Da Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. XXV, extrai-se:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à seguridade no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.<sup>3</sup>

A CRFB/88, no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, também não descuidou da proteção da sociedade brasileira, quando dispôs, no art. 6º, que, *in verbis*: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o

---

<sup>2</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 11. edição, revista e atualizada. Niterói, RJ: Impetus, 2008. p. 4.

<sup>3</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 15 maio 2009.

lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, [...]”.

Para compreender as concepções que encerram a seguridade social é necessário ter em mente a garantia de direito à saúde, à assistência e à previdência social, como bem delineou o constituinte pátrio, em distintos dispositivos, que merecem ser transcritos:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, [...].

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, [...].

Ainda que no Brasil, como se vê, a seguridade social está consubstanciada em três eixos de proteção: saúde, previdência e assistência, Souza<sup>4</sup>, a respeito, analisa que “[...] a diversidade das ações abrangidas na política de seguridade é tão vasta que se torna difícil estabelecer uma relação, um rol de características comum que possa abarcar todos os países, mesmo porque, vale dizer, “seguridade social” não é um conceito uniforme”.

Em rigor, há certa dificuldade em se dar uma conceituação definitiva de seguridade social, uma vez que ela deriva do próprio conteúdo jurídico e muda de acordo com a evolução das circunstâncias e dos sistemas de organização social – nas perspectivas política e jurídica – dos Estados que a institucionalizam.<sup>5</sup>

A seguridade social não se apresenta, pois, como um conjunto de ações pré-determinadas, específicas e individualizadas, mas sim como um amplo programa social adaptado às diferentes realidades e necessidades humanas em termos de proteção.

De qualquer modo, uma melhor compreensão dessa política social é possível a partir de uma abordagem de sua evolução histórica, principalmente

---

<sup>4</sup> SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº 47/05. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 19.

<sup>5</sup> PASTOR, José Manuel Almansa. **Derecho de la seguridad social**, [s.n.], [s.d.]. p. 57 apud CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 15.

porque o sistema de seguridade social constitui um dos principais instrumentos para a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária” (CRFB/88, ar. 3º, inciso I).

## 2.2 EVOLUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL: BREVE HISTÓRICO

A preocupação com a proteção social, quando se tem em mente a própria evolução humana, data de muito tempo.

Para Ibrahim<sup>6</sup>, a proteção social nasceu na família, precisamente no passado, quando “as pessoas comumente viviam em largos aglomerados familiares. O cuidado aos mais idosos e incapacitados era incumbência dos mais jovens e aptos para o trabalho”.

O mencionado autor adverte, porém, que:

[...] nem todas as pessoas eram dotadas de tal proteção familiar e, mesmo quando esta existia, era freqüentemente precária. Daí a necessidade de auxílio externo, com natureza eminentemente voluntária de terceiros, muito incentivada pela Igreja. O Estado só viria a assumir alguma responsabilidade no século XVII, com a edição da famosa Lei dos Pobres.<sup>7</sup>

A Lei dos Pobres, editada em 1601, no reinado da rainha Isabel I, na Inglaterra, também é considerada importante marco histórico da seguridade social. Entre outras medidas, referido ordenamento previa:

[...] o pagamento de pequenos valores, de caráter mais paliativo, a desempregados doentes e de idade avançada. Ao instituir assistência paroquial aos pobres, criou, para o seu custeio, contribuições compulsórias, denominadas *poor tax*, que vigiram por, aproximadamente, século e meio.<sup>8</sup>

Importante anotar, junto com Castro e Lazzari<sup>9</sup>, que a Revolução Industrial, responsável por profundas mudanças e precariedade – atividades penosas e insalubres - das relações de trabalho, causando aos operários todo tipo

---

<sup>6</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 1.

<sup>7</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 1.

<sup>8</sup> SIMÕES, Aguinaldo. **Princípios de segurança social**. São Paulo: Saraiva, 1967. p. 76 apud CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**, p. 3.

<sup>9</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 8. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 35-36.



de enfermidade, sem qualquer tipo de proteção social, fez aflorar movimentos reivindicatórios. Surgia, aí, a ideia de proteção estatal ao indivíduo vítima de infortúnios, que gradativamente estabeleceu:

[...] um sistema jurídico que garantiria aos trabalhadores normas de proteção em relação aos seus empregadores nas suas relações contratuais, e um seguro – mediante contribuição destes – que consistia no direito a uma renda em caso de perda da capacidade de trabalho por velhice, doença ou invalidez, ou a pensão por morte, devida aos dependentes.<sup>10</sup>

Em termos de evolução da seguridade social no mundo não se pode deixar de mencionar, como de grande importância para o estudo previdenciário, a aprovação do projeto do seguro de doença, do Chanceler alemão Bismarck, precursor do seguro de acidentes do trabalho (1884) e do seguro de invalidez e velhice (1889). Também, o Plano Beveridge, na Inglaterra (1942), trouxe a ideia da responsabilidade estatal não só pelo seguro social, mas também de ações na área da saúde e assistência social.<sup>11</sup>

No Brasil, as primeiras formas de proteção social dos indivíduos tinham caráter eminentemente beneficente e assistencial. Ainda no Período Colonial, foram criadas as Santas Casas de Misericórdia, a exemplo da fundada no Porto de São Vicente e, posteriormente, Vila de Santos, em 1543.<sup>12</sup>

Consoante relato de Campos<sup>13</sup>:

No século XVII, surgiram as Irmandades de Ordens Terceiras (mutualidades); no século XVIII, precisamente em 1785, estabeleceu-se o Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, no século XIX, em 1827, criou-se o meio-soldo (Montepio) do Exército; em 1828, publicou-se a Lei Orgânica dos Municípios, que previa formas de amparo; em 1835, instituiu-se o Montepio Geral da Economia; e ainda no século XIX, a partir de 1888, publicaram-se diversas medidas legislativas conferindo aos funcionários e empregados públicos [...] certas formas de proteção. Nada obstante, referidas formas de proteção padeciam de caráter legal, sistemático e abrangente

Em que pese a Constituição de 1824 ter atribuído importância à criação de socorros públicos e a Constituição de 1891, em seu art. 75, previsto a aposentadoria

<sup>10</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. p. 36.

<sup>11</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 40.

<sup>12</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Curso elementar de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 2005. p. 58.

<sup>13</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Líder, 2004. p. 38.

por invalidez aos servidores públicos, tais serviços eram concedidos de forma graciosa pelo Estado, motivo pelo qual não se poderia falar em previdência social no Brasil.

O Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, criou as Caixas de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários. Apesar de não ser o primeiro diploma legal acerca do assunto, foi reconhecido como o marco inicial da previdência social. Além disso, a Lei Eloy Chaves permitia a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) em outros ramos de atividade econômica.

Em substituição às Caixas de Aposentadorias de Pensões surgiram, a partir de 1933, os Institutos de Aposentadorias de Pensões (IAPs).<sup>14</sup>

Com a criação das caixas de aposentadorias ocorre a ruptura com o modelo político liberal até então vigente. Ressalte-se que tal modelo caracterizava-se pela ausência do Estado no custeio e na gestão previdenciária das CAPs.<sup>15</sup>

De acordo com Castro e Lazzari<sup>16</sup>:

A Constituição de 1934 foi a primeira a estabelecer, em texto constitucional, a forma tripartite de custeio: contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e do Poder Público (art. 121, §1º, h). A Constituição de 1937 não trouxe evoluções nesse sentido, apenas tendo por particularidade a utilização da expressão 'seguro social'.

Com o advento da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei nº 3.807/60, foi organizado o sistema de previdência social até então existente, a partir da união, em um único dispositivo, das regras de custeio e benefícios. "Este diploma não unificou os organismos existentes, mas criou normas uniformes para o amparo a segurados e dependentes dos vários institutos existentes, tendo sido efetivamente colocado em prática".<sup>17</sup>

Os IAPs, contudo, só foram unificados com o advento do Decreto-lei nº 72, em 1966, que criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Conforme disposto no art. 2º do referido decreto, o INPS constituía entidade de administração

---

<sup>14</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 17-26.

<sup>15</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**, p. 38.

<sup>16</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Curso elementar de direito previdenciário**, p. 38-43.

<sup>17</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 61.

indireta da União, com personalidade jurídica de natureza autárquica e gozava, em toda sua plenitude, inclusive no que se refere a seus bens, serviços e ações, das prerrogativas e imunidades da União.<sup>18</sup>

A Constituição de 1967, por sua vez, criou o seguro-desemprego, que até então não existia, regulamentado com o nome de auxílio-desemprego.<sup>19</sup>

A Lei nº 5.316, sancionada em 14/09/1967, incorporou o seguro de acidentes de trabalho, denominado SAT, à previdência social. Assim, o SAT deixou de ser gerido por instituições privadas para ser feito por meio de contribuições vertidas ao caixa único do regime geral previdenciário.

Com a edição da Lei Complementar nº 11/1971, responsável pela criação do FUNRURAL, os trabalhadores rurais passaram a ser segurados da Previdência Social. Já os empregados domésticos foram amparados pela Lei nº. 5.859/72, conforme disposição contida em seu art. 4º. Com isso, “o sistema de Previdência Social do Brasil consegue amparar dois grandes contingentes de trabalhadores que, embora exercessem atividade laboral, ficavam à margem do sistema”.<sup>20</sup>

Posteriormente, a Lei nº 6.439/77 criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que tinha como objetivo a reorganização da Previdência Social. “O SINPAS destinava-se a integrar as atividades da previdência social, da assistência médica, da assistência social e da gestão administrativa financeira e patrimonial, entre as entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social”.<sup>21</sup>

O mesmo diploma legal criou, também, o Instituto Nacional de Assistência Médica de Previdência Nacional (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), ambos integrados à estrutura do SINPAS.

Da doutrina de Ibrahim<sup>22</sup> extrai-se que:

À época da criação do SINPAS, a legislação previdenciária vigente ainda era a LOPS, que convivia com diversos outros diplomas legais

---

<sup>18</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 49.

<sup>19</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 62.

<sup>20</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de Castro; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 62.

<sup>21</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**, p. 14.

<sup>22</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 51.

previdenciários. Em razão da dificuldade no tratamento da legislação, o art. 6º da Lei nº. 6.243/75 determinou ao Poder Executivo a expedição, por decreto, da Consolidação das Leis da Previdência Social – CLPS, refeita anualmente, sem alteração de matéria legal substantiva.

Ressalte-se que anteriormente à CRFB/88 havia dois regimes de previdência social: o urbano e o rural. Os segurados urbanos podiam usufruir de tudo que o sistema proporcionava; os rurais não contribuíam para o sistema, mas tinham direito a aposentadoria de um salário mínimo, desde que comprovado tempo de serviço. Em suma, os segurados urbanos financiavam os segurados rurais.<sup>23</sup>

Pois bem, somente com o advento da “Constituição Cidadã” é que se ampliou o conceito de seguridade social, colocando-a como instrumento de alcance da proteção social e bem-estar. As Constituições anteriores nada dispunham acerca de um sistema de seguridade ou de proteção social, nem mesmo o ordenamento constitucional de 1946, considerado o mais democrático entre os que antecederam a Carta Magna vigente.<sup>24</sup>

Assim é que, sob o rótulo de “seguridade social”, a CRFB/88 estabeleceu a proteção social como objetivo a ser alcançado pelo Estado. Nesse momento, a seguridade social passa a ser entendida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência.

Castro e Lazzari também registram que<sup>25</sup>:

Em 1990, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia que passou a substituir o INPS e os IAPAS nas funções de arrecadação, bem como nas de pagamento de benefícios e prestações de serviços, sendo até hoje a entidade responsável tanto pela arrecadação, fiscalização, cobrança, aplicação de penalidades (multas) e regulamentação da parte de custeio do sistema de seguridade social como pela concessão de benefícios e serviços aos segurados e seus dependentes.

As Leis nºs. 8.212 e 8.213, ambas editadas em 1991, que dispõem, respectivamente, sobre a organização e custeio da seguridade social e o plano de benefícios e serviços da previdência, foram responsáveis pela revogação da LOPS, aplicada até então por ausência de outro diploma legal específico.

---

<sup>23</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**, p. 15.

<sup>24</sup> BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 33-35.

<sup>25</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 65-66.

Denota-se, a partir da análise do histórico da seguridade social e de sua evolução, uma crescente participação ativa do Estado na busca de uma mais ampla proteção à sociedade, característica esta que define, verdadeiramente, o papel do Estado na salvaguarda de direitos sociais.

### 2.3 PRINCIPIOLOGIA DA SEGURIDADE SOCIAL

Antes de adentrar propriamente a principiologia da seguridade social, estudo que tem pertinência com o escopo deste trabalho, é importante trazer a lume o conceito do que vem a ser princípio.

Os princípios são postulados jurídicos, quase todos acompanhados de corolários técnicos, que estão alastrados expressa e implicitamente na Constituição Federal. Têm papel de grande importância na interpretação da lei e, particularmente, no direito previdenciário.

Conforme Rocha e Savaris<sup>26</sup>, os princípios “oferecem a tônica da exegese, matizando o sentido teleológico da norma jurídica. Jamais podem ser olvidados pelo elaborador ou regulamentador da norma, pois assinalam o espírito protetivo de que a Lei Maior está impregnada”.

No dizer de Julião<sup>27</sup>:

Os princípios são a base do Direito. São, na verdade, o seu sustentáculo primaz; a orientação do seu estudioso, do jurista, do advogado, do juiz. Para que se tenha uma posição definida, os princípios têm a característica de fundamentar a regra jurídica. Não há exposição de motivos que não se alicerce em princípios básicos ou técnicos, ainda que apenas para justificar os seus fundamentos jurídicos.

Martinez<sup>28</sup>, a respeito dos princípios, anota:

Mesmo diante da positivação da norma jurídica, da normatização legal, eles são freqüentemente invocados. Neste particular, patente legiferação,

---

<sup>26</sup> ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de especialização em direito previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 86.

<sup>27</sup> JULIÃO, Pedro Augusto Musa. **Curso básico de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 41.

<sup>28</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001. p. 40.

usualmente em conflito consigo mesma ou com a realidade, os princípios impuseram-se como noção absolutamente necessária à compreensão do fenômeno jurídico.

Gonçales<sup>29</sup> aduz que os princípios conduzem o intérprete da lei o mais próximo possível da chamada *men legis*, que significa espírito da lei, além de servirem de balizadores da norma infraconstitucional.

A seguridade social, a propósito, é organizada com base em um sistema próprio de princípios que merecem destaque porque irradiam efeitos sobre suas normas e servem de fonte inspiradora para o intérprete.

Os princípios particulares da seguridade social são abordados pelo texto constitucional, em seu art. 194, caput, e que “apesar de serem denominados *objetivos*, são verdadeiros princípios, descrevendo as normas elementares da seguridade, as quais direcionam toda a atividade legislativa e interpretativa da seguridade social”.<sup>30</sup> Há princípios que são próprios da seguridade social e outros tantos específicos da previdência, todos com igual importância para fins de formatação dos regimes de seguridade.

Além dos princípios elencados no citado dispositivo da CRFB/88 e os específicos da previdência social, há alguns gerais que permeiam o sistema constitucional pátrio tais como legalidade, igualdade, direito adquirido e solidariedade, este último a essência e sustentação do sistema de seguridade social.

### 2.3.1 Princípio da solidariedade

O princípio da solidariedade vem expresso no art. 3º, inciso I, da CRFB/88, *in verbis*: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; [...]”.

Alexandrino<sup>31</sup> ratifica que a seguridade tem como fundamento a solidariedade, isto porque “a Constituição de 1988, já em seu texto originário,

---

<sup>29</sup> GONÇALES, Odoniel Urbano. **Manual de direito previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 9.

<sup>30</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 54.

<sup>31</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006. p. 229.

estabelece a solidariedade como um dos mais importantes princípios orientadores da seguridade social como um todo”.

Sobre o fundamento da solidariedade que permeia o sistema do seguro social em sua máxima extensão, Castro e Lazzari<sup>32</sup> lecionam:

Como a noção de bem-estar coletivo repousa na possibilidade de proteção de todos os membros da coletividade, somente a partir da ação coletiva de repartir os frutos do trabalho, com a cotização de cada um em prol do todo, permite a subsistência de um sistema previdenciário. Uma vez que a coletividade se recuse a tomar como sua tal responsabilidade, cessa qualquer possibilidade de manutenção de um sistema universal de proteção social.

Sendo assim, além de direitos, os indivíduos também possuem deveres para com a comunidade na qual estão inseridos. É necessário que se faça um esforço individual em favor dos necessitados de proteção.

Esse tema não passou despercebido por Konrad Hesse<sup>33</sup>, que assim abordou a responsabilidade do corpo social em face das demandas coletivas:

Essa tarefa fundamenta não só uma ‘obrigação social’ da coletividade diante de seus membros, portanto, a obrigação para assistência social, assistência vital e satisfação social, mas também obrigações sociais dos membros da coletividade entre si, assim como diante da coletividade: deveres de proteção, ajuda, assistência e deveres de auto-auxílio coletivo, vinculações da propriedade, obrigações tributárias e deveres de prestação, que põem o Estado primeiro em condições de cumprir suas tarefas sociais.

Olea<sup>34</sup> afirma que os processos de redistribuição de renda fazem da seguridade social um sistema poderoso e eficaz de solidariedade social.

A solidariedade, referida no princípio, quer dizer união de pessoas em grupos, globalmente consideradas, contribuindo para a sustentação econômica de indivíduos em sociedade.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 96.

<sup>33</sup> HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995, p. 175.

<sup>34</sup> OLEA, Manoel Alonso e Plaza. **Instituciones de seguridad social**. Madrid: Civitas, 1995. p. 37 apud CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Seguridade social**, p. 100.

<sup>35</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**, p. 75.

### 2.3.2 Princípio da universalidade de cobertura e atendimento

Conforme disposto no art. 194, parágrafo único, inciso I, da CRFB/88, que dispõe sobre a organização da seguridade social, a universalidade de cobertura e atendimento é um dos objetivos a serem alcançados.

Entende-se por universalidade do atendimento “a entrega de ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto no âmbito da previdência social quanto nos âmbitos da saúde e da assistência”.<sup>36</sup>

As prestações da seguridade devem abranger o máximo de situações de proteção social do trabalhador e de sua família, tanto subjetiva quanto objetivamente, respeitadas as limitações de cada área de atuação.<sup>37</sup>

Sobre as universalidades subjetiva e objetiva, Correia e Correia<sup>38</sup> ensinam: “Com a universalidade busca-se atender o maior número de pessoas possível (universalidade subjetiva) no maior número de contingências possível (universalidade objetiva)”.

O princípio da universalidade de cobertura e atendimento, enfim, estabelece que qualquer pessoa pode participar da proteção social patrocinada pelo Estado, inexistindo, desta forma, parcela excluída.

### 2.3.3 Princípio da uniformidade e equivalência de prestações entre as populações urbana e rural

O princípio da uniformidade tem como principal objetivo a superação das diferenças históricas entre os trabalhadores urbanos e rurais no Brasil. Em termos previdenciários, os trabalhadores rurais sempre foram discriminados.

---

<sup>36</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 98.

<sup>37</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2003, p. 2.

<sup>38</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**, p. 97.



Ibrahim<sup>39</sup>, a respeito, comenta que:

Apesar de a área rural ser extremamente deficitária, a igualdade de tratamento justifica-se, já que todos são trabalhadores. Se as contribuições rurais não atingem patamar adequado, isto não é culpa do trabalhador. Ademais, cabe aqui a aplicação do princípio da solidariedade – os trabalhadores urbanos auxiliam no custeio dos benefícios rurais.

Em que pese a uniformização do regramento previdenciário, algumas distinções no custeio e nos benefícios entre segurados urbanos e rurais são ainda possíveis, desde que baseadas na isonomia material, conforme disposto no art. 195, § 8º, da CRFB/88, que prevê contribuições diferenciadas para o pequeno produtor rural. Tal observação, contudo, não chega a representar afronta ao princípio em comento.

Ressalte-se, entretanto, que Lei nº. 8.213/91 instituiu tratamento igualitário entre trabalhadores urbanos e rurais.

#### **2.3.4 Princípio da seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços**

O princípio em comento, na lição de Ibrahim<sup>40</sup>, pressupõe que:

Algumas prestações serão extensíveis somente a algumas parcelas da população, como, por exemplo, salário-família (exemplo de seletividade) e, além disto, os benefícios e serviços devem buscar a otimização da distribuição de renda no país, favorecendo pessoas e regiões mais pobres (exemplo de distributividade).

Os benefícios, portanto, devem ser concedidos a quem deles efetivamente carecer. Nesta ideia simples, os benefícios devem ser concedidos e mantidos de forma seletiva, conforme a necessidade da pessoa.

Por distributividade, entende-se o caráter de regime por repartição, típico do sistema brasileiro. O princípio da distributividade, inserido na ordem social, é de ser interpretado em seu sentido de distribuição de renda e

---

<sup>39</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 56-57.

<sup>40</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 58.

bem-estar social, ou seja, pela concessão de benefícios e serviços visa-se ao bem-estar e à justiça social (art. 193 da Carta Magna).<sup>41</sup>

A fim de que seja alcançada a ordem social, com base no bem-estar e na justiça social (art. 193, CRFB/88), é necessário que seja observado tal princípio, eis que objetiva a distribuição das prestações a quem realmente faz jus.

### 2.3.5 Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios

A irredutibilidade do valor dos benefícios está prevista no art. 194, parágrafo único, IV, da CRFB/88 e diz respeito à correção do benefício com base no percentual de inflação do período.

A origem histórica deste princípio baseia-se no processo inflacionário precedente a 1988, quando o achatamento do valor dos benefícios, das aposentadorias e pensões gerou grande insegurança a todos, comprometendo, inclusive, o padrão de vida do beneficiário.

Nesse sentido:

Quando a Carta Magna fala em 'conforme critérios definidos em lei', não outorga ao legislador ordinário poder de oferecer índices inferiores ao da inflação, e sim estabelecer datas-base, critérios variados de compensação, sempre submetida a distinção entre remuneração e aposentadoria: o nível de alimentaridade desta última, superior ao dos ingressos do trabalhador na atividade, não autoriza a descumprir a mensalidade dos benefícios.<sup>42</sup>

A principal razão de ser deste princípio está na imposição da correção monetária, cuja ausência, frequentemente, traduz-se em meio indireto de diminuição de benefícios e redutor de gastos estatais.<sup>43</sup>

Em síntese, o princípio da irredutibilidade expressa que os benefícios não podem ser onerados e devem manter o seu poder aquisitivo original, por meio de parâmetro a ser definido através de lei ordinária.

---

<sup>41</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 98.

<sup>42</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**, p.174-175.

<sup>43</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 59-60.

### 2.3.6 Princípio da equidade na forma de participação de custeio

Em virtude do princípio da isonomia, consagrado no art. 5º, caput, da CRFB/88, que estabelece a igualdade de todos perante a lei, o princípio da equidade prevê “[...] a participação equitativa de trabalhadores, empregadores e Poder Público no custeio da seguridade social [...]”.<sup>44</sup>

Com a adoção deste princípio pretende-se que os contribuintes que se encontrem na mesma situação fática sejam tributados da mesma forma, preservando-os no que diz respeito à capacidade contributiva.

Na interpretação de Rocha e Savaris<sup>45</sup>:

Se os trabalhadores não têm a mesma capacidade de pagamento das empresas, estas últimas devem ser oneradas de forma mais grave. E, mesmo dentro de cada um dos subsistemas de contribuintes, poderá haver reconhecimento jurídico de diversidade fática, com a estipulação de carga tributária variada.

Em rigor, o princípio em comento “informa que aquele que mais condições financeiras possui, tanto mais deve contribuir para o financiamento da seguridade social. Simetricamente, o menos aquinhoado contribuirá com parcela maior”.<sup>46</sup>

### 2.3.7 Princípio da diversidade na base de financiamento

Da disposição do inciso VI do art. 194 da CRFB/88 infere-se que “a base do financiamento da seguridade social deve ser a mais variada possível, de modo que as oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação das contribuições”.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 99.

<sup>45</sup> ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de especialização em direito previdenciário**, p. 84-85.

<sup>46</sup> BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Direito previdenciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 15.

<sup>47</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 61.

A intenção do constituinte foi instituir a possibilidade de a receita ser arrecadada por diversas fontes pagadoras, propiciando maior segurança ao sistema, a fim de que não se crie a dependência de uma única forma de financiamento.

### **2.3.8 Princípio do caráter democrático e descentralizado da administração**

Trata-se de princípio que viabiliza a participação comunitária nas três vertentes da seguridade social.

Gonçales<sup>48</sup>, explicando o princípio, leciona:

O legislador constitucional entendeu de dar à administração do sistema ordem democrática e descentralizada, exigindo a participação da comunidade interessada (trabalhadores, empregadores, aposentados e Estado). A administração assim composta constituir-se-á, ao mesmo tempo, fiscal da ordem que deve reinar no sistema.

Saliente-se que, atualmente, tal participação é feita através do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão superior de deliberação colegiada, criado pela Lei nº 8.213/91 e responsável pela gestão da previdência social, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que delibera sobre a política e ações nessa área, e do Conselho Nacional da Saúde (CNS), que discute a política da saúde.<sup>49</sup>

### **2.3.9 Princípios específicos aplicáveis à previdência social**

Somam-se aos princípios estudados outros que, embora não explicitamente elencados, permeiam o texto constitucional e têm aplicação no regramento da previdência social.

---

<sup>48</sup> GONÇALES, Odoniel Urbano. **Manual de direito previdenciário**, p. 14.

<sup>49</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 99.

### 2.3.9.1 Princípio da obrigatoriedade de filiação

Em seu art. 201, caput, a CRFB/88 estabelece que “a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

Portanto, todo trabalhador, servidor público ou da iniciativa privada, tem vinculação obrigatória com algum regime de previdência social, seja Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ou Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A obrigatoriedade da filiação é condição para que o Estado alcance o objetivo maior de proteção social.

### 2.3.9.2 Princípio do caráter contributivo

Como anteriormente mencionado, todo trabalhador é compulsoriamente vinculado a regime previdenciário. Por meio dessa relação jurídica, passa a ter obrigação de contribuir para o sistema, ou seja, enquanto persistir o vínculo exige-se a participação financeira. É com o aporte de contribuições sociais que o segurado terá direito aos benefícios.

No dizer de Dias e Macêdo, a previdência social:

[...] tem caráter contributivo justamente pela necessidade de participação direta do protegido no seu financiamento. O só estado de necessidade advindo de uma contingência social não dá direito à proteção previdenciária. Requer-se que a pessoa atingida pela contingência social tenha a qualidade, o *status* de contribuinte do sistema de previdência social.<sup>50</sup>

O regime previdenciário fundado na Carta Magna e na legislação ordinária do RGPS, segue a forma de repartição de receita entre os segurados que dela necessitem.

Ruprecht<sup>51</sup>, a propósito, leciona:

---

<sup>50</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Previdência social do servidor público**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 24.

<sup>51</sup> RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da seguridade social**. São Paulo: LTr, 1996. p. 96.

A principal sustentação da seguridade é, quase sempre, a contribuição que deve ser paga pelos filiados para poderem exigir os respectivos benefícios. É uma contribuição legalmente imposta e que vem a ser contrapartida do serviço prestado ou a ser prestado.

Em suma, a principal fonte de renda da seguridade social é a contribuição, cujos recursos lhe permite cumprir a sua principal função. Em outros termos, são “[...] os valores com que, a título de obrigações sociais, contribuem os filiados, e os que o Estado estabelecer para manutenção e financiamento dos benefícios de outorga.<sup>52</sup> Destarte, em observância ao princípio básico da continuidade, o contribuinte se obriga a manter-se em dia com as contribuições sob pena de perder a qualidade de segurado.<sup>53</sup>

#### 2.3.9.3 Princípio do equilíbrio financeiro e atuarial

Este princípio somente foi expresso a partir do advento da Emenda Constitucional nº 20/98 e vem estampado no art. 201, caput, da CRFB/88, anteriormente citado, precisamente na sua parte final: “[...] observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

Significa dizer que a previdência social deverá sempre observar a relação entre o custeio e o pagamento de benefícios, de tal sorte que consiga manter o sistema em condições superavitárias, atentando para as oscilações da média etária da população, bem como da expectativa de vida para a adequação dos benefícios.

#### 2.3.9.4 Princípio da garantia do benefício mínimo

A CRFB/88, em seu art. 201, § 2º, estabelece que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.

---

<sup>52</sup> GALLA VALLEJO. **La cotización de los seguros sociales**. Madri: [s.n.], 1956, p. 33 apud RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da seguridade social**. São Paulo: LTr, 1996, p. 95.

<sup>53</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**, p.136.

Entende-se por salário mínimo aquele que é capaz de atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e as de sua família, tais como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, entre outros, conforme previsão constitucional contida no art. 7º, inciso IV.

Ibrahim<sup>54</sup> adverte que o importante a ser observado nas disposições do citado art. 201, § 2º, alude a sua limitação implícita, vez que:

Na verdade, não são todos os benefícios que não poderão ser inferiores ao salário mínimo, mas somente os que substituírem o 'salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado. Todo o benefício que não seja criado para substituir a remuneração do trabalhador pode ter valor inferior ao mínimo'.

Importante destacar que esse direito assegurado pela CRFB/88 possibilitou o acréscimo de consumo de muitos aposentados e pensionistas.

#### 2.3.9.5 Princípio da preservação do valor real dos benefícios

O art. 201, § 4º, da CRFB/88, com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, assegura a obrigatoriedade de reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

Para Castro e Lazzari<sup>55</sup>:

Trata-se de preceito que suplanta a noção de irredutibilidade salarial (art. 7º, VI, da Constituição) e dos vencimentos e subsídios (art. 37, X, da mesma Carta), pois nos dois casos não há previsão de manutenção do valor real dos ganhos dos trabalhadores e servidores, mas apenas nominal, enquanto no princípio supra-elencado a intenção é 'proteger o valor dos benefícios de eventual deterioração, resguardando-o em seu poder de compra'.

Em apertada síntese, extrai-se do dispositivo constitucional mencionado, relativamente ao princípio em comento, a intenção do legislador em preservar o poder aquisitivo do benefício em termos de valor real.

---

<sup>54</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 113.

<sup>55</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.105.

### 2.3.9.6 Princípio da unicidade de filiação

O termo “unicidade” significa: “Estado ou qualidade do que é único”<sup>56</sup> e dele se infere que a filiação à previdência social é única. Em outros termos, o trabalhador que exerce duas ou mais atividades abrangidas pela previdência social, continua tendo filiação única e pessoal.

Na lição de Martinez<sup>57</sup>: “Do princípio e do fato de ser o seguro social *intuitu personae* deflui a pessoalidade”.

O mencionado autor preleciona:

[...] todos os elos de união do trabalhador ao órgão gestor se reduzem a um só, respeitados os direitos eventualmente adquiridos anteriormente. Se o trabalhador exerce mais de uma atividade, é como se fossem uma só, comunicando-se entre si, por exemplo, pela qualidade do segurado, pela continuidade contributiva e assim por diante.<sup>58</sup>

Sendo assim, o segurado que exerce duas ou mais atividades não terá duas ou mais filiações, mas apenas uma, porquanto, conforme dito anteriormente, sua filiação é única.

## 2.4 ORGANIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

Consoante art. 194 da CRFB/88, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da própria sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A seguridade social é, em verdade, um método de proteção social e ao mesmo tempo instrumento para a realização de valores como justiça social e solidariedade.

---

<sup>56</sup> MICHAELIS. Moderno dicionário da língua portuguesa. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=unicidade>>. Acesso em: 15 maio 2009.

<sup>57</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**, p.125.

<sup>58</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**, p.127.



Essa assertiva pode ser ratificada com a doutrina de Rocha e Savaris<sup>59</sup>, quando mencionam que “a seguridade social é o conjunto de ações do Estado, destinadas a garantir condições de vida digna aos indivíduos, resguardando-os de contingências impossibilitadoras da própria manutenção”.

Nos termos da CRFB/88, a seguridade social abarca não só a previdência, mas também as ações de assistência social e saúde, sendo todas custeadas pelos aportes financeiros chamados de contribuições sociais.

### 2.4.1 Saúde

No que concerne à saúde, no art. 196 da CRFB/88 reza: “a saúde é direito de todos e dever do Estado [...]”, ou seja, qualquer pessoa possui o direito de obter atendimento na rede pública de saúde.

A Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos serviços de saúde, no art. 9º estabelece:

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I – no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II – no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente, e

III – no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

Dessa forma, a rede pública é alternativa até mesmo para as pessoas que, comprovadamente, tenham meios para patrocinar seu próprio atendimento médico, tornando ilícita a conduta administrativa de negar atendimento médico com base na riqueza pessoal.<sup>60</sup>

Tavares<sup>61</sup> anota que as ações da saúde pública:

---

<sup>59</sup> ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de especialização em direito previdenciário**, p. 70.

<sup>60</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 6.

<sup>61</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**, p. 9.

[...] são, primordialmente, de responsabilidade das instituições públicas (hospitais públicos e postos de saúde), permitindo-se que instituições privadas participem do Sistema Único de Saúde – SUS de forma complementar, tendo preferência os entes filantrópicos e vedando-se a subvenção às entidades de fins lucrativos.

Conforme prevê o art. 198 da CRFB/88, as ações e serviços públicos de saúde devem integrar uma rede regionalizada e constituir um sistema único, com base nas seguintes diretrizes: descentralização, com direção única em cada esfera do governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e a participação da comunidade.

Segundo Gonçalves<sup>62</sup>, a Lei nº 8.080/90, que dispõe acerca das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, e a organização e funcionamento dos serviços correspondentes, regulamentou a disposição constitucional dos arts. 196 a 200, trazendo para o universo jurídico uma espécie de lei orgânica da saúde.

Atualmente, as ações na área da saúde são de responsabilidade direta do Ministério da Saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), organizado de acordo com as diretrizes elencadas no art. 198 da CRFB/88.

Nos termos do art. 4º da referida Lei nº 8.080/90, o SUS é constituído por um conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração Direta e Indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

Com redação dada pela EC nº 29/2000, a CRFB/88 determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais, calculados sobre suas arrecadações tributárias, além da parcela dos valores obtidos a partir dos repasses da União e dos Estados e dos Fundos de Participação de Estados e Municípios.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> GONÇALES, Odoniel Urbano. **Manual de direito previdenciário**, p. 16.

<sup>63</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 8.

## 2.4.2 Assistência

Conforme previsão constitucional, a assistência social será prestada a quem dela necessitar (art. 203) e é conceituada como Política de Seguridade Social não-contributiva por sua própria lei de regência (Lei nº 8.742/93):

Art.1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não-contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A assistência social, em verdade, é um sistema de proteção da pessoa, cujos benefícios independem de qualquer contribuição.

O art. 203 da CRFB/88 arrola esses benefícios como objetivos, *verbis*:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

É requisito para o auxílio assistencial a real necessidade do assistido, o que exclui das ações estatais na área assistencial a pessoa dotada de recursos para sua manutenção.<sup>64</sup>

Gonçalves<sup>65</sup>, sobre o tema, explica que o trabalho assistencial é efetivado por meio de políticas setoriais, sendo consideradas organizações ou entidades de assistência social aquelas que, sem finalidade lucrativa, prestam atendimento aos beneficiários do sistema. Diversamente do que ocorre com a previdência social, o sistema de assistência social não é abarcado somente no âmbito federal, mas também nas órbitas estaduais e federal, vez que entidades de caráter privado, a

---

<sup>64</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 11.

<sup>65</sup> GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de direito previdenciário**, p. 19-23.

exemplo das Santas Casas de Misericórdia, também se encarregam de entregar prestações assistenciais aos necessitados.

Cabe ao Estado prover assistência a todas as pessoas que não exercem atividade remunerada, assim, é a assistência social definida como atividade complementar ao seguro social.

### 2.4.3 Previdência

Fundamentalmente, a previdência social é estruturada com base na solidariedade. A par de outros métodos protetivos individuais, como a realização de poupança, é com a participação solidária que estará o segurado amparado em face das variadas hipóteses de desventuras a que possa estar sujeito durante sua vida profissional, e não somente com o advento de sua velhice.

A palavra previdência origina-se do vocábulo latino “*previdere*”, que significa antecipação e composição dos riscos sociais.<sup>66</sup>

Conceitua-se previdência social como “um ramo da atuação estatal que visa à proteção de todo indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada, para proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter seu próprio sustento”<sup>67</sup>.

Assim, a previdência social consiste em uma forma de assegurar ao trabalhador, com base no princípio da solidariedade, benefícios e serviços quando atingido por uma contingência. Entende-se, desta forma, que a população ativa deve promover a sustentabilidade da população inativa, ou seja, dos aposentados.

Castro e Lazzari<sup>68</sup>, a propósito da previdência social, advertem que:

Esta, contudo, não esgota as necessidades da população mais carente; é que os planos, benefícios e serviços desta só atingem uma parte da população, vale dizer, aquela que tem uma ocupação definida no mercado formal de trabalho, e, ainda, quando reconhecida a relação laboral, aos que, mesmo trabalhando no mercado informal, tenham exercido atividade

---

<sup>66</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**, p.15.

<sup>67</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 51.

<sup>68</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.51-52.

laborativa. Ficam, contudo, excluídos deste sistema de proteção aqueles que não têm atividade – os desempregados, os inválidos que nunca trabalharam, os idosos que não tiveram direito à aposentação e os menores carentes. A todos estes cumpre ao Estado prestar outra forma de proteção: o da assistência social. Neste campo de atuação, o Estado não exige – pois não tem como exigir – dos beneficiários qualquer contribuição.

Importante ressaltar que a previdência social organiza-se sob a forma contributiva e filiação obrigatória. Por sua vez, o regime de assistência social caracteriza-se pela proteção do segurado independentemente de contribuição.

A noção de previdência social é verdadeiramente alcançada quando a sociedade, como um todo, presta solidariedade a cada um dos indivíduos que dela necessitem, por meio de sistema de repartição, ou de fundo único. Desconsidera-se a solidariedade “a partir do momento em que cada trabalhador faça cotizações para si próprio, e não para um fundo mútuo”.<sup>69</sup>

Se o indivíduo é uma parte constitutiva do todo que é a sociedade e se esta é resultante da congregação de indivíduos, entre ambos se estabelece uma relação recíproca de dependência, de modo que o que atinge a sociedade atinge também o indivíduo e o que prejudica o indivíduo se reflete na sociedade. A partir dessa noção elementar, infere-se que a sociedade não poderá deixar de ser perturbada na sua integridade quando qualquer de seus membros sofrer o ataque de uma contingência que lhe ameace a subsistência.<sup>70</sup>

Portanto, a previdência se distingue dos sistemas individualistas por basear-se no elemento da solidariedade, o que lhe confere um caráter social.

---

<sup>69</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Curso elementar de direito previdenciário**, p. 30.

<sup>70</sup> ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de especialização em direito previdenciário**, p. 95.

### 3 DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

No Brasil, há distintos regimes previdenciários, a saber: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), este de filiação exclusiva de agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios, e os Regimes Facultativos Complementares.

Entende-se por regime previdenciário:

Aquele que abarca, mediante normas disciplinares da relação jurídica previdenciária, uma coletividade de indivíduos que tem vinculação entre si em virtude da relação de trabalho ou categoria profissional a que está submetida, garantindo a esta coletividade, no mínimo, os benefícios essencialmente observados em todo o sistema de seguro social – aposentadoria e pensão por falecimento do segurado.<sup>71</sup>

Em que pesem todos os trabalhadores estarem protegidos pela previdência social, dada a diversidade de regimes, as regras de proteção variam conforme a atividade laboral exercida. Há, ainda, a possibilidade de adesão a regimes de previdência complementar.

A mencionada diversidade de regimes explica-se em razão das necessidades observadas ao longo do tempo, especialmente considerando-se questões relacionadas ao financiamento e ao custeio de benefícios.

Referindo-se aos regimes de previdência social compulsórios – RPPS e RGPS –, Carvalho Filho<sup>72</sup> explica que:

[...] embora apresentem pontos de convergência em alguns aspectos, com vistas à obtenção da maior uniformidade possível, têm fisionomia e destinatários próprios. O primeiro tem a disciplina prevista nos arts. 201 e 202, sendo aplicáveis aos trabalhadores em geral, pertencentes em regra à iniciativa privada e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, o segundo encontra no art. 40 e seus parágrafos, destinando-se especificamente aos servidores públicos efetivos, regidos pelos respectivos estatutos funcionais.

Os dispositivos do primeiro conjunto normativo constituem o *regime geral de previdência social*, ao passo que os do segundo formam o *regime previdenciário especial* dos servidores públicos efetivos. Por exceção, limitada esta a alguns poucos casos, a Constituição manda aplicar supletivamente o regime geral da previdência a determinadas situações enquadradas no regime do servidor estatutário. É o que consta no art. 40,

<sup>71</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Curso elementar de direito previdenciário**, p. 69.

<sup>72</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 633-634.

§12, da CF, introduzido pela EC 20/98, pelo qual o regime previdenciário dos servidores públicos *'observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social'* [grifo do autor].

Di Pietro, em clara referência aos regimes próprios, preleciona<sup>73</sup>:

Pela Emenda Constitucional nº 20, de 15-12-98, que estabeleceu a **reforma da previdência social** (primeira reforma), o regime previdenciário é previsto para todas as categorias de servidores, porém com duas modalidades um pouco diversas: alguns sujeitos ao regime geral de previdência social, estabelecido no art. 201 e seguintes, em tudo igual ao do trabalhador privado, enquanto outros estão sujeitos ao regime previdenciário próprio do servidor, previsto no artigo 40. A primeira modalidade está disciplinada pela Lei nº 8.212, de 24-7-91, e, a segunda, pela Lei nº 9.717, de 27-11-98 (alterada pela Lei nº 10.887, de 18-6-2004), que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; esta lei estabelece algumas normas de âmbito apenas federal e outras normas gerais obrigatórias para todos os níveis de governo, sem afetar a competência de cada qual para instituir o respectivo regime previdenciário, já que se trata de matéria de competência concorrente, em que a União estabelece apenas as normas gerais e os Estados exercem a competência suplementar (art. 24, XII, e parágrafos da Constituição); os Municípios também podem legislar supletivamente com base no artigo 30, II [grifo do autor].

Pois bem, nas seções seguintes passa-se a discorrer sobre a definição e as principais características dos regimes previdenciários em vigor no Brasil.

### 3.1 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

#### 3.1.1 Considerações iniciais

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) está disciplinado no art. 201 da CRFB/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, onde reza que: “a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória”.

Em nível infraconstitucional, o RGPS é disciplinado pelas Leis nºs. 8.212/91 e 8.213/91, que dispõem, respectivamente, sobre o Plano de Custeio e o

---

<sup>73</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. Atlas: São Paulo, 2008, p. 525-526.

Plano de Benefícios, ambas regulamentadas pelo Decreto nº 3.048/99, conhecido como Regulamento de Previdência Social (RPS).

A gestão do referido regime previdenciário é delegada ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), “autarquia federal responsável pela arrecadação de contribuições para a seguridade social e, também, pela concessão de benefícios e serviços do RGPS”.<sup>74</sup>

Assim, o RGPS é considerado regime básico de previdência social, “sendo de aplicação compulsória a todos aqueles que exerçam algum tipo de atividade remunerada, exceto se esta atividade já gera filiação a determinado regime próprio de previdência”.<sup>75</sup>

Além dos segurados obrigatórios do RGPS, também a este podem filiar-se aquelas pessoas que não desempenhem qualquer atividade remunerada, mas, por ato volitivo, desejam participar do regime. É como afirmam Dias e Macêdo<sup>76</sup>:

Além dos trabalhadores da iniciativa privada, cuja filiação é obrigatória, é possível a filiação facultativa (não obrigatória) ao Regime Geral de Previdência Social, nos termos do art. 13 da Lei 8.213/91. A filiação facultativa tem como pressuposto o fato de o interessado estar excluído do Regime Geral de Previdência Social como segurado obrigatório (art. 13, parte final, da Lei 8.213/91) e não pertencer a Regime Próprio de Previdência Social, *ex vi* do art. 20, §5º, da CF.

No conceito apresentado por Akashi<sup>77</sup>:

O Regime Geral da Previdência Social é aquele que, instituído pelo Estado, abrange todas as pessoas que não estão vinculadas a nenhum Regime Próprio de Previdência. Ele é gerido por uma autarquia federal, o INSS, e destina-se, principalmente, aos trabalhadores da iniciativa privada. Participa do RGPS a população economicamente ativa do País, cuja filiação é obrigatória, excetuando-se os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos na Administração Pública que possuam Regime Próprio de Previdência.

Nas elucidativas palavras de Campos<sup>78</sup>:

<sup>74</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.108.

<sup>75</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 144.

<sup>76</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**, p.36.

<sup>77</sup> AKASHI, Diogo Telles. **Regime e reforma da previdência social do setor público** – Comentários à Emenda Constitucional nº 41/03. São Paulo: Letras Jurídicas, 2005, p. 22.

<sup>78</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**, p. 60.



O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) disciplina a previdência de todos aqueles que não se vinculam aos RPPS. Tem, nesse sentido, caráter residual para reger a previdência: a) dos trabalhadores da iniciativa privada (art. 12 da Lei n. 8.212/91); b) dos não trabalhadores no sentido técnico (v.g., estagiários e desempregados), mas que podem ter previdência (art. 14 da Lei n. 8.212/91); e c) dos servidores públicos (titulares ou não titulares de cargos efetivos, agentes políticos etc.) que não estejam amparados por regime próprio (art. 13 da Lei n. 8.212/91).

Dessa última lição se extrai que o RGPS será aplicado subsidiariamente aos servidores públicos submetidos ao regime próprio, ou seja, inexistindo preceito específico no regime peculiar aplicável à determinada situação, utilizam-se as disposições do regime geral co-respectivo.<sup>79</sup>

A respeito disso, Campos<sup>80</sup> comenta:

O §12 do art. 40 da Constituição de 1988 dispõe que o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargos efetivos observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social. Como se vê, as regras do RGPS podem ser aplicadas de forma subsidiária em relação aos RPPS.

De acordo com a redação atual do texto constitucional, o RGPS deve prestar, nos termos da lei: a cobertura dos eventos doença, invalidez, morte e idade avançada; a proteção à maternidade, especialmente à gestante; a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa-renda e a pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes (art. 201, incisos I a V). Aqui, vale acrescentar que a proteção ao desemprego involuntário, embora previsto constitucionalmente, é excluída do rol de benefícios do RGPS, tendo regulamentação por lei específica, consoante disposição do art. 9º, §1º da Lei n. 8.213/91.

### **3.1.2 Segurados**

---

<sup>79</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006. p. 229.

<sup>80</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**, p. 131.

As pessoas que se caracterizam, pela atividade laboral que desempenham, como seguradas do RGPS estão elencadas nos termos do art. 9º e seus parágrafos, do Decreto nº 3.048/99.

Castro e Lazzari<sup>81</sup>, de forma resumida, explicam a filiação compulsória e facultativa ao regime previdenciário em comentário:

A pessoa física que exerce atividade remunerada, efetiva ou eventual, de natureza urbana ou rural, com ou sem vínculo de emprego, a título precário ou não, bem como aquele que a lei define como tal, observadas, quando for o caso, as exceções previstas no texto legal, ou exerceu atividade das mencionadas acima, no período imediatamente anterior ao chamado 'período de graça'. Considera-se segurado, também, aquele que se filia facultativa e espontaneamente à Previdência Social contribuindo para o custeio das prestações sem estar vinculado obrigatoriamente ao RGPS ou a outro regime previdenciário qualquer.

Assim, verifica-se que existem duas espécies de segurados: os obrigatórios e os facultativos.

Os segurados obrigatórios são aqueles, como designa o próprio termo, vinculados obrigatoriamente ao sistema previdenciário, não havendo a possibilidade de exclusão voluntária. Estão explicitados no art. 12 da Lei nº 8.212/91 e no art. 11 da Lei nº 8.213/91.

Referida legislação previdenciária classifica os segurados obrigatórios em cinco espécies: empregado; empregado doméstico; contribuinte individual; trabalhador avulso e segurado especial.

O conceito de empregado adotado pelo RGPS abarca tanto o trabalhador urbano quanto o rural, submetidos ao contrato de trabalho, cujos pressupostos são: ser pessoa física e realizar trabalho de modo personalíssimo; prestar serviço de natureza não eventual; ter afã de receber salário pelo serviço prestado; trabalhar sob dependência do empregador (subordinação).<sup>82</sup>

Bragança<sup>83</sup> também aponta como características do segurado empregado as seguintes: "a) ser pessoa física; b) prestar serviço de natureza não eventual; c) prestar serviço com subordinação jurídica; e d) ser remunerado".

---

<sup>81</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.151.

<sup>82</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.167.

<sup>83</sup> BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Direito previdenciário**, p. 20.

Tal conceito é similar ao da legislação trabalhista, constante do art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que dispõe: “Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário”.

Na categoria de segurado, tem-se, ainda, o empregado doméstico, assim identificado por Correia e Correia<sup>84</sup>:

O doméstico é aquele empregado – com todas as características inerentes a este (subordinação, onerosidade, pessoalidade e continuidade da prestação laboral) – que realiza serviços no âmbito familiar, a empregador sem finalidade lucrativa. Conforme o art. 1º da Lei n. 5.859/72, de 11 de dezembro de 1972, o doméstico seria ‘aquele que presta serviços de natureza contínua e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas’.

Por seu turno, insere-se na condição de contribuinte individual a pessoa física que explora atividade agropecuária ou pesqueira, a pessoa física que se ativa na extração de minerais, e ministro de confissão religiosa. Aquele que explora atividade agropecuária ou pesqueira comprova sua qualidade de beneficiário do sistema por meio de carteira de identificação e contribuição.<sup>85</sup>

Com o advento do Decreto nº 3.048/99, o legislador estendeu a alguns tipos de empresários a condição de contribuinte individual, quais sejam: o titular de firma individual; o diretor não empregado e o membro de conselho de administração, na sociedade anônima; todos os sócios, na sociedade em nome coletivo; o sócio cotista que participa da gestão ou percebe remuneração decorrente de seu trabalho, na sociedade por cotas de responsabilidade limitada, urbana ou rural; todos os sócios, na sociedade de capital e indústria; e o associado eleito para cargo de direção, observada a legislação pertinente, na cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial remunerada.<sup>86</sup>

Nos termos da Lei nº 8.630/93, entende-se por trabalhador avulso “aquele que, sindicalizado ou não, presta serviço de natureza urbana ou rural a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com intermediação obrigatória do sindicato da categoria ou do órgão gestor da mão-de-obra”.

---

<sup>84</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**, p.142.

<sup>85</sup> GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de direito previdenciário**, p. 44-45.

<sup>86</sup> GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de direito previdenciário**, p. 44.

A título de exemplificação de segurado trabalhador avulso, Tavares<sup>87</sup> indica o trabalho nos portos brasileiros, nas funções de capatazia, estiva, amarrador de embarcação, prático, entre outros.

O segurado especial possui definição própria no texto constitucional, conforme disposição contida no art. 195, §8º, *verbis*:

É o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus ao benefício nos termos da lei.

Resumidamente, a designação segurado especial traduz o pequeno produtor rural e o pescador artesanal, desde que atuem em regime de economia familiar e não tenham empregados, sendo possível, somente, um auxílio eventual de terceiros, exercido em condições de mútua colaboração e sem subordinação e remuneração. Em regra, estarão excluídos do conceito de segurado especial aqueles que exercerem outra atividade remunerada.<sup>88</sup>

Importante anotar que, por força da Lei nº 11.718/98, art. 12, §8º, o RGPS admite que o segurado especial possa contratar empregados em época de safra, não podendo ultrapassar 120 dias no ano. Assim, nos termos da recente alteração:

§ 8º O grupo familiar poderá utilizar-se de empregados contratados por prazo determinado ou trabalhador de que trata a alínea g do inciso V do caput deste artigo, em épocas de safra, à razão de no máximo 120 (cento e vinte) pessoas/dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho.

Por sua vez, os segurados facultativos são aqueles que não são vinculados obrigatoriamente ao sistema previdenciário (art. 14 da Lei n. 8.212/91), porém, estão amparados constitucionalmente no caso de desejarem filiar-se ao RGPS.

Sobre o segurado facultativo Castro e Lazzari<sup>89</sup> doutrinam:

É a pessoa que, que não estando em nenhuma situação que a lei considera como segurado obrigatório, deseja contribuir para a Previdência Social,

<sup>87</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**, p. 50.

<sup>88</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p.162-163.

<sup>89</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 172.

desde que seja maior de 14 anos (segundo o Decreto nº. 3.048/99, a partir dos 16 anos somente) e não esteja vinculado a nenhum regime previdenciário (art. 11 e §2º do Regulamento).

Conforme previsto no art. 11, em seu parágrafo 1º, do Decreto 3.048/99, podem filiar-se, facultativamente, entre outros: a dona de casa, o síndico do condomínio, quando não remunerado, o estudante.

Aqui, vale dizer, há uma exceção à regra da compulsoriedade, pois se está diante de uma verdadeira filiação de natureza voluntária, de responsabilidade exclusiva do interessado a partir da demonstração de desejo de formalizar sua inscrição perante a previdência social. Caso o segurado facultativo venha a exercer atividade remunerada, será convertido, automaticamente, em segurado obrigatório. A filiação compulsória sempre se sobrepõe à facultativa.<sup>90</sup>

### 3.1.3 Prestações

As prestações devidas pelo RGPS, conforme disposto na Lei nº 8.213/91, são divididas em duas espécies: benefícios e serviços. “As prestações são o gênero, do qual são espécies os benefícios e serviços”.

Benefícios, em rigor, são os valores pagos em dinheiro aos segurados e a seus dependentes. Por sua vez, os serviços são prestações imateriais postas à disposição dos beneficiários.<sup>91</sup>

Nos termos do art. 18, da Lei nº 8.213/91, observa-se que existem prestações devidas somente ao segurados, elencadas no inciso I; outras que somente são devidas ao dependente, descritas no inciso II, e outras que são devidas tanto ao segurado quanto ao dependente.

Ressalte-se que, em obediência ao que prega o art. 201, §2º, da CRFB/88, nenhum benefício que substitua o salário-de-contribuição ou o rendimento do trabalho terá valor inferior ao salário mínimo.

---

<sup>90</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 174.

<sup>91</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 388.

Assim sendo, o legislador ordinário estabeleceu, no art. 29, §2º da Lei nº 8.213/91, que: “o valor do salário-de-benefício não será inferior ao de um salário mínimo, nem superior ao do limite máximo do salário-de-contribuição na data do início do benefício”.

No que tange aos próprios segurados, são devidas as seguintes prestações: aposentadoria por invalidez; aposentadoria por idade; aposentadoria por tempo de contribuição; aposentadoria especial; auxílio-doença e auxílio-acidente; salário-família e salário-maternidade.

Quanto ao benefício da aposentadoria por invalidez, Tavares<sup>92</sup> leciona:

[...] é devida quando o segurado for considerado incapacitado e insuscetível de reabilitação para o exercício de qualquer atividade, enquanto permanecer nessa situação. A concessão está condicionada ao afastamento de todas as atividades. [...] Se o aposentado retornar voluntariamente à atividade, terá sua aposentadoria automaticamente cancelada desde o retorno.

A aposentadoria por idade é benefício devido mensal e sucessivamente, inclusive para o doméstico, ao segurado homem que completar 65 (sessenta e cinco) anos e à mulher que completar 60 ( sessenta) anos. Para os trabalhadores rurais tais limites de idade são reduzidos em cinco anos.<sup>93</sup>

Esse benefício pode ser compulsório, aos 70 anos, mediante requerimento do empregador, nos termos do art. 51 da Lei nº 8.213/91, que reza:

A aposentadoria por idade pode ser requerida pela empresa, desde que o segurado empregado tenha cumprido o período de carência e completado 70 (setenta) anos de idade, se do sexo masculino, ou 65 (sessenta e cinco) anos, se do sexo feminino, sendo compulsória, caso em que será garantida ao empregado a indenização prevista na legislação trabalhista, considerada como data da rescisão do contrato de trabalho a imediatamente anterior à do início da aposentadoria.

A aposentadoria por tempo de contribuição é fruto da Emenda Constitucional nº 20/98, que alterou o disposto no art. 201, §7º, inciso I, da CRFB/88. É requisito para a obtenção do benefício a comprovação de 35 anos de contribuição, se o segurado for do sexo masculino, e 30 anos, se do sexo feminino.

Gonçales<sup>94</sup>, a respeito, comenta que:

---

<sup>92</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**, p. 106-107.

<sup>93</sup> GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de direito previdenciário**, p. 113-114.

<sup>94</sup> GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de direito previdenciário**, p. 115.

Nessa mesma Emenda Constitucional o legislador houve por bem garantir o direito adquirido ao benefício aposentadoria por tempo de serviço aos segurados que tenham cumprido os requisitos para sua obtenção com base nos critérios da legislação anterior. [...] Da leitura do §7º do art. 201 da Constituição Federal, com redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº. 20, de 15-12-98, conclui-se que o valor do benefício aposentadoria por tempo de contribuição é igual a 100% do salário-de-benefício.

O benefício da aposentadoria especial caracteriza uma espécie de aposentadoria por tempo de serviço, porém, com redução de tempo em razão de o trabalhador desempenhar sua atividade profissional com exposição a determinados agentes nocivos à sua saúde ou integridade física. O exercício de atividades nestas condições permite que o segurado possa se aposentar aos 15, 20 ou 25 anos de contribuição.<sup>95</sup>

O auxílio-doença, disciplinado nos arts. 59 a 64 da Lei nº. 8.213/91, é devido quando o segurado ficar incapacitado para o trabalho ou para sua atividade habitual, por mais de quinze dias consecutivos, desde que cumprida a carência.

Ressalte-se que não será devido auxílio-doença ao segurado que se filiar ao RGPS já portador da doença ou da lesão invocada como causa para o benefício, salvo quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão (art. 59, parágrafo único).

Previsto no art. 86, caput, da Lei nº 8.213/91, o auxílio-acidente será concedido como indenização ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho habitual. Bem por isso:

Não há por que confundí-lo com o auxílio-doença: este somente é devido enquanto o segurado se encontra incapaz, temporariamente, para o trabalho; o auxílio-acidente, por seu turno, é devido após a consolidação das lesões ou perturbações funcionais de que foi vítima o acidentado, ou seja, após a 'alta médica', não sendo percebido juntamente com o auxílio-doença, mas somente após a cessação deste último – Lei do RGPS, art. 86, §2º.<sup>96</sup>

Quanto aos benefícios devidos aos dependentes, há previsão legal de pensão por morte e de auxílio-reclusão.

---

<sup>95</sup> BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Direito previdenciário**, p. 123.

<sup>96</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Curso elementar de direito previdenciário**, p. 297.

A pensão por morte, benefício previsto no art. 201, inciso V, da CRFB/88, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, é devida em razão da morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

A interpretação dada por Souza<sup>97</sup> tem pertinência com essa assertiva:

Quando a nova Carta Constitucional, consciente das novas relações sociais e econômicas, dos importantes avanços conquistados pela mulher no sentido de sua inserção no mercado de trabalho, mudou a lógica jurídica até então vigente, estabelecendo que não há diferença entre homens e mulheres, o fez apenas no sentido de extensão de direitos. O homem não era considerado, até 1988, dependente econômico da mulher, a não ser em caso de invalidez. A mulher, ao contrário, era automaticamente, considerada dependente de seu marido ou de seu pai; portanto, não era necessário comprovar relação de dependência econômica, já que esta era, entendia-se à época, inerente à sua condição.

O auxílio-reclusão, com previsão no art. 80 da Lei nº 8.213/91, será devido nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receber remuneração da empresa e nem estiver no gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço.

Outros dois benefícios a que fazem juz os segurados, elencados no art. 18, inciso I, da Lei nº 8.213/91, são o salário-família e o salário-maternidade.

O salário-família, direito do trabalhador de baixa renda, conforme determina o art. 7º, inciso XII, da CRFB/88, segundo Bragança<sup>98</sup>: “Tem por finalidade assegurar cotas pecuniárias aos trabalhadores destinadas a auxiliá-los no sustento e educação dos filhos”.

Nos termos do art. 65, caput, da Lei nº 8.213/91, *verbis*: “O salário-família sera devido, mensalmente, ao segurado empregado, exceto ao doméstico, e ao segurado trabalhador avulso, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados [...]”.

Nessa trilha, não se pode deixar de mencionar o salário-maternidade, benefício de duração de cento e vinte dias a que faz juz a segurada do RGPS, aí entendida a proteção da maternidade, não só da segurada grávida, mas também da adotante. Tanto é assim que o art. 71-A da Lei nº 8,213/91, acrescentado pela Lei nº 10.421/02, dispõe:

---

<sup>97</sup> SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às emendas Constitucionais nº. 20/98 e nº. 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº. 47/05, p. 100.

<sup>98</sup> BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Direito previdenciário**, p. 135.



Art. 71-A. À segurada da Previdência Social que obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança é devido salário-maternidade pelo período de 120 (cento e vinte) dias, se a criança tiver até 1 (um) ano de idade, de 60 (sessenta) dias, se a criança tiver entre 1(um) e 4 (quatro) anos de idade, e de 30 dias, se a criança tiver de 4 (quatro) a 8 (oito) anos de idade.

Por fim, há prestações devidas tanto ao segurado quanto aos dependentes, denominadas de serviços, que estão divididos em duas espécies: “serviço social” e “habilitação e reabilitação profissional”.

Gonçales pontua que:

Essas são prestações-serviços, que se distinguem das prestações benefícios (em dinheiro). Os serviços são também prestados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social. Os serviços sanitários (assistência médica, hospitalar, farmacêutica, ambulatorial, odontológica etc.) são, hoje, da responsabilidade do Sistema Único de Saúde – SUS (área federal, estadual e municipal).<sup>99</sup>

O serviço social tem como desígnio prestar orientação e apoio no que se refere à solução dos problemas pessoais e familiares do beneficiário, além de prestar auxílio no processo de solução dos problemas decorrentes de sua relação com a Previdência Social. Por meio de ações profissionais na área de assistência social, uma das principais atividades é esclarecer o usuário acerca dos seus direitos, tanto dentro quanto fora do contexto previdenciário.<sup>100</sup>

Acerca da habilitação e reabilitação profissional, consta do art. 89, da Lei nº. 8.213/91, *in verbis*:

A habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re)educação e de (re)adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive.

O conceito de habilitação profissional não se confunde com o de reabilitação, por tratar-se de serviço cujo fim é preparar o inapto para o mercado de trabalho. A reabilitação, por seu turno, visa recuperar a capacidade laboral do trabalhador<sup>101</sup> para que tenha melhores condições de reinserir-se no mercado de trabalho.

---

<sup>99</sup> GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de direito previdenciário**, p. 138.

<sup>100</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 601.

<sup>101</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**, p. 157.

## 3.2 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

### 3.2.1 Considerações iniciais

Uma definição clara do regime previdenciário que começa a ser estudado é extraída de Akashi<sup>102</sup>, como a seguir se transcreve:

Considera-se como Regime Próprio de Previdência Social aquele instituído por lei pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em favor dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo e dos militares, devendo assegurar, pelo menos, proventos de aposentadoria e pensão por morte. Porém é possível à legislação dos entes da Federação ampliar os benefícios previdenciários concedidos aos seus servidores.

A regulamentação dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), sistemas estes que abarcam os servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como também os militares dos Estados e do Distrito Federal, foi dada pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, quando estabeleceu as suas normas basilares.<sup>103</sup>

O citado diploma legal, que discorre sobre a organização básica dos RPPSs, foi complementado e sofreu alterações promovidas pelas Medidas Provisórias nº 2.187-13/01 e nº 167/04.<sup>104</sup>

Ressalte-se que é de natureza nacional a citada Lei nº 9.717/98, o que determina a sua observância obrigatória por parte dos demais entes federados, pois compete a União definir normas gerais nesta matéria, que é de competência concorrente (art. 24, XII, CRFB/88).

No mesmo sentido, Carvalho Filho<sup>105</sup> destaca que a despeito de a Lei nº 9.717/98 ser federal, trata-se de norma geral de aplicabilidade a todas as esferas da federação, em decorrência das determinações constitucionais. Dessa forma, os

---

<sup>102</sup> AKASHI, Diogo Telles. **Regime e reforma da previdência social do setor público** – Comentários à Emenda Constitucional nº 41/03, p. 27.

<sup>103</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 634.

<sup>104</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 28.

<sup>105</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 633-634.

entes federativos, aí incluídos os municípios, têm a obrigação de respeitar seus preceitos e estão impossibilitados de criar normas diversas em dissonância com as normas por ela determinadas.

Os RPPSs são sistemas previdenciários mantidos pela União, pelos estados e por alguns municípios em favor de seus servidores públicos e militares, significando dizer que nestes entes federativos os servidores ocupantes de cargos públicos efetivos não são vinculados ao RGPS, mas sim ao regime próprio de previdência, desde que existente.

Prado<sup>106</sup>, sobre o tema, observa que:

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos segue os dispositivos do art. 40 da CF/88, com redação inicialmente alterada pela EC nº 20/98 e atualmente dada pelas mencionadas EC nºs 41/2003 e 47/2005. Todas as reformas objetivavam um melhor equilíbrio nas contas previdenciárias.

A criação e a extinção dos RPPSs são procedidas mediante lei do respectivo ente de federação, inclusive por constituição estadual ou lei orgânica distrital ou municipal. Em caso de extinção, os servidores a ele filiados ficam, automaticamente, filiados ao RGPS.<sup>107</sup>

### 3.2.2 Segurados

São segurados do RPPS os servidores titulares de cargos efetivos da administração direta, autarquias e fundações, da União, do Distrito Federal, dos estados e municípios, conforme disposto no art. 40, caput, da CRFB/88, com redação dada pela EC nº 41/03.

Importante anotar que aos servidores não efetivos aplicam-se as regras do RGPS, conforme §13 do art. 40 da CRFB/88.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> PRADO, Leandro Cadenas. **Servidores públicos federais** – Lei nº. 8.112/90. 4. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2006. p. 176.

<sup>107</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.108-109.

<sup>108</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**, p. 133.

Dias e Macêdo<sup>109</sup> afirmam que:

[...] os regimes próprios de previdência social são destinados somente aos servidores ocupantes de cargo efetivo, visto que 'ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social' (conforme §13 do art. 40 da CF). Também pertencerão ao Regime Geral de Previdência Social os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo não amparados por Regime Próprio de Previdência.

Idêntica lição é trazida por Ibrahim<sup>110</sup>:

[...] somente os servidores ocupantes de cargo efetivo (incluindo vitalícios, como magistrados) poderão ingressar em regime próprio. Aqueles contratados pelo regime de emprego público, por prazo determinado, e ainda os que ocupam exclusivamente cargo em comissão são necessariamente vinculados ao RGPS (art. 40, § 13, da CRFB/88 e art. 12 da Lei nº 8.212/91).

Não obstante o art. 40, caput, da CRFB/88 assegurar regime de previdência aos servidores titulares de cargos efetivos nos distintos entes da federação, o seu § 20 veda a criação de mais de um RPPS por unidade da federação, *verbis*: “Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 42, § 3º, X”.

A exceção do dispositivo citado alude aos membros das Forças Armadas – os militares –, que terão tratamento diferenciado dos demais servidores públicos efetivos, consoante lei específica.

Da lição de Castro e Lazzari<sup>111</sup>:

Os militares não são mais considerados, pelo texto constitucional, servidores públicos, em face das alterações propostas pelo Poder Executivo e promulgadas pela Emenda Constitucional n. 18, de 5.2.98, criando tratamento diferenciado para os membros das Forças Armadas em vários aspectos, fundamentalmente acabando com o tratamento isonômico exigido pelo texto original da Constituição entre servidores civis e militares. [...] Assim, a Constituição em seu atual art. 142, X, remete à lei ordinária o tratamento de várias matérias de interesse dos militares, entre as quais as

---

<sup>109</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Jose Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**, p.37.

<sup>110</sup> IBRAHIM, Fábio Zambite. **Curso de direito previdenciário**, p. 662.

<sup>111</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.129.

“condições de transferências do militar para a inatividade”, apenas exigido que sejam respeitados os §§7º e 8º do art. 40.

Atualmente, os militares são regidos pela Lei nº. 6.880/80, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares, alterada pela Lei nº 10.416/02 e pela Medida Provisória nº 2.215-10/01, até então vigente.

### **3.2.3 Benefícios**

Considerando a existência de regimes próprios nos distintos entes federados, nesta seção se examinarão brevemente os benefícios do servidor de cargo efetivo da União.

Assim, os benefícios do RPPS no âmbito do serviço público federal são devidos ao servidor e a seus dependentes.

Reza no art. 185 da Lei nº 8.112/90 que os benefícios compreendem: (I) quanto ao servidor: aposentadoria, auxílio-natalidade, salário-família, licença para tratamento de saúde, licença à gestante, à adotante e licença-paternidade, licença por acidente em serviço, assistência à saúde e garantia de condições individuais e ambientais de trabalho satisfatórias, (II) quanto ao dependente: pensão vitalícia e temporária, auxílio-funeral, auxílio-reclusão e assistência à saúde.

A aposentação do servidor pode ocorrer por invalidez permanente. Nos termos do art. 186, I, da Lei nº 8.112/90, nos casos de aposentadoria por invalidez permanente os proventos são integrais, quando decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, e proporcionais nos demais casos.

Para a aposentadoria voluntária, o servidor deve obedecer aos seguintes requisitos: se homem, 35 anos de serviço; se mulher, 30; se professor, 30 anos de efetivo exercício em funções de magistério; se professora, 25, todos com proventos integrais. Nos casos de aposentadoria proporcional ao tempo de serviço, deve o servidor: se homem, cumprir 30 anos de serviço; se mulher 25, com proventos proporcionais a este tempo, e se homem aos 65 anos de idade e aos 60 (sessenta) se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

Além da aposentadoria por invalidez e voluntária, poderá o servidor se aposentar compulsoriamente, aos 70 anos de idade e com proventos proporcionais ao tempo de serviço.<sup>112</sup>

Na lição de Souza<sup>113</sup>, o benefício do auxílio-natalidade destina-se à servidora por motivo de nascimento do filho, sendo o valor equivalente ao menor vencimento do serviço público. Também goza do benefício, nas mesmas condições, a esposa ou companheira de servidor.

O salário-família é benefício devido ao servidor público, ativo ou inativo, por dependente econômico. Os dependentes, para fins de percepção deste benefício, estão elencados no art. 197, da Lei nº 8.112/90, *verbis*:

- I – o cônjuge ou companheiro e os filhos, inclusive os enteados até os 21 (vinte e um) anos de idade ou, se estudante, até os 24 (vinte e quatro) anos, ou, se inválido, de qualquer idade;
- II – o menor de 21 (vinte e um) anos, que, mediante autorização judicial, viver na companhia e às expensas do servidor, ou do inativo;
- III – a mãe e o pai sem economia própria.

A licença para tratamento de saúde é devida ao servidor que se encontre impossibilitado de exercer suas atividades por motivo de doença. O servidor permanece recebendo a remuneração a qual faz jus enquanto perdurar o gozo de tal benefício.<sup>114</sup> Tal benefício está disciplinado no art. 202 da supramencionada lei, e será concedido com base em perícia oficial.

De acordo com o art. 207 da lei em comento, será concedida licença à servidora gestante por 120 (cento e vinte) dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração. Também, à servidora que adotar ou obtiver guarda judicial de criança até 1 (um) ano de idade, serão concedidos 90 (noventa) dias de licença. Em ambos os casos, a servidora continua recebendo sua remuneração normal.

---

<sup>112</sup> SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às emendas Constitucionais nº. 20/98 e nº. 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº. 47/05, p. 92.

<sup>113</sup> SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às emendas Constitucionais nº. 20/98 e nº. 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº. 47/05, p. 92.

<sup>114</sup> SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às emendas Constitucionais nº. 20/98 e nº. 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº. 47/05, p. 93.

A licença-paternidade é devida ao servidor, no caso de nascimento ou adoção de filhos, sendo concedido o prazo de 5 (cinco) dias de afastamento de suas atividades laborais.

A licença por acidente em serviço trata-se de benefício devido ao servidor acometido de dano físico ou mental, decorrente do desempenho de suas atividades, sem prejuízo de sua remuneração.<sup>115</sup> Configura acidente em serviço o dano físico ou mental sofrido pelo servidor, que se relacione, mediata ou imediatamente, com as atribuições do cargo exercido (art. 212, da Lei nº 8.112/90).

Acerca da pensão vitalícia, Dartora e Folmann<sup>116</sup> lecionam:

Fazem jus à pensão vitalícia, o cônjuge, a pessoa desquitada ou divorciada que seja credora de alimentos, o companheiro ou companheira designada ou o pai e mãe que comprovem dependência econômica do servidor, sendo que esta pensão somente cessará pela morte de todos beneficiários.

Por seu turno, a pensão temporária será prestada nos termos do art. 217, II, e destina-se aos filhos ou enteados menores de 21 anos ou inválidos e a crianças ou adolescentes sob guarda até os 21 anos de idade. Caso tenha sido inscrito irmão como dependente, este estará equiparado aos filhos, desde que seja comprovada sua dependência econômica exclusiva, em relação ao servidor.<sup>117</sup>

O benefício auxílio-funeral vem expresso no art. 226 da Lei nº 8.112/90, e destina-se “à família do servidor falecido na atividade ou aposentado, em valor equivalente a um mês da remuneração ou provento”. O auxílio será pago no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, por meio de procedimento sumaríssimo, à pessoa da família que houver custeado o funeral (§3º).

No tocante ao benefício do auxílio-reclusão, é devido à família do servidor ativo, nos termos do art. 229, *verbis*:

I - dois terços da remuneração, quando afastado por motivo de prisão, em flagrante ou preventiva, determinada pela autoridade competente, enquanto perdurar a prisão;  
II - metade da remuneração, durante o afastamento, em virtude de condenação, por sentença definitiva, a pena que não determine a perda de cargo.

---

<sup>115</sup> SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às emendas Constitucionais nº. 20/98 e nº. 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº. 47/05, p. 93.

<sup>116</sup> DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa. **Direito previdenciário**: temas atuais. Curitiba: Juruá, 2006. p. 246-247.

<sup>117</sup> DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa. **Direito previdenciário**: temas atuais, p. 246-247.

§ 1º Nos casos previstos no inciso I deste artigo, o servidor terá direito à integralização da remuneração, desde que absolvido.

§ 2º O pagamento do auxílio-reclusão cessará a partir do dia imediato àquele em que o servidor for posto em liberdade, ainda que condicional.

Com redação dada pela Lei nº 11.302/06, o art. 230 da Lei nº 8.112/90 dispõe que “[...] a assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica”.

A assistência terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado o servidor, ou mediante convênio ou contrato, ou ainda na forma de auxílio, mediante ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento.

### 3.3 REGIME FACULTATIVO COMPLEMENTAR

O regime facultativo de previdência complementar iniciou com a Lei nº 6.435/77, regulamentada pelo Decreto nº 81.240/78, que tratava das entidades fechadas de previdência privada, e Decreto nº 81.402/78, que por sua vez, tratava das entidades abertas, sendo ambos recepcionados pela Constituição vigente.

Até o advento da Emenda Constitucional n. 20, a matéria relativa à previdência complementar na Constituição se limitava a estabelecer, como ônus da Previdência Social, a criação de um ‘seguro coletivo, de caráter complementar e facultativo, custeado por contribuições adicionais’ (art. 201, §7º, do texto original). Com a Emenda, a matéria passou a ser disciplinada nos arts. 40 e 202, determinando, ao contrário do texto anterior, a autonomia do regime previdenciário complementar em face dos regimes públicos de previdência, o que, de fato, já ocorria com os segurados do Regime Geral de Previdência Social, que participam compulsoriamente desse regime, em sistema contributivo de repartição, e facultativamente, de planos de previdência complementar, mediante sistema de capitalização. Com a Emenda n. 20, o art. 40, nos §§14 a 16, passou a prever a



possibilidade de fundos de previdência complementar também para os agentes públicos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios.<sup>118</sup>

No dizer de Carvalho Filho<sup>119</sup>:

O motivo da instituição do regime da previdência complementar está no texto do art. 40, §14, da CF. É que, com a criação desse regime, passou a admitir-se que União, Estados, Distrito Federal e Municípios possam fixar limite máximo de valor como base para as contribuições previdenciárias normais e, por consequência, para o pagamento de benefícios, como proventos de aposentadoria e pensões. Por conseguinte, o servidor não mais perceberá tais benefícios com o mesmo valor da remuneração que lhe era paga quando em atividade, o que tradicionalmente ocorria. Se desejar perceber proventos e pensões com o mesmo valor, ou valor aproximado ao do serviço ativo, terá que integrar também o regime da previdência complementar e, como é evidente, pagar as respectivas contribuições. É o mesmo sistema, portanto, que sempre foi adotado para os empregados sujeitos ao regime geral de previdência social.

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98, as Leis Complementares nºs. 108 e 109, ambas sancionadas em 29 de maio de 2001, passaram a atender ao disposto no art. 202, caput, da CRFB/88, *verbis*:

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.

A previdência complementar é um sistema securitário privado e facultativo, que objetiva atender pessoas que desejam gozar a velhice com maior conforto, percebendo valores superiores ao teto do RGPS.<sup>120</sup>

A Lei Complementar nº 108/01 trata da relação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. Por seu turno, a Lei Complementar nº 109/01 dispõe sobre o regime de previdência complementar e dá outras providências.

De acordo com o disposto no art. 2º da Lei Complementar nº 109/01, entende-se por entidade de previdência privada as que “têm por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário”. E, conforme previsão contida no art. 33 do mesmo diploma legal, para que haja constituição e

<sup>118</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.116.

<sup>119</sup> CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 642.

<sup>120</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 682.

funcionamento de uma entidade previdenciária privada, será necessária prévia e expressa autorização do órgão regulador e fiscalizador.

As entidades de previdência complementar são classificadas em fechadas e abertas (art. 4º), com características próprias que merecem ser aprofundadas.

### 3.3.1 Regime de Previdência Complementar Fechado

As entidades fechadas de previdência complementar são aquelas acessíveis, exclusivamente, aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que são denominados patrocinadores; e aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominados instituidores (art. 31, I e II, da LC 109/01).

A lição de Carvalho Filho<sup>121</sup> ratifica:

**Entidades fechadas de previdência social** são aquelas cujo acesso é permitido exclusivamente a empregados de uma empresa ou a servidores públicos de qualquer das pessoas federativas (ou das pessoas da administração indireta), sendo essas entidades denominadas de **patrocinadores**, ou a associados ou membros de entidades profissionais, classistas ou setoriais, denominadas de **instituidores**. A exigência desse tipo de entidade para a previdência complementar dos servidores públicos já era previsto no art. 200, §4º, da CF, e com base neste dispositivo é que foi editada a Lei Complementar nº 109/2001, que a regulamentou [grifo do autor].

Conforme disposto no § 1º do citado art. 31, as entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos.

Na linha de raciocínio de Castro e Lazzari<sup>122</sup>:

Não pode o próprio empregador explorar a atividade de previdência complementar; para estabelecer o plano previdenciário privado, deverá constituir entidade própria para este fim. Não se confunde, portanto, a personalidade jurídica da empresa patrocinadora ou instituidora (empregador) com a da entidade previdenciária complementar.

---

<sup>121</sup> CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 643-644.

<sup>122</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.117.

As entidades fechadas, ao contrário das entidades abertas, são desprovidas de finalidade lucrativa, e têm como objeto exclusivo a administração e a execução de planos de benefícios de natureza previdenciária, salvo serviços relativos à saúde, desde que estivessem disponíveis na data da publicação da LC 109/91.<sup>123</sup> Trata-se de uma distinção relevante entre as entidades abertas e fechadas de previdência complementar.

Note-se que o controle, a regulamentação e a fiscalização das entidades fechadas são de responsabilidade da Secretaria de Previdência Complementar (SPC), subordinada ao Ministério de Previdência Social (art. 19 do Decreto nº 81.240/78).

### 3.3.2 Regime de Previdência Complementar Aberto

Conforme disposto no art. 36, caput, da Lei Complementar nº 109/01, as entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas.

A previdência privada aberta pode ser contratada por qualquer pessoa física, independente de profissão, residência ou idade. Tais entidades abertas de previdência complementar também podem ser sociedades seguradoras do ramo vida, desde que autorizadas a operar os planos de previdência complementar.<sup>124</sup>

Tavares<sup>125</sup>, a respeito, ensina:

As entidades abertas são organizadas como sociedades anônimas e podem pactuar dois tipos de planos: individual ou coletivo, se as pessoas físicas estiverem vinculadas a uma pessoa física contratante, como por exemplo, uma empresa. Esta modalidade possui como características a portabilidade de carteiras, a possibilidade de resgate técnico das contribuições e pode prever planos com renda continuada ou pagamento único.

---

<sup>123</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 689.

<sup>124</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p.687.

<sup>125</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**, p. 16-17.

Saliente-se que a pessoa do segurado, associado ou beneficiário é designada como “participante” ou “assistido”. Para que o indivíduo se enquadre no plano previdenciário de entidade fechada será necessário que preencha os requisitos exigidos pela entidade, que, geralmente, é a vinculação a um empregador (empresa).<sup>126</sup>

O ingresso no plano de entidade aberta é voluntário, não sendo necessária, portanto, a vinculação a um empregador. Será considerado assistido o participante ou seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada (art. 8º, I e II, da LC 109/01).

O Decreto-lei nº 73/66, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regulamenta as operações de seguros e dá outras providências, estabelece que a constituição e o funcionamento das entidades abertas dependem de prévia e expressa aprovação do órgão fiscalizador, que, neste caso, é a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), que por sua vez está subordinada ao Ministério da Fazenda.

Importante acrescentar que o Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 92/2007, que, entre outras deliberações, cria a previdência complementar para os servidores públicos, encontra-se no Congresso Nacional à espera de aprovação. Referido projeto, quando transformado em lei, regulamentará os §§ 14 e 15 do art. 40 da CRFB/88, com a redação dada pela EC n. 41/2003, que significa a autorização para criação do regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixando “[...] para o valor das aposentadorias e pensões o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral da previdência social de que trata o art. 201” (art. 40, §14, CRFB/88).

---

<sup>126</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.115-118.

#### 4 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO PÓS-1988

Após a promulgação da CRFB/88, houve grandes alterações em relação aos regimes próprios de previdência social, ambas patrocinadas por Emendas Constitucionais específicas.

De início, a EC nº 20/98 promoveu mudanças significativas tanto no regime próprio, como no regime geral de previdência social. Após isso, a EC nº 41/03 intensificou suas modificações, especialmente, nos regimes próprios de servidores dos entes federados, suas autarquias e fundações. Posteriormente, em 2005, com a entrada em vigor da EC nº 47/05, foram reduzidas certas perdas de direitos previdenciários sofridas pelos servidores públicos, pelas determinações da última reforma (EC nº 41/03).<sup>127</sup>

De acordo com o expediente da Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social (ANPREV), ao longo dos anos, o sistema universal de proteção social desvirtuou-se pelas políticas econômicas dos diversos governos pós-1988. Um dos pilares do dismantelamento da seguridade social foi o ajuste fiscal de 1998, daí a necessidade de reverter o desequilíbrio das contas públicas. Referido expediente explica que [...] a necessidade de reverter o desequilíbrio das contas públicas, através de sucessivas metas de superávit primário (receitas - despesas) teve um instrumento primordial: os recursos disponíveis no orçamento da Seguridade Social.<sup>128</sup>

A questão previdenciária tem sido uma das grandes preocupações dos governos do mundo inteiro, pois os esquemas de financiamento que deveriam dar sustentação financeira e atuarial aos sistemas previdenciários entraram em crise.

No início da implantação do sistema, o número de contribuintes era superior ao número de inativos, gerando saldos de caixa suficientes para garantir a viabilidade do sistema. Hoje, a sucessão de crises financeiras, a restrição do

---

<sup>127</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Método, 2008, p. 321.

<sup>128</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES FEDERAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **A previdência social nos vinte anos da Constituição de 1988**. Brasília, ano I, n. 6, dezembro 2008, p. 8.

mercado de trabalho e as crescentes taxas de envelhecimento da população, tem demandado a preocupação com a “saúde” dos sistemas de previdência social. Essa preocupação tem servido como pano de fundo das reformas que se vem realizando no sistema previdenciário brasileiro.

Na mesma linha de raciocínio, Alexandrino e Paulo<sup>129</sup> comentam:

Tanto a reforma de 1998 como a de 2003 propuseram-se, em linhas gerais, a assegurar um relativo equilíbrio financeiro ao sistema. Em 1998 foram estabelecidos limites mínimos de idade para a concessão da aposentadoria, passou-se a exigir um tempo mínimo de efetivo serviço no cargo e no serviço público para obtenção da aposentadoria, o texto constitucional passou a falar, expressamente em caráter contributivo, com base atuarial para o sistema [...].

A proteção dos servidores públicos brasileiros era provida pelo Estado mediante recursos do tesouro nacional, como política de pessoal, de caráter eminentemente assistencialista. Essa situação perdurou até o advento da EC nº 20/98, que então passou a exigir do servidor público a contraprestação contributiva como condição para a outorga do direito de aposentadorias e pensões.<sup>130</sup>

De acordo com Dias e Macêdo<sup>131</sup>:

[...] como técnica, a previdência pressupõe a preocupação com as suas fontes de financiamento e com a necessidade de definir um equilíbrio entre receitas e despesas. O reconhecimento do direito à previdência social implica integrar tal equilíbrio: não se podem prever benefícios sem que haja fonte de custeio adequada, princípio, aliás, reconhecido pela Constituição no §5º do art. 195.

Posteriormente, a EC nº 41/03, reformada pela EC nº 47/05, alterou fundamentalmente as normas atinentes aos regimes próprios dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e apenas em aspectos pontuais, o regime administrado pelo INSS.

---

<sup>129</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, p. 322.

<sup>130</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Jose Leandro Monteiro de. **Nova Previdência Social do Servidor Público**, p.14.

<sup>131</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Jose Leandro Monteiro de. **Nova Previdência Social do Servidor Público**, p. 63.

#### 4.1 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A CRFB/88 foi responsável por introduzir no ordenamento jurídico pátrio o conceito de seguridade social. Com a divisão em três segmentos básicos – saúde, previdência e assistência social – tornou-se possível a criação de políticas sociais integradas e complementares.

Com o intuito de promover a proteção social universal foram postos em prática novos princípios constitucionais, sendo possível construir, dessa forma, um sistema tributário capaz de dar guarida à cobertura financeira do sistema, além de permitir sua continuidade e ampliação.

Bem a propósito, as reformas constitucionais previdenciárias centraram-se, efetivamente, nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, tendo como marcos as Emendas Constitucionais nº 20, de 16 de dezembro de 1998, e nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

O equilíbrio da previdência social interessa não só à Administração Pública, mas também ao servidor e à própria sociedade. Interessa mais de perto à Administração Pública porque lhe garante recursos para saldar suas obrigações sociais sem comprometimento de verbas destinadas a outros setores. Interessa ao servidor porque lhe dá a segurança de um sistema eficiente e efetivo. Por último, interessa à sociedade porque em última análise é ela a destinatária dos serviços públicos cuja efetividade e eficiência dependem da correta aplicação dos tributos, segundo suas finalidades constitucionais.<sup>132</sup>

Na interpretação de Campos<sup>133</sup>:

A necessidade de ajuste fiscal, por um lado, trouxe significativos avanços à solidez do sistema, e, por outro, implicou comprometimento de aspecto social, uma vez que retirou diversos direitos do servidor, entendidos como conquistas históricas. Mas, concebendo a equiprimordialidade entre interesse individual e coletivo, o desafio é manter os institutos previdenciários em constante reconstrução, a fim de se estabelecer um modelo isonômico que compatibilize o fiscal e o social sob o paradigma do Estado Democrático de Direito.

---

<sup>132</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**, p. 33.

<sup>133</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**, p. 34.

Nessa conjuntura, a implementação de alterações no ordenamento jurídico brasileiro tornou-se indispensável, cuja finalidade era equilibrar as contas públicas, por meio do ajuste fiscal sugerido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, foram as reformas administrativa e previdenciária que deram início às reformas constitucionais.<sup>134</sup>

#### 4.2 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98

A necessidade de padronizar os diversos regimes próprios de previdência dos entes federativos ensejou a edição da EC nº 20/98, que foi a base da reestruturação do sistema constitucional de previdência social dos diversos servidores públicos, com regulamento ditado pelas Leis nº 9.717/98 e nº 9.769/99.<sup>135</sup>

A Lei nº 9.717/98 dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

A Lei nº 9.769/99, por seu turno, dispõe sobre a compensação financeira dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria.

Na concepção de Di Pietro<sup>136</sup>, a Emenda nº 20 teve como principais objetivos:

- a) a previsão de regime previdenciário de caráter contributivo para os servidores ocupantes de cargos efetivos, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40, caput); a instituição desse regime foi mantida em caráter facultativo para Estados e Municípios (art. 149, §1º);
- b) inclusão no regime geral da seguridade social dos servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão ou de outros cargos temporários e dos servidores ocupantes de empregos públicos (art. 40, §13);

---

<sup>134</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**, p. 64.

<sup>135</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**, p. 64-65.

<sup>136</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 524.



- c) alteração dos requisitos para a aposentadoria voluntária dos servidores ocupantes de cargo efetivo, de modo a prolongar a sua permanência no serviço público e, paralelamente, retardar a sua dependência em relação ao seguro social (art. 40, §1º, III);
- d) previsão da possibilidade de estabelecimento de limite para proventos de aposentadoria e pensão, igual ao estabelecido para os segurados do regime geral de previdência social, sob a condição de ser instituída a chamada previdência complementar (art. 40, §14); a idéia é de que a previdência social responda dentro do limite estabelecido para a seguridade social em geral, ficando eventuais diferenças por conta da previdência complementar, também de caráter contributivo;
- e) previsão da possibilidade de instituição de fundos de aposentadoria e pensão para administração dos recursos do regime previdenciário próprio dos servidores (art. 249);
- f) vinculação das contribuições sociais ao regime previdenciário (art. 167, XI, combinado com o artigo 40, §12).

De acordo com Lazzari e Castro<sup>137</sup>, com o intuito de modificar a concepção do sistema, em 1988 ocorreu a primeira reforma previdenciária, com a instituição das novas regras para as aposentadorias, tanto dos regimes próprios, como do regime geral. As aposentadorias, então, seriam concedidas com base no tempo de contribuição e não mais no tempo de serviço para os que ingressassem nesses regimes após a publicação da EC nº 20/98, ou aos optantes pelas novas regras, para o caso dos já segurados.

Da lição de Dias e Macêdo<sup>138</sup> se extrai:

A Emenda Constitucional 20/1998 criou um autêntico sistema previdenciário para os servidores, instituindo a previsão de seu caráter contributivo obrigatório e da necessidade de buscar seu equilíbrio financeiro e atuarial. Extinguiu a aposentadoria proporcional por tempo de serviço e instituiu a aposentadoria por tempo de contribuição, vinculada a requisitos de tempo de contribuição e idade mínimos. [...] manteve-se, porém, a integralidade e paridade entre ativos e inativos.

Em decorrência da edição da referida Emenda, os regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos, das três esferas, passaram a ter o caráter contributivo e a observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial destes sistemas.

Consta do art. 40, caput, da CRFB/88:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações,

<sup>137</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p. 68.

<sup>138</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Jose Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**, p. 76.

é assegurado regime de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

A inserção do caráter contributivo no texto constitucional, como regra obrigatória, conforme anota Corrêa<sup>139</sup>, “passou a ser critério para determinar o direito à concessão da aposentadoria”.

Carvalho Filho<sup>140</sup>, sobre o tema, opina:

Não há a menor dúvida de que os benefícios previdenciários são, como regra, caracterizados pela onerosidade, o que significa que sua concessão implica utilização de recursos públicos, normalmente vultuosos em face do quantitativo de beneficiários. Sendo assim, é natural que tais benefícios devam refletir a contraprestação pelos valores que o servidor vai paulatinamente pagando a título de contribuição.

Por essa razão, a Constituição foi bem clara ao estabelecer, para os servidores públicos, ‘**regime de previdência de caráter contributivo**’, de forma a ser preservado o equilíbrio financeiro e atuarial, como consta no art. 40, *caput*, da CF, com a redação da EC nº 20/98 [grifo do autor].

Observe-se, de plano, que a expressão “cargos efetivos” exclui o servidor contratado e o comissionado do rol dos segurados de regimes próprios, destinados unicamente ao servidor efetivo.<sup>141</sup>

Nesse sentido, também explica Dias e Macêdo<sup>142</sup>:

Afastou-se a possibilidade de incluir entre os beneficiários desses sistemas próprios de previdência os servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de cargos temporários (art. 37, IX, da Constituição e Lei 8.745/1993) e de empregos públicos (Lei 9.962/2000), aos quais se aplica o Regime Geral de Previdência Social (art. 40, §13 da Constituição). Tais servidores serão enquadrados no RGPS como empregados. Também se considera filiado ao RGPS como empregado o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social (art. 12, I, *h*, da Lei 8.212/1991).

Conforme Souza<sup>143</sup>, em termos de regra geral, a EC nº 20/98 trouxe as seguintes modificações para os RPPSs:

<sup>139</sup> CORRÊA, Joseane Aparecida. **Licença-prêmio e direito adquirido**. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2006. p. 45.

<sup>140</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, p. 636.

<sup>141</sup> ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. **Previdência social do servidor público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 89-90.

<sup>142</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Jose Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**, p. 77.

<sup>143</sup> SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº 47/05, p. 153-154.

1) vedação de percepção simultânea de proventos de aposentadoria concedidos no âmbito do RPPS com remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvadas as acumulações constitucionalmente permitidas (art. 37, XIV);

2) caráter contributivo do regime;

3) exigência de que o servidor possua, para passar à inatividade, tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício de cargo público, e de 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

4) exigência de idade mínima para a aposentadoria integral, além do tempo de contribuição;

5) vedação a qualquer forma de contagem de tempo fictício;

6) determinação de se vincular o servidor não titular de cargo efetivo ao RGPS;

7) permissão para que os entes instituem regime de previdência complementar para os respectivos servidores, e com isso, limitem o valor das aposentadorias e das pensões ao teto do RGPS;

8) permissão para que os entes instituem fundos com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de benefícios previdenciários.

Entre as modificações trazidas pela comentada EC nº 20/98, merecem destaque as que dizem respeito à contagem de tempo fictício, como será abordado na seção seguinte.

#### **4.2.1 Fim da contagem de tempo fictício**

Uma das alterações ocorridas com a reforma está relacionada com o fim da contagem de tempo fictício, consoante disciplina o §10 do artigo 40 da CRFB/88, o qual passou a prever que “a lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício”. Com isso, não é mais possível a contagem de licença-prêmio em dobro para efeito de aposentadoria e de tempo de serviço em que não houve recolhimento de contribuição.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 74.

Acerca da matéria, Carvalho<sup>145</sup> comenta:

Os dispositivos que autorizam a contagem em dobro de licenças e férias não gozadas, a toda evidência, estão hoje revogados, recepcionados que não foram pela nova ordem constitucional, ante a proibição expressa de previsão daqueles preceitos pela lei, inserta no §10 do art. 40 da Constituição Federal, com redação da Emenda nº. 20/98.

Importante destacar, conforme lecionam Dias e Macêdo<sup>146</sup>, que tempo de contribuição fictício é aquele considerado pela lei como tempo de serviço para fins de aposentadoria, sem que tenha havido concomitantemente contribuição e exercício de atividade. Por seu turno, tempo de efetivo exercício no serviço público é aquele prestado à entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive sob o regime celetista.

Contudo, prevê o art. 3º, caput, da EC nº 20/98:

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

Observa-se, portanto, que o tempo fictício, para quem preencheu os requisitos para aposentadoria até a data da publicação da referida EC, será contabilizado, tendo em vista o direito adquirido. No entanto, aquele que não teve a possibilidade de se aposentar até aquela data, inclusive com o tempo fictício, não terá condições de fazê-lo posteriormente.<sup>147</sup>

Nas esclarecedoras palavras de Dartora e Folmann<sup>148</sup>, a expressão direito adquirido “[...] vem do verbo latino *acquierere* (adquirir, alcançar, obter), *adquirido* quer dizer obtido, *já conseguido, incorporado* [grifo dos autores]”.

Martinez<sup>149</sup> explica que:

<sup>145</sup> CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. **O servidor público e as reformas da previdência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 16.

<sup>146</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Jose Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**, p. 89-91.

<sup>147</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Jose Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**, p. 95.

<sup>148</sup> KOSKUR, Geni. Fundamentos do direito adquirido e sua aplicabilidade no direito previdenciário. In: DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa (coords.). **Direito previdenciário: temas atuais**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 203.

<sup>149</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Direito adquirido na previdência social**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003. p. 50.

Direito adquirido é aquele sem possibilidade de ser alterado em sua essência; isso é suscitado principalmente por ocasião de lei nova que modifique o direito. Se o titular reuniu os pressupostos elegíveis até a superveniência da lei modificadora, está assegurado e não sofre a mudança operada por essa última lei, que se destina naturalmente a casos futuros.

Nesse mesmo sentido, Campos<sup>150</sup> assevera:

Aqueles que tiveram o direito a férias prêmio e os requisitos da aposentadoria cumpridos antes da Emenda Constitucional nº. 20/98, podem aposentar-se a qualquer tempo pelas regras do art. 3º desta Emenda, ou do art. 3º da Emenda nº. 41/03. Em conseqüência, podem contar em dobro o tempo das férias prêmio para a aposentadoria, e neste caso não existem controvérsias.

Da lição de Oliveira<sup>151</sup> extrai-se:

Evidente que são preservados os direitos adquiridos, isto é, o servidor que já tenha completado o tempo de serviço sob a égide da lei anterior, incorporou a seu patrimônio o direito à aposentação de acordo com o regime anterior. Nada lhe pode ser retirado à luz da garantia constitucional prevista no inciso IV do §4º do art. 60, que cuida de cláusula pétrea. É que o inciso XXXI do art. 5º assegura a inviolabilidade do direito adquirido, ainda que por lei superveniente.

Esse posicionamento doutrinário, entretanto, não é incontroverso. Há, na doutrina, quem entenda não ser possível a contagem em dobro das férias prêmio adquiridas antes da edição da referida EC.

#### **4.2.2 Aposentadoria por tempo de contribuição (fim da aposentadoria por tempo de serviço integral/proporcional)**

A mais expressiva mudança trazida pela EC nº 20/98 diz respeito à aposentadoria por tempo de serviço, que assumiu a condição de aposentadoria por tempo de contribuição, disciplinada no art. 4º da referida Emenda, *verbis*:

Observado o disposto no art. 40, §10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

<sup>150</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**, p. 130.

<sup>151</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores públicos**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 105.

Freire Martins<sup>152</sup>, em esclarecedora lição, afirma:

As principais mudanças residem no fato de se introduzir o conceito de tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço, pelo qual o servidor passa necessariamente a pagar para poder usufruir dos benefícios previdenciários, impedindo-se assim a antes muito comum contagem fictícia de tempo de serviço.

Conforme Oliveira<sup>153</sup> “o servidor que completa o período aquisitivo da aposentadoria, passa a receber *proventos*, ou seja, a retribuição pecuniária devida ao aposentado. Pode ser proporcional ou integral [grifo do autor]”.

Para a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição integral, aplicáveis àqueles que já eram filiados em 16/12/1998, há previsão de cumprimento dos limites mínimos de idade: contar com 53 anos de idade, se for homem, e 48 anos de idade para as mulheres, mais um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que falta para atingir os respectivos tempos de contribuição (35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres).<sup>154</sup>

Após a promulgação da EC nº 20/98, para que o servidor possa se aposentar com proventos integrais deve contar com 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, ou 55 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher, vedando-se a contagem fictícia de tempo de contribuição<sup>155</sup>.

Para a aposentadoria proporcional por tempo de contribuição, mantida em caráter excepcional para aqueles que já tinham ingressado no serviço público ou se filiado ao RGPS até a data da publicação da Emenda, mas não tinham cumprido todos os requisitos para obtenção dos benefícios, foram exigidos: se homem, 53 anos de idade e 30 de tempo de contribuição; se mulher, 48 anos de idade e 25 de tempo de contribuição, mais um período adicional de contribuição, equivalente a 40% do tempo que, na data da publicação da Emenda, faltava para atingir o tempo mínimo de contribuição.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> MARTINS, Bruno de Sá Freire. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**. São Paulo: LTr, 2006. p. 85.

<sup>153</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores públicos**, p. 105.

<sup>154</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. p. 72.

<sup>155</sup> MARTINS, Bruno de Sá Freire. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**, p. 86.

<sup>156</sup> SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº 47/05, p. 158.

Importante anotar que este percentual de tempo de contribuição (20% ou 40%) faltante para a aposentadoria pela regra anterior ficou conhecido como “pedágio”.

Freire Martins<sup>157</sup> leciona que, além da possibilidade de aposentadoria com valores integrais, desde que cumprido o pedágio, é permitida, também, a aposentadoria com proventos proporcionais. Nesse caso, é reduzido o requisito de tempo de contribuição em cinco anos para homens e mulheres e elevado o percentual do pedágio para 40% (quarenta por cento) de tempo de contribuição faltante na data da publicação da Emenda, mantendo-se os demais requisitos inalterados.

Dessa forma, conforme Souza<sup>158</sup>, a aposentadoria proporcional por tempo de contribuição seria equivalente a 70% do valor do benefício a que teria direito o servidor ou segurado do RGPS, se aposentado com valor integral, acrescido 5% por ano, até o limite de 100%.

Contudo, nos termos do art. 9º, caput, da EC nº 20/98, o segurado poderá optar pela nova regra, e esta não prevê o limite de idade.

#### 4.2.3 Regra de transição

A propósito, foram criadas regras diferenciadas para os trabalhadores que já contribuem para a previdência e para os que vão entrar no mercado de trabalho.

As chamadas regras de transição nasceram com o intuito de amenizar os prejuízos causados aos servidores com a imposição de idades elevadas para a concessão de aposentadorias, conjuntamente com o tempo de contribuição. Assim, são válidas somente para aqueles que tiverem ingressado no serviço público até a publicação da referida EC nº 20/98, na qual se permite a aposentadoria com idade

---

<sup>157</sup> MARTINS, Bruno de Sá Freire. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**, p. 89.

<sup>158</sup> SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº 47/05. p. 158.

reduzida, desde que cumprido um período adicional de tempo de contribuição, denominado “pedágio”.<sup>159</sup>

As regras de transição da reforma valem para os segurados que tenham trabalhado até a data da publicação da EC nº 20/98. É como assevera Carvalho<sup>160</sup>:

Os servidores que ingressaram antes de 16/12/1998 podem se aposentar ao completarem 53 anos de idade e 35 anos de contribuição, se homem, e aos 48 anos de idade e 30 anos de contribuição, se mulher. E ambos os casos, é necessário ter cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Porém, há ainda outra exigência: o ‘pedágio’ de 20%. Isso significa que o servidor deverá trabalhar, e contribuir, 20% a mais em relação ao tempo que faltava, na data da publicação da Emenda, para completar 35 anos de serviço. [...] Com o acréscimo de 20% a esses anos 10 anos que ainda faltavam, o tempo de contribuição, conforme a nova regra, aumenta para 12 anos.

Assim, os segurados da previdência social e servidores públicos submetidos ao regime próprio de previdência que não tinham, até a véspera daquela data, condições para se aposentar pelas regras antigas terão de se submeter aos termos da citada Emenda, que incluem limite de idade. Contudo, vale repisar, haverá uma fase de transição ao novo sistema, com a exigência chamada “pedágio” – um acréscimo no tempo de serviço que o trabalhador deverá complementar para obter a aposentação.

#### 4.3 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003

A EC nº 41, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003, trouxe importantes inovações, especialmente para os servidores vinculados aos RPPSs.

Dartora e Folmann pontuam como mudanças:

[...] a desvinculação da última remuneração como valor de base para a concessão de aposentadorias, a desvinculação dos benefícios concedidos aos valores pagos aos servidores em atividade e a não integralidade das

---

<sup>159</sup> MARTINS, Bruno de Sá Freire. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**, p. 88.

<sup>160</sup> CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. **O servidor público e as reformas da previdência**, p. 9-10.



novas pensões, quando seu valor supere o valor do teto máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social.<sup>161</sup>

Embora não elencada pelos autores citados, outra inovação, à época, bastante comentada, foi a criação da contribuição previdenciária de servidores ativos e pensionistas.

Pois bem, essas medidas, que culminaram nas principais alterações trazidas pela Emenda em análise, serão delineadas, de modo mais pontual, nas seções que seguem.

#### 4.3.1 A contribuição de inativos e pensionistas

Nos termos da nova redação dada ao art. 40 da CRFB/1988, caput:

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e **inativos e dos pensionistas**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo [grifo nosso].

Alexandrino e Paulo<sup>162</sup> registraram ainda que o estabelecimento da cobrança de contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas que percebam proventos que ultrapassem o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS está determinado no §18 do art. 40, proveniente da EC nº 41/03.

De acordo com Campos<sup>163</sup>, a EC nº 41/03, proveniente da PEC 40/03, com a alteração do citado dispositivo, pretendeu manter o caráter contributivo e a exigência de equilíbrio financeiro e atuarial, com acréscimo do caráter solidário.

Nesse sentido também comenta Corrêa<sup>164</sup>:

A Emenda nº 41/03 determinou de modo expresse a contribuição dos inativos e pensionistas e inseriu na redação do art. 40 o termo 'solidário' a

<sup>161</sup> REGIS, Lúcia Guidolin. Panorama da previdência social brasileira: contexto atual. In: DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa (coords.). **Direito previdenciário: temas atuais**, p. 264.

<sup>162</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, p. 330.

<sup>163</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**, p. 70.

<sup>164</sup> CORRÊA, Joseane Aparecida. **Licença-prêmio e direito adquirido**, p. 46.

fim de adjetivar o regime próprio de previdência social, no entanto tal complemento é redundante, uma vez que o atributo da solidariedade pertence à natureza intrínseca do regime previdenciário.

Nessa mesma linha, Alexandrino e Paulo<sup>165</sup> arrematam: “Certamente, a repetição do princípio da solidariedade no caput do art. 40 teve o intuito de reforçar a legitimidade da exigência de contribuição dos aposentados e pensionistas”.

No que tange aos regimes próprios, semelhante é a lição de Di Pietro<sup>166</sup>, para quem a nova redação do caput do art. 40 da CRFB/88 passou a abordar o “caráter contributivo e solidário”, por meio de contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, levando-se em conta os critérios que visem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

Quadra acrescentar que inúmeros foram os vigorosos questionamentos acerca da constitucionalidade da cobrança da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas, os quais não lograram êxito, devido ao julgamento das ADI 3105/DF e 3128/DF, por parte do Supremo Tribunal Federal, que sacramentaram a constitucionalidade da mencionada cobrança.<sup>167</sup>

Em suma, os aposentados e pensionistas de qualquer dos poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, em gozo destes benefícios em 31 de dezembro de 2003, contribuirão com 11% incidente sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere 60% do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS.<sup>168</sup>

#### 4.3.2 Fim das aposentadorias integrais

Outra mudança fundamental introduzida pela EC nº 41/03 está disciplinada no §3º do art. 40 da CRFB/88, ao determinar o fim da aposentadoria com proventos integrais aos servidores que ingressarem no serviço público após a

---

<sup>165</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, p. 323.

<sup>166</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**, p. 526.

<sup>167</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, p. 331-332.

<sup>168</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**, p. 136-137.

data da sua publicação, revelando mais uma vez a preocupação com a sustentação financeira e atuarial do sistema. É o que se infere:

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. [...]

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...].

A interpretação de Ibrahim<sup>169</sup> ratifica:

O art. 40, §3º, traz uma mudança correta, do ponto de vista atuarial – a concessão dos benefícios sobre a média das remunerações do servidor ao longo de sua vida profissional, mesmo nos períodos vinculados ao RGPS, se for o caso. Evitam-se dessa forma hipóteses de servidores que arcaram com contribuições elevadas somente nos últimos cinco anos no cargo público e conseqüente percepção de valor idêntico à última remuneração.

Para esses servidores, os proventos não se equivalerão ao valor de sua última remuneração, mas sim a uma média determinada com fundamento nas remunerações pelas quais o servidor contribuiu no decorrer de sua vida profissional, cujas regras encontram-se definidas na Lei nº 10.887/2004.<sup>170</sup>

Da lição de Corrêa<sup>171</sup>, extrai-se:

A seu turno, a Lei Federal nº. 10.887/04 dispôs sobre a aplicação da Emenda Constitucional nº.41/03, estabelecendo normas aplicáveis aos servidores públicos ativos e inativos federais, estaduais e municipais, inclusive no que se refere às alíquotas e à base de cálculo da contribuição previdenciária.

Dartora e Folmann<sup>172</sup> prelecionam:

Desta forma, os entes instituidores dos regimes próprios deverão imediatamente adequar-se aos novos ditames, vez que a Lei 10.887/04 estabeleceu como percentual de contribuição para os servidores públicos da União, 11% do total da remuneração, não podendo ser, em nenhum caso, a contribuição dos demais regimes, inferior a esse percentual.

<sup>169</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 662.

<sup>170</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, p. 326.

<sup>171</sup> CORRÊA, Joseane Aparecida. **Licença-prêmio e direito adquirido**, p. 48.

<sup>172</sup> REGIS, Lúcia Guidolin. Panorama da previdência social brasileira: contexto atual. In: DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa (coords.). **Direito previdenciário: temas atuais**, p. 264.

Lazzari e Castro<sup>173</sup> asseveram:

Os agentes públicos que ingressaram no serviço público após a promulgação da Emenda n. 41 (após 31.12.2003) terão as suas aposentadorias calculadas de acordo com o disposto nos §§3º e 17 do art. 40), o que em síntese significa que as aposentadorias passam a ser calculadas, para estes agentes públicos, pela média dos salários de contribuição que servirão de base para a contribuição vertida, tanto nos regimes próprios, como aquelas vertidas para o regime geral de previdência social, corrigidos monetariamente, fixando-se como limite máximo, inicialmente, a remuneração do próprio agente público (§2º do art. 40), obedecido o teto do regime geral de previdência social.

Além de suprimir a aposentadoria com proventos integrais para os servidores que ingressaram após a publicação da EC nº 41/03, extinguiu-se a regra que garantia a paridade entre os proventos de aposentadoria e pensão e a remuneração do cargo percebida pelos servidores ativos<sup>174</sup>, como será abordado a seguir.

#### 4.3.3 Revisão das aposentadorias

A regra antiga, anterior à Emenda *sub examine*, assegurava a revisão dos proventos pelos mesmos índices e na mesma data, sempre que se modificasse a remuneração dos servidores em atividade, de forma que, seriam igualmente estendidos aos aposentados e aos pensionistas, quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade. Com a nova disposição, passa a vigorar, então, a regra de reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (§8º do art. 40 da CRFB/88).

Ibrahim<sup>175</sup>, a respeito, comenta que:

Tal regra sempre causou certa celeuma, porque, realmente, analisando a questão em abstrato, não faz o menor sentido, do ponto de vista atuarial e previdenciário, ampliar ao inativo uma vantagem criada para os servidores, muitas vezes até quantificada de acordo com a produtividade do servidor, critério inauferível ao inativo [...] todavia, a preocupação com a paridade era

---

<sup>173</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**, p.111.

<sup>174</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, p. 327.

<sup>175</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 665.

válida, pois os servidores conhecem bem o histórico inflacionário do país [...] se tais vantagens não fossem extensíveis aos inativos, certamente estes veriam seus proventos desaparecerem com a corrosão inflacionária.

Por seu turno, o art. 6º da EC nº 41/03 permite aos servidores já vinculados a regimes próprios, na data de sua publicação, a possibilidade de manutenção da integralidade dos seus vencimentos na inatividade, desde que atendidos requisitos constantes de seus incisos. Os requisitos são: I – sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco, se mulher; II – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos, se mulher; III – vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e IV – dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Sob o argumento de aproximar os RPPSs do RGPS, o legislador pretendeu introduzir critérios de apuração do benefício pela média das contribuições do período ativo do servidor e de correção apenas para manutenção do valor real.<sup>176</sup>

Na interpretação de Borges<sup>177</sup>:

Em sua versão original, a Proposta de Emenda Constitucional pretendia a imposição desses critérios – média e correção para manutenção do valor real – indistintamente para todos os servidores que ainda estavam na atividade; e mais, pretendia fixar como valor máximo dos benefícios a serem pagos pelo Regime Funcional de Previdência Social - RFPS o mesmo valor estabelecido pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS. É o que se depreende da redação que se pretendia oferecer ao §2º do art. 40 da Constituição Federal. Essa proposição foi assimilada pela Câmara dos Deputados, no entanto, não foi recepcionada pelo Senado, eis que manteve a redação do §2º do art. 40 na versão oferecida pela Emenda 20, segundo a qual o teto dos benefícios pagos pelo Regime Funcional teve como referencial a remuneração do cargo efetivo do servidor.

Enfim, a EC nº 41/03 teve como objetivos principais: o fim da aposentadoria com proventos integrais para os servidores que ingressarem no serviço público, após a data de sua publicação (31/12/2003); fixação de um redutor para as pensões acima de determinado valor (o limite estabelecido para os benefícios do RGPS); previsão de regime de previdência complementar com planos de benefícios na modalidade contribuição definida; implantação de regras de transição para servidores ingressaram no serviço público até a referida data de publicação da EC; manutenção dos direitos adquiridos de aposentados e pensionistas, como também daqueles que, até da publicação da citada Emenda,

---

<sup>176</sup> BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional**, p. 234.

<sup>177</sup> BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional**, p. 234.

tenham cumprido todos os requisitos para a obtenção da concessão de aposentadoria e pensão, de acordo com os critérios da legislação então vigente.<sup>178</sup>

Além disso, Alexandrino e Paulo<sup>179</sup> comentam:

O §18 do art. 40, acrescentado pela EC nº 41/2003, criou uma figura literalmente denominada 'abono de permanência'. Esse 'abono' equivale, financeiramente, à dispensa do pagamento da contribuição previdenciária para o servidor que permaneça em atividade completado os requisitos para requerer a aposentadoria voluntária não proporcional, estabelecidos no §1º, III, 'a', do art. 40 da Constituição [...]. O servidor fará jus ao abono enquanto permanecer na ativa até o limite de setenta anos, idade em que é alcançado pela aposentadoria compulsória.

A EC nº 41/2003 confere direito ao abono de permanência, também, aos servidores que ingressarem no serviço público antes da EC nº 20/1998 e, podendo requerer aposentadoria voluntária nos termos das regras de transição constantes do art. 2º da EC nº 41/2003, não o façam (art. 2º, §5º, da EC nº 41/2003), bem como aos servidores com direito adquirido à aposentadoria na data da publicação da EC nº 41/2003 que permaneçam na ativa (art. 3º, §1º, da EC nº 41/2003).

No dizer de Carvalho<sup>180</sup>:

O abono de permanência será sempre equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, e será concedido até que o servidor atinja o limite de idade para a aposentadoria compulsória (70 anos). [...] o servidor pode requerer a concessão do abono invocando a satisfação dos requisitos para aposentadoria previstos em determinado dispositivo constitucional e, futuramente, aposentar-se com fundamento em outro, que poderá, inclusive e eventualmente, lhe trazer mais benefícios.

Ainda, a instituição do comentado abono de permanência constituiu um incentivo para postergar o pagamento dos proventos de aposentadoria aos servidores. Certamente, para o regime, é preferível não contar com o recolhimento do valor da contribuição previdenciária dos servidores que, tendo adquirido o direito à aposentadoria, permaneceram na atividade, do que, com a sua saída, ter que dispende recursos na contratação de outros.<sup>181</sup>

---

<sup>178</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, p. 322.

<sup>179</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, p. 335.

<sup>180</sup> CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. **O servidor público e as reformas da previdência**, p. 7.

<sup>181</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, p. 335.

#### 4.3.4 Base de cálculo da remuneração dos proventos da aposentadoria

Em relação à aposentadoria, as mudanças foram expressivas, não somente no que tange aos requisitos necessários para o deferimento, mas também em relação ao cálculo dos proventos e ao fim da paridade entre servidores ativos e inativos.

Os novos critérios de aposentadoria, introduzidos pela reforma, estabelecem regras que fazem distinção entre os que já estavam no serviço público e têm direitos adquiridos, e os que ingressaram a partir da publicação da EC nº 41/03 (31.12.2003). Tais regras também são aplicadas de forma diferente para servidores públicos e segurados do RGPS.<sup>182</sup>

Campos<sup>183</sup>, sobre o tema da paridade, preleciona:

A paridade deve ser compreendida em dois sentidos distintos: a) um, denominado *paridade no sentido impróprio*, corretamente designada de *integralidade*, que significa a equivalência entre a remuneração (da atividade), e os proventos ou pensão, no momento da concessão desses benefícios previdenciários; b) outro, denominado *paridade propriamente dita* que significa a constante recomposição dos proventos e da pensão para manter a equivalência com a remuneração obtida na integralidade [grifo do autor].

Aos servidores que optarem pela aposentação nos termos do art. 2º da EC nº 41/03, não haverá mais a paridade. Aos optantes passará a vigor a nova regra, constante do §8º do art. 40 da CRFB/88, que reza: “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”. Observa-se que a redação tem o mesmo sentido da atribuída ao §4º do art. 201 da mesma Carta Magna, porém destinado aos beneficiários do RGPS.<sup>184</sup>

Nas palavras de Akashi<sup>185</sup>:

<sup>182</sup> CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. **O servidor público e as reformas da previdência**, 2005, p. 1.

<sup>183</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**, p. 106.

<sup>184</sup> JORGE, Társis Nametala Sarlo. **Teoria geral do direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 216

<sup>185</sup> AKASHI, Diogo Telles. **Regime e reforma da previdência social do setor público**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2005. p. 78.

A integralidade consistia no direito de o servidor aposentado receber o valor total de sua última remuneração como valor do benefício, bem como no direito de os dependentes do servidor falecido perceberem a totalidade dos proventos percebidos pelo servidor inativo ou, quando o servidor falecido ainda na atividade, consistia no direito de receberem a totalidade dos proventos a que o servidor teria direito na data de seu falecimento.

Anteriormente ao advento da Emenda nº 41/03, o cálculo do valor concedido a título de aposentadoria era apurado com base no valor da última remuneração paga ao servidor público em atividade. Com a extinção da integralidade, conforme texto do §3º do art. 40 da CRFB/88, o cálculo passou a ser feito nos mesmos moldes do RGPS.<sup>186</sup>

Ressalte-se que, em se tratando de proventos integrais de aposentadorias, o legislador estabeleceu como limite máximo a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. “Significa dizer que em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder à remuneração percebida na atividade pelo exercício do cargo efetivo”.<sup>187</sup>

Da lição de Carvalho<sup>188</sup> extrai-se:

Com o fim da paridade entre ativos e inativos, os benefícios dos novos servidores já não acompanharão o reajuste dos salários dos servidores ativos. Seus proventos serão corrigidos pela inflação. Para os atuais servidores, foi estabelecida uma distinção entre os que já podem se aposentar e os que preencherão os requisitos após a Emenda. Para aqueles, a teor do disposto no §7º, fica mantida a paridade, sendo seus proventos revistos na mesma proporção e na mesma data em que se modificar a remuneração dos servidores em atividade. Para estes, haverá uma paridade parcial, cujos critérios serão definidos em lei complementar a ser editada.

No dizer de Pinto Martins<sup>189</sup>:

É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei (§8º do art. 40 da Constituição). Essa regra vale para todos os funcionários públicos admitidos a partir da edição da 31 de dezembro de 2003, a partir do momento em que cada ente da federação instituir o sistema de previdência complementar. Não haverá mais paridade entre reajustes dos ativos e inativos para os novos servidores.

---

<sup>186</sup> AKASHI, Diogo Telles. **Regime e reforma da previdência social do setor público**, p. 78.

<sup>187</sup> CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. **O servidor público e as reformas da previdência**, p. 28.

<sup>188</sup> CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. **O servidor público e as reformas da previdência**, p. 28.

<sup>189</sup> MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**, p. 123.



Na forma do art. 6º, parágrafo único, da EC nº 41/03, “os proventos das aposentadorias concedidas serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei”. Essa disposição, no entanto, foi revogada pela EC nº 47/05.

#### 4.4 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/05

A Emenda Constitucional nº 47, de 05.07.2005, a chamada “PEC Paralela”, surgiu como alternativa de solução política para um melhor encaminhamento da proposta de reforma que resultou na EC nº 41/03. No tocante ao regime próprio dos servidores públicos, dispunha sobre: remuneração no serviço público; integralidade; paridade; contribuição de inativos e pensionistas; aposentadoria especial e compulsória.<sup>190</sup>

Acerca da criação da Emenda em comento, Oliveira<sup>191</sup> explica:

A base do governo apresentou esta nova emenda constitucional para evitar novas alterações do texto-base da reforma, o que obrigaria seu retorno à Câmara. Ela contém sete principais alterações que interessam aos atuais servidores públicos, aos trabalhadores do mercado informal, aos servidores estaduais, aos deficientes físicos e aos aposentados e pensionistas com doenças incapacitantes.

Ainda, no tocante ao benefício de aposentadoria, trouxe como inovação o afastamento da paridade mitigada, a alteração dos beneficiários da aposentadoria especial, além de estabelecer nova regra transitória para aqueles que tivessem ingressado no serviço público até a publicação da EC nº 20/98.<sup>192</sup>

A paridade mitigada é conceito originalmente introduzido pela EC nº 41/03, parágrafo único do art. 6º, revogado pela EC 47/05. Significa dizer que aqueles que viessem a se aposentar nas condições exigidas no referido artigo, garantiriam a equiparação com os ativos no que refere à revisão dos proventos,

---

<sup>190</sup> BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional**, p. 247.

<sup>191</sup> OLIVEIRA, Aristeu de. **Reforma previdenciária comentada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 167.

<sup>192</sup> MARTINS, Bruno de Sá Freire. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**, p. 101-102.

devendo ocorrer na mesma proporção e na mesma data em que se verificar a revisão da remuneração dos servidores em atividade.<sup>193</sup>

Reza no §4º do art. 40 da CRFB/88, com redação dada pela Emenda em comento (EC nº 47/05), que, *verbis*:

É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos dos servidores:

I – portadores de deficiência;

II – que exerçam atividade de risco;

III – cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física.

Acerca do supramencionado §4º do art. 40, Ibrahim<sup>194</sup> leciona:

A alteração é justa, pois permite tratamento diferenciado ao deficiente, por motivos óbvios, e aos policiais, em razão da atividade de risco que exercem. Obviamente, o tratamento diferenciado que seja porventura criado por lei complementar deve ser razoável, sem exageros, de modo a respeitar a isonomia. Caso a regulamentação não seja produzida, os servidores que exerçam atividades nocivas poderão solicitar a aplicação analógica das regras do RGPS (arts. 57 e 58, Lei nº 8.213/91), haja vista expressa autorização constitucional (art. 40, §12).

O estabelecimento da cobrança de contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas acima de determinado valor, como já comentado, foi instituído pela EC nº 41/03 e encontra-se descrito no §18 do art. 40 da CF.

De acordo com o §21 do art. 40 da CRFB/88, acrescentado pela EC nº 47/05, a contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensões incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.

Na interpretação de Ibrahim<sup>195</sup>, o dispositivo do parágrafo referido “amplia a imunidade de contribuição social para servidores aposentados e pensionistas, desde que portadores de doença incapacitante. Nessa situação, a contribuição incidirá apenas sobre os valores que superem o dobro do limite máximo do RGPS”.

---

<sup>193</sup> MARTINS, Bruno de Sá Freire apud DIAS, Eduardo Rocha. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**, p. 111.

<sup>194</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 663.

<sup>195</sup> IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**, p. 669.

Conforme previsão do art. 3º da referida Emenda, o servidor que ingressou no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha as seguintes condições:

1. trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

2. 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;

3. idade mínima resultante de redução, relativamente aos limites do art. 40, parágrafo 1º, inciso III, alínea “a”, CRFB/88 (60 anos para homem e 55 anos para mulher), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.<sup>196</sup>

Conforme lecionam Alexandrino e Paulo<sup>197</sup>, a EC nº. 47/05 veio, especialmente, reestabelecer, retroativamente, a “paridade plena” para todos aqueles que ingressaram no serviço público até data de publicação da EC nº 41/2003 (31/12/03), que se aposentem com proventos integrais nos termos do art. 6º da EC nº 41/03, regra que se aplicará apenas aos proventos de aposentadoria e não aos de pensão.

No tocante aos critérios de composição e manutenção dos benefícios, a PEC Paralela propunha garantir isonomia e paridade para os servidores que, sem direito adquirido, ingressaram no serviço público até 31.12.2003. Para tanto, mantinham todos os critérios de elegibilidade, composição e manutenção dos benefícios determinados pela EC nº 41/03, introduzindo novos elementos.

De acordo com Freire Martins<sup>198</sup>:

[...] além de todas as alternativas já ofertadas pela Emenda Constitucional n. 41, a nova regra prevê um sistema que garante proventos integrais e paridade, exigindo 25 anos de serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo. Mantém a idade mínima e o tempo de serviço. Só que permite a aposentadoria por quem, tendo mais tempo de contribuição, tenha menos idade. Assim, o servidor homem se aposenta com trinta e cinco anos de contribuição e 60 anos de idade [...]

---

<sup>196</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES FEDERAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **A previdência social nos vinte anos da Constituição de 1988**, p. 7.

<sup>197</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**, p. 330.

<sup>198</sup> MARTINS, Bruno de Sá Freire apud DIAS, Eduardo Rocha. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**. São Paulo: LTr, 2006. p. 105.

Por último, cumpre mencionar que a EC nº 47/05, em seu art. 3º, parágrafo único, introduziu regra transitória para a manutenção da paridade de reajustamento de proventos para quem era servidor em 16.12.1998, ou seja, à época da edição da EC nº 20/98.

Nesses casos, como explicam Dias e Macêdo<sup>199</sup>, o servidor deverá observar e cumprir cinco requisitos cumulativamente, a saber: a) 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher; b) 25 anos de efetivo exercício no serviço público; c) 15 anos de carreira; d) 5 anos em que se der a aposentadoria; e) idade mínima resultante da redução, nos termos do art. 40, §1º, III, a, da CRFB/88. Ressalte-se que a regra de paridade se estende à pensão gerada pelo servidor que se aposentar dessa forma.

---

<sup>199</sup> DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Jose Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**, p. 143.

## 5 CONCLUSÃO

A ampla reforma previdenciária levada a efeito por meio das Emendas Constitucionais estudadas representa, antes de tudo, sensível aperfeiçoamento das normas que estruturam o sistema de previdência social no Brasil. Representa, ainda, a valorização de princípios, especialmente da solidariedade e da contributividade, que significam a garantia de participação de todos e a extensão dos benefícios a quem deles necessitar.

Estados e Municípios, por sua vez, sentem cada vez mais a necessidade de instituir regimes próprios de previdência, para adequação de suas normas aos novos princípios e diretrizes gerais que norteiam o sistema, notadamente direcionados à segurança jurídica e manutenção do equilíbrio econômico e atuarial, nos moldes da Emenda Constitucional nº 20, que inaugurou o caráter contributivo dos regimes próprios.

Das alterações mais importantes patrocinadas pela Emenda Constitucional nº 20/98 destacam-se: a) a transformação do conceito de tempo de serviço em tempo de contribuição; b) a proibição da contagem de tempo fictício; c) a exigência de idade mínima para concessão de aposentadoria por tempo de contribuição; d) as regras relacionadas à aplicação de teto remuneratório; e) a adequação de regras entre os regimes geral e próprio de previdência social.

Por seu turno, as Emendas Constitucionais nº 41/03 e nº 47/05 deram continuidade ao processo de reforma, introduzindo importantes regras transitórias para os servidores ocupantes de cargos efetivos em data anterior a 16/12/1998. Alcançam destaque as seguintes alterações: a) extinção da aposentadoria com proventos proporcionais; b) previsão de redutor para aposentadoria com proventos integrais; c) fim da integralidade como critério para o cálculo do benefício de aposentadoria, que passou a considerar a média das contribuições; d) fim da paridade entre ativos e inativos.

Oportuno lembrar que a constante atenção governamental para a manutenção de um sistema de previdência sólido e de conhecimento público pode significar um efeito pedagógico bastante interessante, no que diz com as políticas voltadas ao planejamento familiar, melhoria das condições de vida e saúde e mudança de conceitos sociais paternalistas.

Quanto ao regime próprio dos servidores públicos, por outro lado, pode-se concluir que as Emendas Constitucionais representaram principalmente um enxugamento dos “privilégios”, tidos como responsáveis pelo déficit da previdência. Quadra ressaltar, ainda, que muitos Estados-membros e Municípios ainda não implantaram seus regimes próprios de previdência e, assim, sofrem restrições orçamentárias impostas pela União.

Os regimes de previdência complementar, por fim, proporcionam a integração do sistema de previdência social na medida em que se caracterizam como alternativa aos que pretendem perceber valores mais elevados de aposentadoria.

Não obstante o teor das mudanças havidas e a ampla divulgação dos problemas e programas relacionados à previdência social, continua flagrante o desconhecimento dos trabalhadores acerca dos seus direitos previdenciários, especialmente no âmbito do serviço público. Por isso, a importância do presente trabalho de pesquisa, voltado à identificação das regras e das mudanças experimentadas ao longo dos últimos anos.

O fortalecimento do direito previdenciário é outra conclusão a que se chega, especialmente ao analisar o contexto das reformas, já que antes o estudo das regras era vinculado ao direito administrativo, o que não mais acontece.

Assim, conclui-se que a partir da reforma, o sistema de previdência social no Brasil passou a ser considerado mais sólido e viável, e que, diante da realidade do país, de grandes problemas sociais, tal sistema caracteriza-se pela importância da responsabilidade do poder público e de uma sociedade que está evoluindo.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

\_\_\_\_\_; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Método, 2008.

AKASHI, Diogo Telles. **Regime e reforma da previdência social do setor público**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2005.

ARRUDA, Maurílio Neris de Andrade. **Previdência Social do Servidor Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES FEDERAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **A previdência social nos vinte anos da Constituição de 1988**. Brasília, ano I, n. 6, dezembro 2008.

BORGES, Mauro Ribeiro. **Previdência funcional**. Curitiba: Juruá, 2006.

BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Direito previdenciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 15 maio 2009.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. Belo Horizonte: Líder, 2004.

CARVALHO, Sonia Maria Gonçalves de. **O servidor público e as reformas da previdência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Curso elementar de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 2005.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Manual de direito previdenciário**. 8. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 9. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CORRÊA, Joseane Aparecida. **Licença-prêmio e direito adquirido**. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina, 2006.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de direito da seguridade social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa. **Direito previdenciário: temas atuais**. Curitiba: Juruá, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DIAS, Eduardo Rocha. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**. São Paulo: LTr, 2006.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, Jose Leandro Monteiro de. **Nova previdência social do servidor público**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

FIGUEIREDO, Antônio Macena de; SOUZA, Soraia Riva Goudinho de. Como elaborar projetos, monografias, dissertações e teses: da redação científica à apresentação do texto final.. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GONÇALES, Odoniel Urbano. **Manual de direito previdenciário**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambite. **Curso de direito previdenciário**. 11. edição, revista e atualizada. Niterói, RJ: Impetus, 2008.

JORGE, Társis Nametala Sarlo. **Teoria geral do direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

JULIÃO, Pedro Augusto Musa. **Curso básico de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

KOSKUR, Geni. Fundamentos do direito adquirido e sua aplicabilidade no direito previdenciário. In: DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa (coords.). **Direito previdenciário: temas atuais**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 203-229.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001.



\_\_\_\_\_. **Direito adquirido na previdência social**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.

MARTINS, Bruno de Sá Freire. **Direito constitucional previdenciário do servidor público**. São Paulo: LTr, 2006.

MARTINS, Sergio Pinto. **Reforma previdenciária**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MICHAELIS. Moderno dicionário da língua portuguesa. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=unicidade>>. Acesso em: 15 maio 2009.

OLIVEIRA, Aristeu de. **Reforma previdenciária comentada**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores públicos**. São Paulo: Malheiros, 2004.

PRADO, Leandro Cadenas. **Servidores públicos federais – Lei nº. 8.112/90**. 4. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2006.

REGIS, Lúcia Guidolin. Panorama da previdência social brasileira: contexto atual. In: DARTORA, Cleci Maria; FOLMANN, Melissa (coords.). **Direito previdenciário: temas atuais**. Curitiba: Juruá, 2006. p. 231-277.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, Jose Antonio. **Curso de especialização em direito previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2006.

RUPRECHT, Alfredo J. **Direito da seguridade social**. São Paulo: LTr, 1996.

SOUZA, Gleison Pereira de. **O regime de previdência dos servidores públicos**. Comentários às Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03. Atualizado conforme a Emenda Constitucional nº 47/05. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2003.