

# Regimes Próprios: Aspectos Relevantes

Volume 11

Coordenadores:  
Alex Mognom  
Lucia Helena Vieira



**Indústria Gráfica Senador**  
Rua República, 35 - Taboão  
São Bernardo do Campo - SP  
Cep: 09667-010  
Tel.: 11. 4361-5300



# **APRESENTAÇÃO**

Consolidando a parceria APEPREM e ABIPEM apresentamos o 11.º volume do Livro REGIMES PRÓPRIOS ASPECTOS RELEVANTES.

Desde a primeira edição, esta obra já se dedicava a apresentar aos gestores, técnicos e servidores dos Regimes Próprios de Previdência - RPPS, assim como à comunidade previdenciária a temática da previdência dos servidores públicos por intermédio de artigos que retratam as questões atuais, relevantes, polêmicas e de jurisprudência, não poucas vezes, controversa, e, ainda com alguns temas pendentes de decisão do Supremo Tribunal Federal em ADI, inclusive com repercussão geral reconhecida.

Por certo que o cotidiano das entidades gestoras dos RPPS, com a complexidade e a dinâmica das alterações normativas nos impõe a permanente necessidade de conhecimento e informações, e é este o principal objetivo que nos estimula a oportunizar momentos de divulgação e agregação de conhecimento e experiências, como esta publicação que ora apresentamos.

A parceria APEPREM e ABIPEM resultou na impressão e distribuição de mais de 20.000 livros; mas não há que se falar somente no quantitativo; inegável a qualidade dos artigos que encartam as edições, assim como dos autores que contribuem com a abordagem qualificada dos mais diversos temas que permeiam a previdência do servidor público e que com imensa generosidade contribuem para que possamos partilhar reflexões e conhecimentos.

Boa Leitura!

**Luiz Carlos K. Brenha de Camargo**  
Presidente APEPREM

**José Augusto Ferreira de Carvalho**  
Presidente ABIPEM



## Sumário

<b>Artigo 01</b> A Proposta de Emenda à Constituição Nº 287/2016 e o Risco de Desproteção Social ..... 01 <i>Carlos Alberto Pereira de Castro</i>	01
<b>Artigo 02</b> Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e a Reabilitação ..... 43 <i>Baldur Schubert</i>	43
<b>Artigo 03</b> Cômputo do Tempo de Serviço de Aluno-Aprendiz de Escola Federal Profissional para Fins de Aposentadoria ..... 67 <i>Fernando Ferreira Calazans</i>	67
<b>Artigo 04</b> O Direito Adquirido no Regime Próprio ..... 95 <i>Bruno Sá Freire Martins / Marcos Aurélio Queiroz de Souza</i>	95
<b>Artigo 05</b> O Papel de um Líder de RPPS no Alcance dos Objetivos e Metas do Planejamento Estratégico ..... 109 <i>Lêa Santana Praxedes / Tatiana Brilhante de Figueiredo / Ana Lúcia Carvalho de Souza / Arturo Rodrigues Felinto</i>	109
<b>Artigo 06</b> A Evolução Funcional e a Aposentadoria Voluntária no RPPS ..... 122 <i>Cleuton de Oliveira Sanches</i>	122
<b>Artigo 07</b> Atuação de uma Equipe Transdisciplinar Junto a Servidores em Períodos Crônicos de Auxílio-Doença em um RPPS ..... 148 <i>Camila Caminha Caro / Emanuelli Virginia Betoli de Andrade / Vagner Augusto Takahashi Arakawa</i>	148
<b>Artigo 08</b> A Precariedade da Pena de Cassação de Aposentadoria ..... 171 <i>Douglas Tanus Amari Farias de Figueiredo</i>	171
<b>Artigo 09</b> Posicionamento do Poder Judiciário no Julgamento das Aposentadorias por Invalidez dos Servidores Públicos, com Proventos Integrais. .... 183 <i>Lúcia Helena Vieira / Magadar Rosália da Costa Briguet</i>	183
<b>Artigo 10</b> Perda do Carg Público e Efetios Previdenciários ..... 200 <i>Bruno Sá Freire Martins</i>	200
<b>Artigo 11</b> Servidor Público. A Conversão de Tempo e as Decisões do Supremo Tribunal Federal. O Trabalho Realizado Pela Copajure ..... 210 <i>Majoly Aline dos Anjos Hardy</i>	210
<b>Artigo 12</b> A Importância do Censo Previdenciário para os Regimes Próprios de Previdência Social ..... 223 <i>Élida Pereira Jerônimo</i>	223
<b>Artigo 13</b> O Conselheiro Tutelar e o Destino da Contribuição Previdenciária ..... 236 <i>Majoly Aline dos Anjos Hardy</i>	236
<b>Artigo 14</b> As Pensões Legadas a partir de 2004 e os Rejsutamentos Diante da Decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 603.580/RJ (com repercussão geral) ..... 244 <i>Lúcia Helena Vieira / Magadar Rosália da Costa Briguet</i>	244
<b>Artigo 15</b> Abordagem dos Diversos Apectos Relevantes do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS ("pró-gestão RPPS") ..... 252 <i>Roberta Spadafora Carvalho / Ronaldo de Oliveira, Msc. / Herbert Higashi / Marcos Augusto Paro de Almeida</i>	252
<b>Artigo 16</b> A Reforma Proposta pela PEC 287/16 - Avanço ou Retrocesso? Uma Análise Partindo do Novo Conceito de Welfare State ..... 273 <i>Miguel Horvath Júnior</i>	273



## A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO nº 287/2016 E O RISCO DE DESPROTEÇÃO SOCIAL

*Carlos Alberto Pereira de Castro*<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente ensaio aborda a Proposta de Emenda à Constituição que trata de alterar, com bastante profundidade, o sistema de Seguridade Social brasileiro, tanto no tocante ao Regime Geral de Previdência Social quanto no que diz respeito aos Regimes Próprios, excluídos os militares, e quanto ao chamado benefício assistencial a idosos e deficientes. São discutidas não só as regras propostas, mas também a própria constitucionalidade de uma reforma que ataca, frontalmente, a noção de Estado de Bem-Estar Social, constatando-se que, uma vez aprovada, a proposta descortina um futuro incerto e de graves consequências para a subsistência dos beneficiários das prestações previdenciárias, sob o argumento de que há um “déficit” nas contas do sistema, sem contudo buscar a melhoria da arrecadação, o combate à sonegação fiscal, a ruptura do processo de precarização e informalidade no mercado de trabalho e o problema das mortes e afastamentos por motivo de saúde, sejam os decorrentes de acidentes e doenças ligadas ao trabalho, seja os causados pela grave crise da segurança pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Seguridade Social. Reformas Constitucionais. Estado de Bem-Estar Social. Benefícios previdenciários.

### 1. INTRODUÇÃO – (MAIS UMA) REFORMA INCONSTITUCIONAL?

O Governo Federal, sob o argumento de que há necessidade de

---

<sup>1</sup> Juiz do Trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade Autónoma de Lisboa. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Professor da Escola Nacional da Magistratura Trabalhista. Professor honoris causa da Academia Superior da Advocacia Trabalhista de Santa Catarina. Membro emérito do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Titular da Cadeira n. 17 da Academia Catarinense de Letras Jurídicas. Coautor das obras: Manual de Direito Previdenciário (17. ed., 2015; Editora Forense), Prática Processual Previdenciária (6. ed., 2015; Editora Forense) e Concursos Públicos - O Segredo para Aprovação (1. ed., 2013; Editora Método).

ajustes nas contas públicas, incluídas aí as despesas com benefícios da Previdência Social, tanto do Regime Geral como dos Regimes Próprios, e ainda, os benefícios da Assistência Social, apresentou, no dia 6.12.2016, uma Proposta de Emenda à Constituição, que levou o número 287/2016 e atualmente tramita nas casas do Poder Legislativo - que detém, na ordem constitucional brasileira, o Poder Constituinte Derivado.

O intuito manifesto da PEC, segundo sua Exposição de Motivos – assinada pelo Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, é “fortalecer a sustentabilidade do sistema de seguridade social, por meio do aperfeiçoamento de suas regras, notadamente no que se refere aos benefícios previdenciários e assistenciais”, é dizer, em quase nada se referindo a questões relacionadas ao custeio – salvo quanto às contribuições dos segurados do meio rural.

Declara o Governo, no texto da Exposição, assinado pelo atual Ministro da Fazenda, ser o conjunto de medidas “indispensável e urgente, para que possam ser implantadas de forma gradual e garantam o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema para as presentes e futuras gerações”.

A PEC alerta para questões de natureza demográfica, já que “a expectativa de sobrevida da população com 65 anos, que era de 12 anos em 1980, aumentou para 18,4 anos em 2015”. Nesse sentido, sustenta o Governo que “a idade mínima de aposentadoria no Brasil já deveria ter sido atualizada”.

Ainda a esse respeito, alude o texto da PEC à evolução demográfica brasileira, calculada pelo IBGE, que “aponta para uma maior quantidade de beneficiários do sistema, recebendo benefícios por maior período de tempo, em contraponto com menor quantidade de pessoas em idade contributiva, tornando imprescindível a readequação do sistema de Previdência Social para garantir seu equilíbrio e, conseqüentemente, a sua sustentabilidade no médio e longo prazo”.

Além de tais aspectos demográficos, o texto aponta “distorções e inconsistências do atual modelo”, na ótica do Governo: “regras para concessão e financiamento dos benefícios rurais; readequação dos benefi-

cios assistenciais; a persistência de regimes específicos para algumas categorias; e a disparidade das regras que regem o RGPS e o RPPS”.

O único ponto relativo ao custeio envolve a contribuição do segurado especial, propondo-se “instituir uma cobrança individual mínima e periódica para o segurado especial, substituindo o modelo de recolhimento previdenciário sobre o resultado da comercialização da produção”. Propõe-se “a adoção de uma alíquota favorecida sobre o salário mínimo, adequada à realidade econômica e social do trabalhador rural”.

De plano, os estudiosos do Direito, especialmente do Direito Previdenciário, se veem novamente diante da tentativa de atentados a Direitos e Garantias Individuais, cláusulas pétreas conforme a Constituição de 1988, na forma do inciso IV do art. 60, na medida em que tanto em seu conjunto como em suas disposições, isoladamente, apresentam evidente retrocesso social – exceção feita à alteração proposta no art. 109, que leva a competência para as ações que envolvem benefícios de natureza acidentária para a Justiça Federal, retirando-as da Justiça Estadual.

Há, na proposta, evidente atingimento da própria estrutura do Estado de Bem-Estar Social, como veremos a seguir.

## 2. O ATAQUE AO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL PROMETIDO EM 1988

O Estado Democrático de Direito que a Constituição de 1988 reconhece como existente tem entre seus objetivos a promoção do bem-estar de todos e a redução das desigualdades sociais – em síntese, estaria direcionado – no sentido de Constituição-dirigente de que nos fala Canotilho<sup>2</sup> – à realização da Justiça Social, o que apesar de se caracterizar como um grande desafio, não pode ser abandonado pelos poderes constituídos.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> “O título – Constituição dirigente e vinculação do legislador – aponta já para o núcleo essencial do debate a empreender: o que deve (e pode) uma constituição ordenar aos órgãos legiferantes e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1994, p. 11).

<sup>3</sup> Como pontifica Pasold, ao tratar dos desafios do Estado Contemporâneo: “Eis composto um quadro que exige uma consciência social esclarecida e mobilizadora da Sociedade, no sentido de que o progresso seja colocado a serviço de todas as pessoas, assegurando-lhes plenas condições de realização humana” (PASOLD, César Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: Diploma Legal, 2003, p. 86).

Ferrajoli,<sup>4</sup> ao identificar a crise “profunda e crescente” do Direito, formula de modo esquemático três aspectos desta, e que se apresentam como elementos integrantes do momento atual por que passa a nação brasileira.

O primeiro, relacionado à crise de legalidade dos poderes constituídos, está fortemente identificado com a “fenomenología de la ilegalidade del poder”. Tal como se observa aqui, aponta o jurista italiano que em seu país

numerosas investigaciones han sacado a la luz un gigantesco sistema de corrupción que envuelve a la política, la administración pública, las finanzas y la economía, y que se ha desarrollado como una especie de Estado paralelo, desplazado a sedes extra-legales y extra-institucionales, gestionado por las burocracias de los partidos y por los lobbies de los negocios, que tiene sus propios códigos de comportamiento.<sup>5</sup>

Em segundo lugar, indica Ferrajoli a inadequação estrutural das formas de Estado de Direito às funções do *Welfare State*. Frisa o autor que tal problema é associado à contradição entre o paradigma clássico do Estado de Direito – como conjunto de limites e proibições impostos aos poderes públicos de forma certa, geral e abstrata, e o Estado Social, que demanda os próprios poderes constituídos quanto à satisfação de direitos mediante prestações positivas e nem sempre predetermináveis de maneira geral e abstrata. Mas também aponta que:

Precisamente, el deterioro de la forma de la ley, la falta de certeza generalizada a causa de la incoherencia y la inflación normativa y, sobre todo, la falta de elaboración de un sistema de garantías de los derechos sociales equiparable, por su capacidad de regulación y de control, al sistema de las garantías tradicionalmente predisuestas para la propiedad y la libertad, representan, en efecto, no sólo un factor de ineficacia de los derechos, sino el terreno más fecundo para la corrupción y el arbitrio.<sup>6</sup>

E, por fim, Ferrajoli alude à crise dos Estados nacionais, por mudanças relativas à própria soberania estatal, fragilizada pela globalização e pelos interesses de grandes conglomerados econômicos, com re-

<sup>4</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. 5. ed. Madrid: Trotta, 2006.

<sup>5</sup> FERRAJOLI, op. cit., p. 15.

<sup>6</sup> FERRAJOLI, op. cit., p. 16.

percussão direta no constitucionalismo, que fica, assim, debilitado, pois a integração internacional retirou o poder decisório dos poderes estatais:

El proceso de integración mundial, y específicamente europea, ha desplazado fuera de los confines de los Estados nacionales los centros de decisión tradicionalmente reservados a su soberanía, en materia militar, de política monetaria y políticas sociales.<sup>7</sup>

O que se nota é uma crise estrutural do Estado Democrático de Direito no Brasil, seja pela indisfarçável falta de representatividade da classe política, a partir de diversas investigações em curso, envolvendo inclusive a “compra” de medidas provisórias e outros atos normativos – a “Operação Zelotes” – seja pela própria contraposição e prevalência de interesses do capital especulativo sobre o povo que constitui esta Nação, notadamente os menos favorecidos, na medida em que, reduzindo drasticamente a proteção social prometida pelo Poder Constituinte originário em 1988, em todas as políticas sociais de redução de desigualdades – educação, saúde, assistência e previdência<sup>8</sup> - demonstra haver uma crise que não é só política, ou fiscal, mas principalmente ideológica e filosófica.<sup>9</sup>

Nota-se que a PEC 287/2016, a exemplo das reformas anteriores, decorrentes das ECs 20/1998 e 41/2003, mais uma vez em nada se preocupa com questões fundamentais e cruciais para a solução de diversas anomalias e injustiças realizadas – desde sempre – à sociedade brasileira, como será visto a seguir.

### 3. PROBLEMAS NÃO ENFRENTADOS PELA PEC 287

#### 3.1. A alegação de déficit nas contas da Seguridade Social: a flagrante contradição em razão da manutenção da DRU pela EC 93/2016

O primeiro argumento lançado pelo Governo envolve o polêmico

<sup>7</sup> FERRAJOLI, op. cit., p. 17.

<sup>8</sup> Vide, a propósito, a PEC 55/2016, que visa o corte de gastos públicos nestas áreas pelo prazo de 20 anos, ou seja, sepultando qualquer perspectiva de melhoria da condição social das camadas menos favorecidas da população.

<sup>9</sup> LEIRIA, Maria Lúcia Luz. Jurisdição constitucional e democracia: uma análise fenomenológica de manifestações decisórias em sede de controle difuso de constitucionalidade. Florianópolis : Conceito Editorial, 2009, p. 23.

tema do suposto déficit das contas públicas em matéria de Previdência Social.

Insiste o Sr. Ministro da Fazenda, subscritor da Exposição de Motivos da PEC, cuja *pasta* “absorveu” a da Previdência Social<sup>10</sup>, numa sinalização muito clara do que estava por vir, em afirmar, a partir de um gráfico denominado “Fluxo de caixa do INSS”, constante do Anuário Estatístico da Previdência Social, que há um déficit de 85,8 bilhões de reais, a partir de uma conta que não leva em consideração o conjunto de receitas da Seguridade Social previstos no art. 194 da Constituição e na legislação regulamentadora das contribuições sobre faturamento e lucro líquido, além das outras receitas previstas na Lei nº 8.212/1991, mas apenas as contribuições que incidem sobre folha de pagamentos, o que se caracteriza como manipulação evidente dos dados relativos ao financiamento do sistema, fato este já denunciado várias vezes por entidades reconhecidamente isentas, como a ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil, antiga Associação Nacional dos Fiscais da Previdência, tendo-se por base a obra mais recente lançada por aquela entidade.<sup>11</sup>

Em sua tese de Doutorado em Economia pela UFRJ, Denise Gentil esclarece: “o que vem sendo chamado de déficit da previdência é, entretanto, o saldo previdenciário negativo, ou seja, a soma (parcial) de receitas provenientes das contribuições ao INSS sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho e de outras receitas próprias menos expressivas, deduzidas das transferências a terceiros e dos benefícios previdenciários do RGPS”. Este cálculo, segundo a mesma pesquisadora, não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, deixando de computar a CSLL e a COFINS, por exemplo, resultando em “um déficit que não é real”.

Conclui, então, a economista, que se computadas todas as receitas e despesas da Seguridade Social, o resultado é um superávit:

---

<sup>10</sup> O Ministério do Trabalho e Previdência Social foi extinto pela Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 2016. O mesmo diploma, também de forma peculiar, transferiu o Conselho de Recursos da Previdência Social, que passou a se chamar Conselho de Recursos do Seguro Social, e o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e Previdência Social para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

<sup>11</sup> LOPES, Décio Bruno; MARANHÃO, Maria Inez Resende dos Santos (coord.). **Previdência Social : contribuição ao debate**. Brasília : Fundação ANFIP, 2016.

Esse superávit, denominado superávit operacional, que é uma informação favorável – e que pode ser apurada pelas mesmas estatísticas oficiais –, não é divulgado para a população como sendo o resultado da previdência social. Constata-se, portanto, que há recursos financeiros excedentes no RGPS e que tais recursos poderiam ser utilizados para melhorar este sistema, em benefício de uma parcela considerável da população de baixa renda.<sup>12</sup>

De acordo com o estudo da ANFIP, as receitas decorrentes das contribuições sociais chegaram no exercício de 2015 a R\$ 694,398 bilhões e as despesas totais a R\$ 683,169, resultando em um superávit, portanto, de R\$ 11,229 bilhões, sendo que nos anos anteriores o resultado sempre foi positivo, nunca negativo.<sup>13</sup>

Lembram os estudiosos da questão tributária, ainda, que o número alardeado pelo Governo embute falsamente as chamadas renúncias fiscais, que são concedidas, por exemplo, às chamadas entidades filantrópicas, ou em políticas de desoneração da folha de pagamento: “no ano de 2015, os valores de renúncia foram responsáveis por aproximadamente 50% do pseudo déficit previdenciário”, lembra Maçaneiro.<sup>14</sup> Segundo os dados projetados pela ANFIP, o montante de renúncias fiscais em 2015 chegou à monta de R\$ 64,185 bilhões.

Admitido o suposto déficit, o atual governo então estaria em evidente contradição, pois submeteu à aprovação ainda em 2016, e teve promulgada, a EC n. 93, de 8.9.2016, com a alteração do art. 76 do ADCT<sup>15</sup> prorrogando a chamada DRU, que retira doravante não mais 20%, mas sim 30% da arrecadação decorrente da receita de contribuições à Seguridade Social (R\$ 110,9 bilhões/ano, conforme notícia veicu-

---

<sup>12</sup> GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. Tese de Doutorado em Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. p. 31-33.

<sup>13</sup> MAÇANEIRO, Vanderley. **Financiamento da Previdência Social: receitas, renúncias e recuperação de créditos**. In: LOPES e MARANHÃO, op. cit., p. 10.

<sup>14</sup> Op. cit., p. 13.

<sup>15</sup> Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

lada no site do Senado) até 2023.<sup>16</sup>

Desta forma, se valores de renúncias fiscais e DRU somados chegam a R\$ 175 bilhões, não é inteligível falar em déficit de R\$ 85,8 bilhões.

Desta forma, entendemos como superado, por falacioso, o argumento de que o RGPS é deficitário.

Quanto aos Regimes Próprios, o problema abrange outros aspectos, pois via de regra é o ente da Federação que (1) não cumpre a exigência de criação de um Fundo Previdenciário Próprio e (2) não verte recursos – como qualquer empregador ou tomador de mão-de-obra é obrigado a fazer, no RGPS – de modo a manter a cobertura dos benefícios devidos, como determinam o art. 1º da Lei nº 9.717/1998 e seus incisos.

Em artigo elucidativo desta questão relativa à gestão dos RPPS, Maria Cecília Mendes Borges identifica haver constante descumprimento da legislação relativa a tais regimes, em razão de “ausência ou insuficiência de fiscalização; a falta de punição dos maus gestores e a falta de transparência na aplicação dos ativos”, acarretando “crescente comprometimento do limite prudencial para despesas com pessoal fixado pela Lei Complementar n. 101/07; impossibilidade de realização de investimentos em áreas prioritárias para a sociedade, como saúde, educação e segurança; impossibilidade de adoção de políticas de desenvolvimento mais robustas; dificuldade em manter o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.”<sup>17</sup>

Há, evidentemente, distorções bem maiores a serem discutidas e revistas, como por exemplo as aposentadorias (estas sim, precoces e imoralmente acumuladas) a políticos que exerceram mandatos eletivos e pensões a seus respectivos dependentes<sup>18</sup> e as fraudes perpetradas, como a que foi veiculada amplamente pela mídia nacional envolvendo

<sup>16</sup> <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>. Acesso em 19.12.2016.

<sup>17</sup> BORGES, Maria Cecília Mendes. Regimes próprios de previdência social: controle e forma de apreciação das contas pelos tribunais de contas. **Revista TCE-MG**. Belo Horizonte. abr./mai./jun.2014. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2641.pdf>. Acesso em 18 dez. 2016.

<sup>18</sup> Segundo estudos publicados, 157 ex-governadores e ex-primeiras-damas recebem aposentadorias especiais e pensões vitalícias que variam de R\$ 10,5 mil a R\$ 26,5 mil -<http://oglobo.globo.com/brasil/estados-pagam-pensao-104-ex-governadores-14922273#ixzz4Tt6m4XUm>. Acesso em 26 dez. 2016.

concessões de aposentadorias por invalidez a mais de 100 servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina que não tinham qualquer problema de saúde.<sup>19</sup>

Em todo caso, a solução para os problemas de má gestão, tanto no RGPS quanto nos RPPS, não deveria passar tão-somente pela modificação dos direitos daqueles que, honestamente, prestaram seus serviços a toda uma sociedade, no exercício de cargos públicos ou quaisquer outras atividades lícitas, em flagrante quebra do princípio da proteção da confiança legítima, o qual será tratado mais adiante.

### **3.2. Redução de benefícios aos segurados versus renúncias fiscais e não-participação do Estado no financiamento – a quem serve a Seguridade Social, afinal?**

Noutra vertente deste debate, recorda-se que o sistema de Seguridade Social estabelecido pela ordem constitucional vigente (art. 194 da CF) exige o financiamento não somente por parte de trabalhadores e empresas, mas também do poder público: o suposto déficit “era – e continua sendo – tão somente a diminuta parcela de recursos que caberia, naturalmente, ao Estado brasileiro contribuir. Como é, aliás, em todos os demais países que adotam o mesmo modelo previdenciário”.<sup>20</sup>

A Constituição estabelece que a receita da Seguridade Social constará de orçamento próprio, distinto daquele previsto para a União Federal (art. 165, § 5º, III; art. 195, §§ 1º e 2º). O legislador constituinte originário pretendeu, com tal medida, evitar que houvesse sangria de recursos da Seguridade para despesas públicas que não as pertencentes às suas áreas de atuação. No regime constitucional anterior, não havia tal distinção, o que tem acarretado, até hoje, a ausência de um “fundo de reserva”, dizimado que foi por regimes anteriores. É o relato do ex-Ministro Reinhold Stephanes:

---

Quando o sistema era jovem – ou seja, o número de trabalhadores

<sup>19</sup> <http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/estigmatizados-pelo-escandalo-dos-invalidos-servidores-da-assemblya-protestam>. Acesso em 17 dez. 2016.

<sup>20</sup> MAÇANEIRO, op. cit., p. 14.

## 10 Regimes Próprios: Aspectos Relevantes

contribuintes era muito superior ao número de inativos – verificaram-se saldos de caixa que deveriam ser utilizados para garantir a viabilidade do sistema em conjunturas desfavoráveis. Entretanto, esses saldos, muitas vezes, foram utilizados para outras finalidades, distintas dos interesses previdenciários.

Os saldos da Previdência foram usados na construção de Brasília, na constituição e no aumento de capital de várias empresas estatais (sic), na manutenção de saldos na rede bancária como compensação pela execução de serviços de arrecadação de contribuições e de pagamento de benefícios. De 1986 a 1988, as transferências da Previdência Social para a área de saúde cresceram por conta da implantação do Sistema Único Descentralizado de Saúde (SUDS), chegando a 35% da arrecadação sobre a folha de salários. De 1988 até meados de 1993, as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), que substituiu o SUDS, chegaram a 15% de toda a arrecadação sobre a folha de salários.<sup>21</sup>

Ou seja, é importante salientar que grande parte das dificuldades financeiras da Previdência é causada pela má administração do fundo pelos gestores que o dilapidaram. E esta dívida interna não é assumida pelo Governo nas discussões sobre a questão da sustentabilidade do regime, acarretando um ônus desnecessário aos atuais contribuintes.

### 3.3. A ausência de combate à sonegação fiscal: por que não se faz justiça tributária?

Outro motivo de discordância é a total ausência de preocupação com o combate à sonegação fiscal, cujo “sonômetro” aponta um dano de 500 bilhões de reais por ano. Em 2015, de acordo com este mesmo estudo, 12.547 empresas brasileiras eram responsáveis por uma dívida tributária de R\$ 723,38 bilhões, dos quais metade é devida à Previdência.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> STEPHANES, Reinhold. **Reforma da previdência sem segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998, p. 95.

<sup>22</sup> <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/divida-ativa-da-uniao-e-sonegacao-tubaroes-ratos-fantas-mas-patos-e-as-formigas>. Acesso em 26 dez. 2016.

Assim, o que se esperaria, antes de novamente dirigir suas baterias de armas contra os segurados que verteram suas contribuições ao sistema, é que os gestores públicos considerassem a alternativa – perfeitamente plausível e aconselhável – de atacar os que não cumprem suas obrigações tributárias antes de penalizar, mais uma vez, os trabalhadores e seus dependentes. Como frisa o estudo da ANFIP, “uma nova reforma deverá, antes de tudo, promover a otimização da arrecadação em vez de focar na redução de benefícios.”<sup>23</sup>

A questão da justiça tributária é uma das mais importantes a serem buscadas na sociedade brasileira, marcada ultimamente pela ideia de que empresas envolvidas com suborno e corrupção do alto escalão governamental sempre se beneficiam, acarretando naturalmente uma maior e muitas vezes intragável carga tributária aos demais contribuintes, sejam pessoas físicas na condição de trabalhadores, segurados ou consumidores, sejam as pessoas jurídicas em suas mais diversas atividades, da construção civil ao pequeno produtor, que acabam sendo inviabilizadas em razão da incapacidade de concorrer com outras, cujos princípios não se pautam pela ética e pela legalidade de suas transações, incluindo aí, obviamente, as benesses advindas de favores fiscais como as falsas entidades filantrópicas, os programas de recuperação fiscal para devedores contumazes e a inércia dos órgãos fiscais que acarretam a caducidade do direito de exigir os tributos e contribuições sociais.

#### **3.4. O não enfrentamento dos problemas que acarretam maiores ônus às políticas públicas de Seguridade Social: a omissão quanto aos danos causados por acidentes (incluindo os do trabalho) e a falta de políticas de combate ao desemprego estrutural**

O texto apresentado ao Legislativo pelo Executivo, cujo viés já se identificou como de redução pura e simples da proteção social, não atinge esse trágico objetivo apenas pelo conteúdo proposto, mas também pela evidente omissão quanto a aspectos que dizem respeito à formação das despesas do Estado com seus indivíduos – segurados ou não da Previdência.

---

<sup>23</sup> LOPES e MARANHÃO, op. cit., p. 151.

Dois fenômenos sociais presentes e facilmente constatáveis na atualidade são exemplos da omissão governamental em tratar com decência os graves problemas da modernidade: *a sinistralidade do ambiente de trabalho e a violência urbana e rural*.

No primeiro fenômeno, nota-se completa omissão a respeito dos constantes e crescentes índices de ocorrência de acidentes do trabalho e doenças ocupacionais, da ordem de mais de 700 mil por ano, se levarmos em conta apenas as Comunicações de Acidentes do Trabalho – ou seja, sem contar com toda a gama de atividades prestadas na informalidade – este câncer que fere de morte o mercado de trabalho brasileiro e deixa praticamente a metade dos trabalhadores sem a devida proteção social, ante, mais uma vez, a inapetência do Executivo em exercer a fiscalização da atividade econômica, com o uso regular e constante do poder de polícia. Vidas continuam sendo perdidas e pessoas incapacitadas em números similares a de países em guerra, causando um ônus aos cofres da Previdência da ordem de 100 bilhões de reais/ano, segundo pesquisas realizadas pela economista José Pastore.<sup>24</sup>

No outro, nota-se a perversidade do poder constituído, que não toma providências eficazes contra a expansão da criminalidade (desde o tráfico de drogas e de armas até o de madeira, fora a banalização do atentado à vida alheia, além da violência no trânsito), causadora de mortes e mutilações a milhares de brasileiros – geralmente pessoas jovens – e que deixam dependentes, especialmente viúvas, com pensões que, desde 2015, já não são mais vitalícias.

Em ambos os casos, as despesas públicas não são apenas “na conta da Previdência”, mas também da Assistência Social e especialmente da Saúde, com custos totais que segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) são de R\$ 28 a 30 bilhões ao ano.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> <http://www.topmed.com.br/comunicacao/noticias-da-rede/gastos-do-brasil-com-acidentes-de-trabalho-superam-conta-de-r-100-bilhoes/>. Acesso em 26 dez. 2016.

<sup>25</sup> Em 2013, no Brasil, foram registrados mais de 42 mil óbitos por acidentes de trânsito, segundo o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Em sua maioria as vítimas são os homens, jovens e adultos jovens. Em relação às internações hospitalares por acidentes de trânsito, foram quase 170 mil ocorrências atendidas no Sistema Único de Saúde (SUS), com gasto de aproximadamente R\$ 230 milhões. Um aumento de quase 50% em relação ao valor gasto em 2008, R\$ 117.683.116,48. (<http://promocaodasaude.saude.gov.br/promocaodasaude/assuntos/incentivo-a-seguranca-no-transito/noticias/impactos-economicos-dos-acidentes-de-transito> - Acesso em 26 dez. 2016).

No entanto, nada se faz para combater esse verdadeiro “déficit”, não de caráter financeiro, mas sim de vidas humanas.

### **3.5. A questão rural: só o Brasil está supostamente “no caminho errado”?**

Lamentavelmente, a Exposição de Motivos do Governo, que apresenta a PEC 287 à sociedade, trata o segurado trabalhador rural como um grande vilão do sistema.

Indica a existência de um “alto índice de informalidade” (como se a culpa disso fosse do próprio trabalhador) e de contribuições que seriam equivalentes a apenas 2% do valor “gasto” com benefícios – como se não tivesse havido a unificação das previdências urbana e rural, em um discurso de caráter estigmatizante e que demonstra uma visão completamente distorcida da realidade mundial a respeito do tema.

Divergimos frontalmente da ideia sectária de apontar o dedo em riste para os beneficiários do meio rural como se não fossem partícipes do mesmo sistema desde a Constituição de 1988.

Em primeiro lugar, é necessário frisar, como já o fez José Enéas Kovalczuk Filho em sua dissertação de Mestrado, que somente a partir desta Constituição “o rurícola em sua plenitude passou a ser considerado membro efetivo e permanente da seguridade social pátria”.<sup>26</sup>

Depois, é importante registrar que no meio rural há diversas realidades sociais e econômicas. De um lado, pessoas sujeitas à informalidade e à ausência de fiscalização do Estado, como os boias-frias; trabalhadores em alto grau de penosidade, como os cortadores de cana-de-açúcar; sujeitos a condições profundamente insalubres, como os trabalhadores em contato com agrotóxicos; e todos sujeitos a problemas de saúde típicos desta atividade, especialmente o câncer de pele. De outro, produtores rurais, empresários rurais, que exercem atividades altamente rentáveis com mão de mão precária, ou quase nenhum uso de

---

<sup>26</sup> KOVALCZUK FILHO, José Enéas. **A função social da proteção previdenciária aos trabalhadores rurais**. São Paulo: LTr, 2015, p. 47.

mão-de-obra (agricultura mecanizada). E, ainda, os pequenos produtores rurais em regime de economia familiar, que num certo sentido, não exploram nem são explorados em sua força de trabalho por outrem.

Em que pese tais considerações, observa-se que em grande parte dos países que adotam modelos de repartição há um forte subsídio à atividade rural, o que não pode e não deve ser confundido com políticas de cunho assistencial, como é o caso do Bolsa-Família.

Conforme estudo publicado pela Organização Internacional do Trabalho, para cotejo do cumprimento da Convenção n. 102 da OIT, a respeito da proteção previdenciária do trabalhador rural no Brasil, a previdência rural brasileira é (ainda) apontada pelos especialistas em seguridade social como uma das experiências mais abrangentes do ponto de vista de proteção e inclusão social no contexto internacional e particularmente na América Latina.

Ou seja, com a Proposta de Emenda, o Governo pretende agir de forma diametralmente oposta ao que preconiza o consenso internacional, por razões meramente circunstanciais, violando, à toda evidência, a Convenção n. 102 da OIT, ao pretender reduzir o alcance – que deveria, ao contrário ser universal – da proteção social.

#### **4. PROPOSTAS RELATIVAS AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Vistas as questões em que há flagrante omissão da PEC 287 e que poderiam ser objeto de enfrentamento numa reforma que se preocupasse, de fato, com os indivíduos, e não com “as contas do governo”, chega-se à análise de cada uma das propostas incluídas no texto da PEC.

##### **4.1. Criação da idade mínima e padronização etária entre homens e mulheres, urbanos e rurais**

A proposta que pode ser considerada central na PEC 287 é a que envolve a exigência de uma idade mínima (65 anos) para todas as hipóteses de aposentadoria voluntária, além de um tempo mínimo de contribuição.

A justificativa presente na PEC é que “Em países com o envelhecimento populacional em estágio mais avançado que o nosso, a média já supera os 65 anos”.

Simultaneamente, propõe-se que tal idade mínima seja a mesma tanto para homens quanto para mulheres, e sem diferenciação para trabalhadores do meio urbano e do meio rural, mantendo-se, tão-somente, a diferenciação para as chamadas “aposentadorias especiais”, devidas àqueles segurados que exercerem atividades comprovadamente nocivas à saúde.

A respeito desta temática, é relevante lembrar que em 2015 houve a edição de Medida Provisória n. 676, de 17.6.2015 (convertida posteriormente na Lei 13.183/2015), a qual, segundo a Exposição de Motivos da MP, lavrada no próprio Poder Executivo,

acrescenta o art. 29-C à Lei no 8.213, de 1991, com a finalidade de manter a regra 85/95 aprovada pelo Congresso Nacional, com vigência imediata, mas com a inclusão da progressividade deste parâmetro de cálculo, incorporando o impacto do envelhecimento da população e o aumento da expectativa de sobrevida. Esta é uma exigência para assegurar a sustentabilidade financeiro-orçamentária futura da Previdência Social.<sup>27</sup>

Com a aprovação daquela regra, hoje vigente, a majoração do fator 85/95 ocorre progressivamente até 2022, a partir de 2018 até 2026, assegurando o cálculo do benefício da aposentadoria por essa regra aos segurados que preenchem os requisitos necessários até 31 de dezembro de 2018.

Na época da aprovação da MP, convertendo-a em Lei, o então ministro da pasta disse que “o caráter de progressão colabora para a sustentabilidade do sistema previdenciário porque reconhece as mudanças demográficas do país”.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> BRASIL. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MEDIDA PROVISÓRIA 676, DE 17 DE JUNHO DE 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20676-15.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP%20676-15.pdf). Acesso em 3 jan. 2017.

<sup>28</sup> <http://www.previdencia.gov.br/2015/11/aposentadoria-sancionada-formula-8595-de-aposentadoria/> Acesso em 3 jan. 2017.

Como se explica, então, que pouco mais de um ano após a aprovação da Lei n. 13.183/2015 seja necessária a revisão da regra estabelecida, inclusive com indicação, a todos os segurados, de um plano de majoração paulatina da idade para obtenção de 100% do salário de benefício?

A PEC 287, a um só tempo, visa tornar ineficaz a alteração levada a efeito e extinguir, por conseguinte, o fator previdenciário, que veio a lume em 1999 justamente por não ter o Governo, à época da EC 20/1998, obtido êxito na aprovação da idade mínima para aposentadoria voluntária no RGPS, faltando um voto para obtenção do quórum qualificado para aprovação da matéria.

O fator previdenciário, embora bastante criticado, ao menos permite uma redução de graves desigualdades, na medida em que, ao não fixar uma idade mínima, permite que pessoas seguradas desde a adolescência (e que já contam com tempo de contribuição suficiente para aposentadoria) possam ter deferido o benefício.

Caso aprovada a PEC 287, uma pessoa que inicie seu labor aos 16 anos de idade (homem ou mulher) e contribua de modo ininterrupto terá sua aposentadoria devida com a mesma idade que uma outra que tenha iniciado a contribuir somente após cumprir todo o ensino superior, a partir dos 25 anos de idade. No entanto, apesar de muito possivelmente ter trabalhado em atividades mais penosas, como no caso do trabalho rural e das atividades de menor escolaridade exigida, terão que trabalhar muito mais, como é fácil observar.

A respeito da unificação de idades, sem diferença de gênero ou atividade, novos aspectos devem ser considerados. Em que pese a comprovada maior longevidade das mulheres, é certo que o mercado de trabalho ainda é bastante discriminatório – o que não é negado pela Exposição de Motivos da PEC em seu item 39 – e, além disso, muitas dividem os afazeres domésticos com a atividade laborativa remunerada, dificultando ainda mais sua inserção e manutenção num posto de trabalho. E a respeito da distinção entre urbanos e rurais, reportamo-nos às diferenças que também ocorrem dentro do próprio meio rural no tocante à penosidade/insalubridade de algumas atividades – matéria que deveria ser objeto de regulamentação infraconstitucional (pois há previsão no art. 7º da

CF/88) e nunca foi objeto de discussão.

Acrescenta-se que a idade mínima de 65 anos é completamente surreal pois no Brasil as pessoas não conseguem colocação no mercado de trabalho, especialmente após os 50 anos de idade, como tem sido relatado pelos órgãos que pesquisam o tema. Estudos do final de 2016 apontam que entre janeiro e setembro já se perderam 657.761 postos de trabalho:

As demissões estão atingindo mais os homens, com idade entre 25 e 49 anos, com ensino fundamental e que ganham entre dois e cinco salários mínimos. Nessa faixa etária, típica do chefe de família, foram registrados 803.606 desligamentos no período, mostra estudo realizado pelo site especializado Trabalho Hoje(...)<sup>29</sup>

Corre-se o risco, portanto, de haver um bolsão de pessoas sem-emprego-e-sem-previdência, na medida em que o indivíduo que perca o emprego em certa faixa etária não consiga nova ocupação e, por consequência, deixe de contribuir, acarretando a busca por outros programas sociais, de caráter puramente assistencial – muito mais “caros” para as contas públicas, visto o problema sob o ponto de vista puramente econômico.

Voltando ao tema do trabalho rural, a PEC sugere uma visão setária entre população urbana e rural<sup>30</sup> e afirma que “não há exigência de contribuição do segurado especial” (item 47 da Exposição de Motivos), o que é uma grave inverdade, bastando verificar o que prevê a Lei n. 8.212/1991 em seu artigo 25. Se as contribuições não são vertidas corretamente, ou não são cobradas de quem não as realiza, é um problema de natureza tributária e fiscalizatória, havendo aí omissão do Estado em sua função executiva e no exercício do poder de polícia, não se podendo culpar todo o conjunto de segurados pela inadimplência de parte destes.

É dizer, a Proposta de Emenda, contrariamente ao que preconiza

---

<sup>29</sup> <http://oglobo.globo.com/economia/homem-de-25-49-anos-a-cara-do-desemprego-17993813> Acesso em 3 jan. 2017.

<sup>30</sup> “O atual modelo de contribuição do trabalhador rural gera apenas 2% da arrecadação previdenciária total, tornando a relação entre as contribuições e despesas com os benefícios rurais altamente deficitária” (item 46 da Exposição de Motivos da PEC 287)

a Constituição dirigente de 1988, aumentará as desigualdades sociais, em vez de reduzi-las. O fator previdenciário não corrige o problema de modo pleno, mas acarreta o somatório da idade com o tempo de contribuição, permitindo que a pessoa segurada se beneficie de ter iniciado no mercado de trabalho em idade mais jovem, ou ao menos não seja tão prejudicado.

Sobre o trabalhador rural, trataremos do tema especificamente.

#### 4.2. Critério de cálculo das aposentadorias no RGPS

Inova a PEC 287 ao tentar a aprovação de um novo critério de cálculo da renda mensal dos benefícios de aposentadoria.

Propõe-se, além da fixação da idade mínima – que leva, por conseguinte, à ineficácia do fator previdenciário e todas as regras que se baseiam na sua sistemática – a adoção de uma nova fórmula para a obtenção do salário de benefício.

É de se recordar que até a criação do fator previdenciário pela Lei nº. 9.876/1999, o cálculo do benefício de aposentadoria era a média aritmética dos últimos 36 salários de contribuição, corrigidos monetariamente.

Com a mudança ocorrida, passou a ser considerado para o cálculo o valor da média aritmética de todos os salários de contribuição, computados desde julho de 1994 e desprezados apenas os menores salários de contribuição equivalentes a 20% do total de meses de contribuição. Assim, o cálculo de quem tinha 100 meses de contribuição de julho de 1994 até a véspera da aposentadoria seria a média dos 80 maiores salários de contribuição corrigidos monetariamente.

Pois bem, a PEC 287 prevê que a RMI das aposentadorias voluntárias e por invalidez não acidentária “corresponderá a 51% (cinquenta e um por cento) da média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os arts. 40 e 42 acrescidos de 1 (um) ponto percentual para cada ano de contribuição considerado na concessão da

aposentadoria, até o limite de 100% (cem por cento), respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social, nos termos da lei”.<sup>31</sup>

Já quanto à aposentadoria por invalidez acidentária, “corresponderá a 100% (cem por cento) da média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os arts. 40 e 42, respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social, apurada na forma da lei”.

Ou seja, caso aprovada desta forma a matéria, apenas após 49 anos de contribuição algum segurado conseguirá se aposentar com o valor equivalente à média, salvo se for vítima de invalidez de natureza acidentária, quando então terá assegurado o valor igual a 100% da média.

Detalhe importante: a idade na data da aposentadoria passa a não ter qualquer relevância no cálculo, enquanto nos critérios de cálculo do fator previdenciário, quanto maior a idade, mais o segurado se beneficia, podendo inclusive chegar a receber mais de 100% da média.

A PEC ainda prevê um critério de atualização para a idade e o tempo mínimo de contribuição, a fim de evitar a necessidade de novos ajustes após certo período: assim, “sempre que verificado o incremento mínimo de 1 (um) ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação desta Emenda, as idades previstas serão majoradas em números inteiros...”, o que valeria tanto para o RGPS quanto para os RPPS.

#### **4.3. Contribuição e comprovação de atividade do trabalhador rural/segurado especial**

Visa a PEC 287 “instituir uma cobrança individual mínima e periódica para o segurado especial, substituindo o modelo de recolhimento

---

<sup>31</sup> O art. 21 da PEC prevê que os cálculos de RMI “utilizarão as contribuições vertidas desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela”.

previdenciário sobre o resultado da comercialização da produção”. Propõe-se “a adoção de uma alíquota favorecida sobre o salário mínimo, adequada à realidade econômica e social do trabalhador rural” – item 51 da Exposição de Motivos.

O Brasil atualmente (ainda) está, conforme a OIT, entre os países de mais alta cobertura na América Latina, “em função dos seus programas de inclusão social, principalmente a Previdência Rural e o BPC”. Conclui o estudo em questão que a situação da previdência brasileira “é coerente com o consenso internacional de que, na área rural, não é possível exigir contribuições regulares e mensais como se faz nos modelos existentes nas áreas urbanas”.<sup>32</sup>

A contribuição vertida pelo segurado especial, incidente sobre a produção rural comercializada, atende ao princípio constitucional da equidade na participação do custeio do sistema, na medida em que, havendo períodos em que não há comercialização, não há como exigir contribuição:

Se a produção é a renda que eles auferem, esta deve ser a base de cálculo. Exigir desses segurados uma contribuição baseada no salário mínimo ou outro parâmetro seria atribuir-lhes uma renda fictícia, que estaria ferindo o princípio da equidade.<sup>33</sup>

Concluindo este ponto, se o problema está, como apontado pelo próprio Governo, na falta de adimplemento das contribuições, a mera alteração de critérios de participação no custeio dos segurados especiais não modificará o panorama, devendo, isto sim, direcionar-se os esforços da Receita Federal do Brasil na efetiva fiscalização, lançamento e cobrança dos valores não pagos.

Acerca da redução de cinco anos, na idade e no tempo de contribuição, até então concedida para a aposentadoria rural, a Exposição de Motivos aponta que “se justificava, à época, pelas adversas condições

---

<sup>32</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *As boas práticas brasileiras em seguridade social*. volume 1. Brasília: OIT, 2012, p. 80-82.

<sup>33</sup> BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm. *Previdência rural: inclusão social*. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011, p. 159.

de vida e trabalho desse grupo, que exerce atividade tipicamente braçal, exposto às intempéries e, no passado, com grande dificuldade de acesso a serviços públicos básicos” e ainda, “a predominância do trabalho informal, que reduz o rendimento médio do trabalhador rural, quando comparado à média dos trabalhadores urbanos”.

Sustenta o Governo que “pelas regras atuais, o segurado especial não precisa comprovar recolhimentos previdenciários caso não comercialize sua produção: basta provar que trabalhou 15 anos em atividade rural, por meio de início de prova material (notas de produtor rural, declaração de sindicato, documentos pessoais dos quais conste a ocupação rurícola, dentre outros), corroborada por prova testemunhal”.

Isto acarreta, segundo a Exposição de Motivos, grande quantidade de concessões de aposentadorias nesse segmento: “A desnecessidade de efetivas contribuições, e esta forma de comprovação do trabalho rural, têm resultado em um número muito elevado de concessões de aposentadorias rurais, bem como o reconhecimento de tempo de trabalho rural sem contribuições para outros benefícios urbanos”.

O ponto é que a informalidade das relações de trabalho no meio rural não é sinônimo de obtenção indevida de benefícios: a baixa escolaridade e a exploração – muitas vezes beirando a escravidão – de boias-frias e situações afins não permite outra forma de prova que a estabelecida atualmente. Trata-se do princípio da aptidão para a prova, desconhecido dos economistas e tecnocratas de plantão.

Negar ao trabalhador rural o direito a aposentadoria pelo simples fato de ter provas muitas vezes frágeis de ter trabalhado não é solução, mas sim a criação de outro problema, pois estes trabalhadores dificilmente obterão benefícios previdenciários, acabando por se tornarem, quando muito, titulares de prestações assistenciais.

#### **4.4. Aposentadorias especiais no RGPS**

A PEC 287 também visa atingir a concessão de aposentadorias especiais. O texto propõe o fim da aposentadoria diferenciada para professores de qualquer nível de ensino (passando a ser exigidos os mesmos

requisitos para os segurados em geral). Além disso, aponta na direção de que há duas espécies de aposentadorias especiais: a dos portadores de deficiência (regulamentada pela Lei Complementar 142/2015) e a dos segurados que exercem atividades sob condições que “*efetivamente* prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação”.

O objetivo, nas entrelinhas, é colocar fim em concessões com base em atividades de risco, exigindo-se a comprovação de efetiva nocividade da atividade, pois a redação original não continha a palavra “efetivamente” e esta é a única alteração observada no tocante à regra em questão (§ 1º do art. 201 da CF).

Fica também definido, pela Proposta de Emenda Constitucional, que “a redução na idade e no tempo de contribuição para essas aposentadorias especiais estará limitada a, no máximo 10 e 5 anos, respectivamente, conforme estabelecido em lei complementar”, o que é justificado, na Exposição de Motivos, não só pelo aumento da expectativa de sobrevida como também porque “ocorreu melhoria nas condições do ambiente de trabalho”. Todavia, esta última afirmação é, no mínimo, altamente discutível, na medida em que o número de pessoas vítimas de acidentes do trabalho e doenças ocupacionais não se reduziu de modo significativo, muito pelo contrário, continua em níveis alarmantes e lamentáveis.

Portanto, caso aprovada a PEC 287, fica aberta a oportunidade para que, por via legal, seja novamente adotada uma idade mínima para as aposentadorias especiais por atividade exercida, o que atualmente não é exigido, e certamente haverá a majoração do tempo mínimo exigido na atividade nociva.

Coloca-se em risco a própria existência deste benefício, ou pelo menos a sua inevitável judicialização em caso de aprovação da mudança proposta, pois as empresas não necessariamente informam os agentes nocivos a que está sujeito a pessoa do segurado, e os documentos exigidos por lei – PPRA, PCMSO, LTCAT, PPP – são, muitas vezes, produzidos apenas para cumprir formalidades perante a (incipiente) fiscalização do trabalho.

#### 4.5. Pensão por morte no RGPS

O benefício da pensão por morte, já tratado em legislação bastante recente, que limitou o seu alcance, volta novamente a ser objeto de redução do campo de proteção pela PEC 287.

Segundo os dados do Governo, as pensões representam 24,2% do valor despendido com benefícios do RGPS. Ainda de acordo com o entendimento do Governo, declarado na Exposição de Motivos da PEC, “decorre da falta de dispositivos legais limitando a concessão desses benefícios”.

Por esta razão é proposta “a revisão das regras de cálculo de seu valor, a extinção da reversibilidade das cotas e vedação de acúmulo de pensão com aposentadoria, em complemento às alterações iniciadas pela Lei nº 13.135, de 2015, resultado da conversão da Medida Provisória nº 664, de 2014.”

A síntese das ideias trazidas pela PEC 287 é a seguinte:

- previsão de valor inicial de pensão diferenciado conforme o número de dependentes;
- irreversibilidade de cotas individuais de pensão;
- vedação de acúmulo de pensão por morte com aposentadoria por qualquer beneficiário ou de duas pensões por morte, pelo beneficiário cônjuge ou companheiro, oriundas de qualquer regime previdenciário; e
- harmonização do rol de dependentes de todos os regimes de previdência social.

Quanto ao cálculo, o texto da PEC estabelece que “será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito”, porém não se aplicando o § 2º do art. 201.

É dizer, o valor da pensão poderá, caso aprovada a PEC, ser inferior ao salário mínimo vigente.

Esta medida, em particular, parece ferir de morte o texto original da Constituição, pois a pensão é benefício de subsistência humana, previsto desde 1988 expressamente como não podendo ser inferior ao salário mínimo (inciso V do art. 201).

Além disso, prevê a Proposta de Emenda que:

- as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários;

- o tempo de duração da pensão por morte e as condições de cessação das cotas individuais serão estabelecidos conforme a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, nos termos da lei;

- é vedado o recebimento de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do regime geral de previdência ou entre este regime e os regimes de previdência de que trata o art. 40 da CF, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício; e

- é vedado o recebimento cumulativo de pensão por morte e aposentadoria no âmbito do regime geral de previdência ou entre este regime e os regimes de previdência de que trata o art. 40 da CF, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício.

Todavia, o texto novamente se pauta na preocupação com as contas da Previdência, não se recordando que, quando do falecimento de um segurado ou do dependente que receba uma cota de pensão, a perda de seu rendimento, mesmo quando há outra pessoa com atividade remunerada, compõe a renda familiar para o custeio de todas as despesas, sendo certo que não há uma redução drástica nas contas relativas ao cotidiano de uma família de um dia para o outro.

Em outras palavras, se em um casal ambos recebem aposenta-

doria de R\$ 2.000,00 cada, é de se presumir que seus gastos atinjam valor próximo de R\$ 4.000,00. Mas o falecimento de um deles não leva à redução das despesas de R\$ 4.000,00 para R\$ 2.000,00. Logo, se for vedada a acumulação de aposentadoria com pensão, isso trará sérias dificuldades financeiras para o(a) viúvo(a) deste exemplo.

Mais grave ainda é a situação quando nos deparamos com pessoas que exercem lícitamente mais de uma atividade e, por tal razão, ao falecer, acarretam o direito a pensões também simultâneas. Não há sentido em penalizar a pessoa viúva pelo fato de ter o instituidor sido uma pessoa tão capaz e trabalhadora a ponto de ter duas atividades paralelas, dentro das limitações constitucionais e legais. A matéria, certamente, envolverá questionamentos sob a ótica da inconstitucionalidade.

O mesmo pode ser dito em relação à hipótese de reversão da cota-parte de um dependente para outro, atualmente prevista. A exclusão de tal possibilidade acarretará os mesmos problemas já expostos acima e com toda certeza levará a questionamentos em juízo.

Quanto à duração da percepção da pensão, já tecemos comentários bastante críticos à ideia, quando incluída na Lei nº. 8.213/1991 pela MP nº. 664/2014 e na conversão desta pela Lei nº. 13.135/2015, aos quais nos reportamos. A questão foi tratada pura e simplesmente sob o ponto de vista de coibir fraudes, porém estas, como exceções, não podem impor danos à esmagadora maioria da sociedade, que se pauta pela boa-fé.

Aqui residem, ademais, certamente algumas das principais questões polêmicas em caso de aprovação da PEC:

- Em caso de benefícios de pensão já concedidos, pretenderá o INSS aplicar a regra de irreversibilidade das cotas entre dependentes?

- Em caso de pessoa que exerça atividade remunerada simultaneamente em mais de um regime de previdência, de forma lícita, seu falecimento não irá gerar, então, direito a duas pensões para seu dependente em relação conjugal ou afetiva?

- Em caso de pessoa que já tenha preenchido todos os requisitos para a aposentadoria, porém não a tenha requerido antes de possível aprovação da PEC, tal aposentadoria, concedida após a promulgação da Emenda, seria então inacumulável com pensão deixada pelo falecimento de cônjuge/companheiro(a)?

- E na hipótese de pensão devida por falecimento anterior à aprovação da PEC, mas requerida posteriormente (por exemplo, em casos de reconhecimento de paternidade após o óbito), aplicar-se-á a regra da data do óbito ou o INSS irá aplicar a regra de cálculo e cumulatividade restrita eventualmente promulgada?

Quanto à análise dos impactos sociais da PEC sobre as pensões, fica evidente, mais uma vez, o descaso das autoridades públicas acerca dos fenômenos sociais que circundam o tema, especialmente se lembrarmos que o Brasil registra a inacreditável contagem de 58.000 homicídios por ano<sup>34</sup> e uma média sempre superior a 40.000 mortes por ano no trânsito. Se pensarmos que grande parte destes falecimentos é de pessoas em idade ativa para o trabalho, não é difícil notar o risco de desemparo a milhares de famílias com as mudanças propostas.

#### **4.6. Modificação da competência para as ações que envolvam benefícios de natureza acidentária**

A PEC 287 traz em seu bojo talvez como a única modificação em prol dos segurados e dependentes a proposição de que a competência para julgamento das ações que envolvem benefícios de origem acidentária (auxílios-doença acidentários, aposentadorias por invalidez acidentárias, auxílios-acidente causados por acidentes do trabalho e pensões por morte em virtude de questões ocupacionais) sejam – finalmente – retirados da competência originária da Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aplicando-se a tais demandas a mesma regra aplicável aos demais benefícios discutidos em Juízo – a competência da Justiça Federal, com delegação, à escolha do autor da demanda e em primeiro grau apenas,

---

<sup>34</sup> Em 2015, 58 mil pessoas foram assassinadas no país, segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública – BRASIL. **10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>. Acesso em 5 jan. 2017.

para a Justiça comum, quando o domicílio do autor da demanda não tiver Vara Federal.

A medida é considerada de bom alvitre, já que atualmente a Justiça Federal concentra em sua jurisdição praticamente toda a matéria previdenciária no que tange aos benefícios, não havendo mais motivo para que a competência permanecesse cindida na matéria acidentária.

Permaneceria na competência da Justiça Comum Estadual e do Distrito Federal o conjunto de demandas que versam sobre previdência complementar, bem como permaneceriam na Justiça do Trabalho as demandas entre trabalhadores e tomadores de serviços envolvendo as indenizações por acidente de trabalho, devidas não pelo INSS, mas pelo responsável pelo dever de indenizar os danos sofridos pelo trabalhador ou seus dependentes.

## **5. PROPOSTAS RELATIVAS AOS REGIMES PRÓPRIOS**

### **5.1. As particularidades dos Regimes Próprios e a reforma**

Não se limita a PEC 287 ao campo do Regime Geral de Previdência, ocupando-se, sobremaneira, também dos Regimes Próprios. Se no RGPS o centro das atenções do Governo é a fixação da idade mínima para a aposentadoria voluntária como regra absoluta, nos RPPS, em que tal idade já existe (60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres), a intenção é postergar para o mesmo limite etário (65 anos para ambos os sexos).

O texto da PEC, a respeito de tais Regimes, alude que

desequilíbrios históricos dos RPPS, oriundos de períodos anteriores, e a manutenção de regras que demandam aperfeiçoamento, de sorte a proporcionar oferta de proteção previdenciária aos servidores públicos que não onerem excessivamente o conjunto da sociedade, indicam a necessidade de nova revisão desses sistemas.

As dificuldades encontradas no âmbito dos RPPS são de diferentes matizes. A principal, com toda certeza, é o desequilíbrio financeiro das contas dos Entes Federativos, que não necessariamente é causado pelos benefícios previdenciários devidos, merecendo por este motivo a mesma crítica já lançada ao alegado déficit das contas do RGPS.

Ataca-se a previdência dos servidores públicos, mas não outras questões muito mais profundas e perenes de mau uso do dinheiro público, como os gastos excessivos com obras superfaturadas, propaganda(?) governamental, inchaço de órgãos e entidades públicas a partir de inúmeros cargos em comissão que servem apenas de “cabides de emprego” para os correligionários das alianças político-partidárias, desorganização administrativa etc.

Com efeito, a má gestão dos recursos públicos, realizada por décadas consecutivas, especialmente com desvios flagrantes de finalidade do uso das contribuições de servidores – exigidas desde a regulamentação da EC nº. 3, ou seja, a partir de 1993 – algumas vezes pelo imoral recurso à extinção de regimes próprios municipais, e a ausência de criação de um fundo previdenciário em cada Ente, para cobertura dos servidores segurados e seus dependentes, acarretou grande parte da situação hoje vivenciada.

## **5.2. Gestão e Fiscalização dos RPPS**

A Proposta “prevê a edição de uma lei que estabelecerá regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS em âmbito nacional, voltadas a garantir a responsabilidade na gestão previdenciária, criando mecanismos de proteção dos recursos vinculados aos fundos previdenciários”. Neste sentido, diz a Exposição de Motivos, “busca fortalecer o modelo de regulação e supervisão dos RPPS instituído pela Lei nº 9.717, de 1998”.

Ocorre que os tecnocratas do Governo Federal insistem na ideia de que a União, através de seus servidores públicos, teria constitucionalmente o poder de estabelecer critérios de avaliação da retidão (ou não) da gestão dos regimes/ fundos previdenciários dos demais Entes da Federação, inclusive a partir de um Certificado de Regularidade Previdenciária, “concedido” pela União a Estados e Municípios que ajam de acordo com as diretrizes da administração pública federal.

Todavia, há evidente desrespeito ao princípio da autonomia dos Entes da Federação, não sendo factível a PEC neste aspecto, por inconstitucionalidade flagrante, conflitando com o art. 18 do Texto Constitucional original,<sup>35</sup> sendo certo que o art. 24 do mesmo diploma indica a competência concorrente dos Entes Federativos sobre “previdência social” em seu inciso XII, de modo que “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (§ 1º do art. 24).

A matéria, ademais, se encontra sedimentada no STF, após diversos Entes Federativos se insurgirem contra a União:

SEPARAÇÃO DE PODERES - PREVIDÊNCIA SOCIAL - AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA - TUTELA. Surge relevante pedido voltado ao implemento de tutela antecipada quando estão em jogo competência concorrente e extravasamento do campo alusivo a normas gerais considerada previdência estadual (ACO n. 830/PR, Rel. Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 10.4.2008).

Em seu voto, o relator, Ministro Marco Aurélio, afirmou:

Constato, neste exame preliminar, que se adentrou não o campo do simples estabelecimento de normas gerais. Atribuem-se a ente da Administração Central, ao Ministério da Previdência e Assistência Social, atividades administrativas em órgãos da Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos fundos a que se refere o artigo 6º da citada lei. A tanto equivale a previsão de que compete ao Ministério da Previdência e Assistência Social orientar, supervisionar e acompanhar as práticas relativas à previdência social dos servidores públicos das unidades da Federação. Mais do que isso, mediante o preceito do artigo 7º, dispôs-se sobre sanções diante do descumprimento das normas - que se pretende enquadradas como gerais. Deparo, assim, com quadro normativo federal que, à primeira vista, denota o extravasamento dos limites constitucionais, da autonomia própria, em se tratando de uma Federação. Uma coisa é o estabelecimento de normas gerais a serem observadas pelos Estados membros. Algo diverso é, a pretexto da

---

<sup>35</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

edição dessas normas, a ingerência na administração dos Estados, quer sob o ângulo direto, quer sob o indireto, por meio de autarquias. Vale frisar que não prospera o paralelo feito entre a legislação envolvida na espécie e a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, editada a partir de previsão expressa contida no artigo 169 da Constituição Federal, impondo limites a serem atendidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Tenho como atendidos os requisitos próprios à tutela antecipada, valendo assinalar que o poder de cautela é inerente ao Judiciário, à luz dos ditames constitucionais. 4. Defiro a tutela antecipada para afastar, a partir deste momento, o óbice vislumbrado pela União ao repasse obrigatório da compensação previdenciária bem como a observação, doravante, da exceção imposta a partir da Lei nº 9.717/98, até mesmo quanto à realização de operações financeiras de que trata o artigo 7º dessa lei.

Após tal decisão, diversas decisões em sede de tutela antecipada foram proferidas no mesmo sentido, *verbi gratia*: AC n. 3.794/DF, Relator Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática, DJe 17.3.2015; AC n. 3.562/MG, Relatora Ministra Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJe 12.3.2014; AC n. 3.201-MC, Relator Ministro Marco Aurélio, decisão monocrática, DJe 21.8.2012.

Logo, caso aprovada a PEC neste tópico, certamente haverá arguição de inconstitucionalidade, com alentadas possibilidades de reconhecimento.

### **5.3. Mudanças nas aposentadorias dos RPPS**

A PEC 287 visa alterar a idade mínima, já criada pela EC 20/98, para os titulares de cargos efetivos e vitalícios se aposentarem, propondo-se o mesmo limite mínimo – de 65 anos de idade – do RGPS, para homens e mulheres.

A proposta “igualar os critérios de idade mínima, tempo mínimo de contribuição e critérios de cálculo das aposentadorias e pensões para os servidores civis vinculados aos RGPS e RPPS”, mantendo-se, todavia, as

exigências de dez anos de serviço público e cinco anos no cargo, regras que não mais se coadunariam, a nosso ver, com o texto proposto, ante a incoerência de estabelecer exigências que não existem no RGPS.

Não esconde o Governo sua intenção de, sem ainda criar um “regime único” de Previdência, tornar ainda mais factível tal ideia, na medida em que a criação da previdência complementar em diversos Entes da Federação, incluindo a União, já leva a que os ingressantes em cargos públicos após a instituição dos fundos correspondentes possam se aposentar tendo como valor “teto” de proventos o mesmo previsto para o RGPS.

O § 3º do art. 40 sofreria, conforme a PEC 287, alteração em sua redação, para conter a mesma regra de cálculo da renda mensal inicial de aposentadoria do RGPS, adrede comentada (51% da média mais 1% para cada ano de contribuição, salvo a invalidez acidentária, que é de 100% da média, e a aposentadoria compulsória, fixada em 75 anos de idade, cujo cálculo seria o resultado do tempo de contribuição dividido por 25 (vinte e cinco), limitado a um inteiro, multiplicado pelo resultado do cálculo previsto para as demais aposentadorias).

#### **5.4. Aplicação do mesmo teto para o RGPS e os RPPS**

Outra relevante tentativa de modificação proposta na PEC 287 é a imediata aplicação do valor “teto” do RGPS a todos os ocupantes de cargos efetivos e vitalícios, em razão da redação elaborada para os §§ 14 e 15 do art. 40 da CF, vazada nos seguintes termos:

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que mantiverem o regime de previdência de que trata este artigo fixarão o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social para o valor das aposentadorias e pensões e instituirão regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo e oferecerá aos participantes planos de benefícios somente na modalidade de

contribuição definida, observado o disposto no art. 202.

Em síntese, passa a ser obrigatória a utilização do valor teto do RGPS e a criação de regime previdenciário complementar para todos os Entes Federativos que mantenham RPPS (o que se compreende pelo uso do imperativo “fixarão”).

O texto da PEC 287 ressalva a aplicação do teto do RGPS nos casos de servidores que ingressaram em cargo de Ente Federativo sem regime de previdência complementar até a promulgação da Emenda, caso aprovada, ou os que ingressaram antes da implantação da previdência complementar no respectivo Ente Federativo, desde que não tenham optado por migrar para o respectivo regime onde exista (parágrafo único do 3º da PEC).

### **5.5. Adoção de mesma regra de reajustamento dos proventos de aposentadorias e das pensões em todos os regimes**

Na perspectiva da equalização entre os Regimes, o § 8º do art. 40, pela redação proposta, identifica expressamente o critério de reajustamento de aposentadorias e pensões dos RPPS: “É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, nos termos fixados para o regime geral de previdência social.”

Assim, supostamente colocar-se-ia fim à controvérsia a respeito da exigibilidade ou não de aplicação do INPC como critério de reajustamento de aposentadorias e pensões nos RPPS, como já foi objeto de judicialização quanto aos servidores de Estados e Municípios, já que o Plenário do STF decidiu nos termos do relator, Min. Marco Aurélio, conceder liminar na ADI 4.582 determinando a não observância obrigatória do art. 15 da Lei 10.887/2004 a partir da provocação do Estado do Rio Grande do Sul, matéria ainda não levada a julgamento (DJE nº 193, divulgado em 06/10/2011).

### **5.6. Aposentadorias especiais nos RPPS**

É intenção declarada do Governo, na Exposição de Motivos da

PEC 287, pôr fim às aposentadorias com menor tempo de contribuição e idade para professores de qualquer nível de ensino, dando sequência à mudança iniciada com a EC 20/98, que retirou os professores de ensino superior da regra que concedia redução de cinco anos de serviço/contribuição.

Portanto, caso aprovada a PEC, todos os professores das redes públicas de ensino – tanto quanto os professores da rede particular – estarão sujeitos à mesma gama de requisitos que os segurados do respectivo Regime Previdenciário.

Conforme a Exposição de Motivos da PEC: “é relevante destacar que a aposentadoria antecipada dos professores afeta de forma mais significativa os RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos quais a carreira do magistério representa, em média, entre 20% e 30% do quadro de pessoal total, dos quais entre 80% e 90% são mulheres”.

Ou seja, professores e professoras da rede pública, já desvalorizados e sem possibilidade de realizar a contento seu mister por diversos fatores, desde a falta de segurança até a baixíssima remuneração, agora se veem desprestigiados, com a necessidade de terem de trabalhar mais tempo – sem as condições ideais – para talvez se aposentarem.

Outro ponto sobre o qual o Governo demonstra interesse na extinção de regra especial de aposentadoria envolve as chamadas atividades de risco, em que a classe dos policiais civis é a principal atingida. A respeito destas, a Exposição de Motivos considera que “medidas que elevem o tempo de contribuição para estes servidores públicos se fazem necessárias para dar sustentabilidade aos planos previdenciários e, ao mesmo tempo, garantir a execução de outras políticas públicas de responsabilidade dos Estados e Municípios”.

Para tanto, o texto da PEC prevê que, mesmo nos casos de aposentadorias especiais mantidas na Constituição, a redução será “de, no máximo, dez anos no requisito de idade e de, no máximo, cinco anos para o tempo de contribuição”. Ou seja, o servidor poderá se aposentar aos 55 anos de idade e 20 de contribuição, caso portador de deficiência ou exerça atividade que tenha condições de nocividade à sua saúde.

Novamente, nota-se a preocupação apenas com os aspectos econômicos e financeiros, mas sem nenhuma análise da situação peculiar de atividades como a de policiais civis, e, outra vez mais, sem a menor estrutura adequada, e que terão então de trabalhar, caso aprovada a Proposta, até os mesmos 65 anos de idade que os demais servidores.

### 5.7. Pensão por morte nos RPPS

No caso específico dos RPPS, encontramos na PEC 287 propostas que modificam sensivelmente a proteção conferida aos pensionistas de agentes públicos ocupantes de cargos, o que está identificado na redação que se pretende conferir ao § 7º do art. 40 da CF:

I - na hipótese de óbito do aposentado, as cotas serão calculadas sobre a totalidade dos proventos do servidor falecido, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;

II - na hipótese de óbito de servidor em atividade, as cotas serão calculadas sobre o valor dos proventos aos quais o servidor teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, observado o disposto no inciso I do § 3º, e no § 3º-A deste artigo, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;

III - a identidade do rol de dependentes, as condições necessárias para o enquadramento e a qualificação dos dependentes estabelecidos para o regime geral de previdência social;

IV - as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários; e

V - o tempo de duração da pensão por morte e as condições de cessação das cotas individuais serão estabelecidos conforme a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, na forma prevista para o regime geral de previdência social.

O primeiro aspecto grave de tais limitações é a fixação do “teto” da pensão pelo mesmo valor do RGPS, no caso de servidor que venha a falecer já aposentado. A regra é draconiana, pois leva à perda da renda familiar em níveis alarmantes para o caso de óbito de pessoa já aposentada e certamente levará a enfrentamentos judiciais. Ficam preservados, na PEC, os ditames das EC 47<sup>36</sup> e 70<sup>37</sup>, que tratam da matéria, assegurando aos pensionistas a proteção dos proventos em caso de óbito do instituidor.

De igual modo, a restrição do inciso II também só se aplica, segundo o texto da PEC a falecimentos de servidores que ingressaram depois da EC 41/2003 e nos Entes que instituíram a previdência complementar.

As três outras regras propostas já foram objeto de comentários no tópico relativo às pensões do RGPS, ao qual remetemos o leitor.

## 5.8. Acumulação de aposentadorias e pensões nos RPPS

Há um foco bastante claro na PEC 287, qual seja, a eliminação de diversas situações de acumulação de benefícios, antes consideradas lícitas. No tocante aos RPPS, são previstas as mesmas vedações já identificadas no que toca ao RGPS, razão pela qual reportamo-nos aos comentários e indagações já lançados anteriormente.

Convém ressaltar que a proposta que veda a acumulação de uma aposentadoria com pensão por falecimento de cônjuge ou companheiro(a) é, como já apontado quando do comentário sobre o tema relativo ao RGPS, situação que trará graves impactos sociais sobre as pessoas que vivem em uniões maritais ou afetivas com outra pessoa já aposentada, pela redução imediata da renda familiar sem que tenha ocorrido redução de gastos da família.

---

<sup>36</sup> A regra em comento é o parágrafo único do art. 3º da EC 47/2005, que se refere aos servidores ingressantes no serviço público antes da EC 20/98: “Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.”

<sup>37</sup> Que inseriu o art. 6º-A na EC 41/2003, com o mesmo objetivo, quanto a servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 e seus dependentes.

### 5.9. Abono de permanência

Pela regra vigente, há um abono de permanência (na verdade, o Ente Federativo ‘devolve’ a contribuição do agente público) para quem já preencheu os requisitos para a aposentadoria voluntária (detentores de direito adquirido).

A PEC 287 também visa inovar no tema, ao prever uma nova redação ao § 19 do art. 40: “Conforme os critérios a serem estabelecidos pelo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária, estabelecidas no inciso III do § 1º, e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória”.

Aqui, a proposta se inverte: em vez de obrigatório, o abono de permanência passa a ser facultativo, conforme o juízo de conveniência e oportunidade de cada Ente Federativo, podendo ou não ser concedida a benesse.

Certamente, a matéria também envolverá polêmicas, pois os que recebem tal abono e eventualmente possam vir a perdê-lo questionarão judicialmente seu direito (adquirido?) à manutenção da verba até a idade da aposentadoria compulsória.

## 6. A TRANSIÇÃO NA PROPOSTA DE EMENDA

Estão previstas as seguintes regras transitórias, conforme a Exposição de Motivos da PEC 287:

1. Estão mantidos direitos às aposentadorias por idade (para RGPS e RPPS) e tempo de contribuição (para o RGPS) com base nas regras anteriores, com o recolhimento de tempo adicional de contribuição de 50% (“pedágio”), calculado sobre o tempo que faltaria para atingir o tempo de contribuição necessário na data da promulgação da Emenda.

2. Para os servidores públicos ingressantes até 16/12/1998, a Emenda prevê a redução da idade mínima de 60 anos para homens, e 55 anos para mulheres, em 1 dia para cada dia de contribuição que exceder ao tempo necessário (35 anos para homens, e 30 para mulheres).

3. Para os policiais, fica garantida a aposentadoria com idade mínima de 55 anos para homens e 50 para mulheres, comprovando 30 e 25 anos de contribuição, respectivamente, e 20 anos de atividade de natureza estritamente policial, e cumprido o pedágio.

4. Fica, por meio da proposta de Emenda, mantida a integralidade para a aposentadoria do servidor que houver ingressado até 31/12/2003. Para o servidor que ingressou a partir de 01/01/2004 e antes da criação do respectivo fundo de previdência complementar, se for o caso, para fins de cálculo considerar-se-á a média das contribuições, sem limitação ao teto do RGPS. Finalmente, para os ingressados após criação do fundo de previdência complementar, considerar-se-á para fins de cálculo a média das contribuições, limitadas ao teto do RGPS.

5. No que se refere à pensão por morte para os dependentes dos servidores ingressados antes da instituição do fundo de previdência complementar de cada Ente Federativo, mantém-se a base de cálculo considerando a totalidade dos proventos recebidos na data do óbito, até o limite máximo do RGPS, acrescido de 70% da parcela que ultrapassar esse limite.

6. Para os titulares de mandatos eletivos, com relação à transição, lei própria de cada Ente Federativo regulará as regras de transição para os diplomados até a data de promulgação da Emenda.

7. Em relação aos professores, tanto vinculados ao RGPS quanto aos RPPS, restou garantida a aposentadoria com idade mínima de 55 anos para homens e 50 para mulheres, comprovando 30 e 25 anos, respectivamente, de atividade de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, e cumprido o pedágio.

8. Aos empregados, contribuintes individuais e avulsos rurais que tenham contribuído exclusivamente como trabalhadores rurais, fica

mantida, para a aposentadoria por idade, a idade mínima reduzida em 5 anos (60 anos para homens, e 55 anos para mulheres), observados os demais requisitos e cumprido o pedágio.

9. Aos segurados especiais que exerçam, na data da promulgação da Emenda, atividade em regime de economia familiar, fica mantida a aposentadoria por idade no valor do salário mínimo, com idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, desde que comprovem 180 meses de atividade rural e recolham um período adicional de efetivas contribuições, equivalente a 50% do tempo que faltaria, na data da emenda, para atingir o tempo de atividade rural exigido.

10. Por fim, fica mantido direito à conversão de tempo exercido em condições especiais anteriormente à data da promulgação da Emenda em tempo comum, observadas as regras até então vigentes.

As regras de transição propostas não podem ser assim consideradas. O que se pretende é, tão somente, um “ponto de corte”, a partir de uma idade (50 para o homem, 45 para a mulher), sem se levar em consideração nenhum outro aspecto da relação jurídica previdenciária, notadamente o tempo de contribuição já obtido. Caso aprovada tal anomalia, pessoas com apenas um dia de diferença quanto à data de nascimento terão direitos visceralmente diversos em matéria de aposentadoria – o que, por si, demonstra a inexistência de uma real transição e a caracterização de uma divisão sectária. Viola-se a ideia do direito acumulado, desrespeitando inclusive as regras de transição existentes, que asseguravam aos que já estavam no respectivo regime o tratamento justo de suas legítimas expectativas. Nesse sentido, a prevalência das regras transitórias já vigentes, aprovadas nas EC 41 e 47, é medida que se impõe, a fim de assegurar segurança jurídica, sob pena de transgressão de mais um princípio – o da proteção da confiança legítima na ordem jurídica instituída.

## **7. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC/LOAS)**

Quanto ao benefício de prestação continuada, a PEC 287 propõe a alteração do art. 203 da CF, de modo a modificar a idade para obtenção do benefício para 70 anos, bem como tencionando modificar o requisito

da renda per capita.

A PEC prevê que a idade para obtenção do BPC terá incremento gradual de um ano a cada dois anos após a promulgação da Emenda, até alcançar a idade de setenta anos e que após dez anos da promulgação da Emenda, a idade será revista da mesma forma que a idade para obtenção da aposentadoria.

Os argumentos expostos pelo governo são de que “a idade mínima requerida para o BPC, para ambos os sexos, está igual à requerida para a aposentadoria por idade, no caso de homens, distorção que, conforme dito anteriormente, resulta em desincentivo para que determinada camada da população contribua para o sistema de previdência social” e defende ser indispensável a diferenciação entre o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais, “sobretudo quando o salário mínimo se encontra no pico da sua série histórica”.

Sustenta a Exposição de Motivos que “Na maioria dos países da OCDE o valor do benefício assistencial não é vinculado ao respectivo salário mínimo, representando, em média, 45% do seu valor.”

Tenciona o Governo, ainda, incluir no cálculo da renda familiar e per capita a “renda mensal total” de cada integrante do grupo, com isso visando sobrepor-se à jurisprudência que tem excluído do cálculo os valores de outros benefícios assistenciais pagos.

## 8. À GUIA DE CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema das reformas é sempre polêmico e identifica posicionamentos opostos conforme a leitura que se faça do papel do Estado e da coletividade (ou da ausência destes) na proteção social de cada indivíduo.

Montarroyos, em artigo sobre o livro “A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade”, lembra que Dworkin, quando analisou a reforma da previdência social americana,

afirmou que deveríamos evitar uma reforma que fosse demais porosa a ponto de permitir abusos excessivos individuais; ao mesmo tempo, demais rígida, a ponto de prejudicar o acesso daquelas pessoas que realmente merecem e precisam do seguro desemprego e de outros benefícios. A solução seria buscar um equilíbrio entre esses dois extremos.<sup>38</sup>

O que é proposto como regra geral e como regras de transição constantes da PEC violam tanto o princípio da proteção da confiança legítima quanto a isonomia, pois aleatoriamente se estabeleceu que homens abaixo de 50 anos e mulheres abaixo dos 45 anos devem ser punidos com regras mais drásticas que os que estão acima. É interessante lembrar que, há um ano atrás, já houve um ajuste do chamado fator previdenciário, não tendo sentido haver nova mudança em prazo tão curto. Como pode alguém se programar para a aposentadoria se as regras mudam a toda hora?

Na época da aprovação da fórmula 95/85 para o fator previdenciário pela MP 676, o então ministro da pasta disse em órgão oficial de imprensa que “o caráter de progressão colabora para a sustentabilidade do sistema previdenciário porque reconhece as mudanças demográficas do país”.<sup>39</sup>

A violação também é grave quanto às pensões, que aparecem como vilãs - quando se trata do embrião de qualquer sistema de Previdência, servindo, desde o século XIX, para assegurar a sobrevivência da família do indivíduo falecido.

Então, não há como considerar possível a reforma da Previdência sem o respeito não só aos direitos adquiridos, mas também às legítimas expectativas decorrentes do tempo de contribuição já vertido, o que exige mudanças que atinjam apenas as pessoas que ainda não ingressaram no mercado de trabalho e no serviço público, mantendo-se as regras atuais

---

<sup>38</sup> MONTARROYOS, Heraldo. Observatório constitucional Ronald Dworkin: reconstruindo o liberalismo do livro “A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade”. *Revista Universitas/JUS*. V. 24., n. 1, p. 89-118, jan./jun. 2013. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/viewFile/2182/1892>. Acesso em 3 jan. 2017.

<sup>39</sup> <http://www.previdencia.gov.br/2015/11/aposentadoria-sancionada-formula-8595-de-aposentadoria/> Acesso em 8 jan. 2017.

para aqueles que já trabalham digna e honestamente e não podem, mais uma vez, pagar pelas escolhas equivocadas dos nossos governantes.

Impõe-se o combate eficaz da sonegação e da evasão fiscais, buscando-se a justiça social também sob o aspecto tributário-fiscal. Não só os segurados, mas também as empresas seriam altamente beneficiadas com o tratamento isonômico, permitindo maior competitividade e transparência nas atividades econômicas.

Convém enfrentar de modo direto e enfático problemas sociais como a violência urbana, os conflitos rurais, os acidentes do trabalho e de trânsito, que causam tantas mortes e incapacidades, onerando os cofres públicos tanto no campo da Previdência como no plano da Saúde.

É importante, por fim, que o Governo assuma a responsabilidade pela inclusão social de todos os trabalhadores mantidos na informalidade, verdadeiros indivíduos “sem direitos”, que dificilmente conseguem ver sua condição mínima de cidadania e dignidade humana reconhecidos e preservados pelo Estado.

Desta forma, estaria sendo feita uma verdadeira reforma do sistema de proteção social, e não apenas um “tapa buracos” dos maus usos praticados pela classe política e pela tecnocracia refrigerada nos gabinetes palacianos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERWANGER, Jane Lúcia Wilhelm. **Previdência rural: inclusão social**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2011.

BORGES, Maria Cecília Mendes. Regimes próprios de previdência social: controle e forma de apreciação das contas pelos tribunais de contas. Revista TCE-MG. Belo Horizonte. abr./mai./jun.2014. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2641.pdf>. Acesso em 18 dez. 2016.

BRASIL. **10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/10o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>.

Acesso em 5 jan. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. 5. ed. Madrid: Trotta, 2006.

GENTIL, Denise Lobato. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. Tese de Doutorado em Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo.

KOVALCZUK FILHO, José Enéas. **A função social da proteção previdenciária aos trabalhadores rurais**. São Paulo: LTr, 2015.

LEIRIA, Maria Lúcia Luz. **Jurisdição constitucional e democracia: uma análise fenomenológica de manifestações decisórias em sede de controle difuso de constitucionalidade**. Florianópolis : Conceito Editorial, 2009

LOPES, Décio Bruno; MARANHÃO, Maria Inez Resende dos Santos (coord.). **Previdência Social : contribuição ao debate**. Brasília : Fundação ANFIP, 2016.

MONTARROYOS, Heraldo. Observatório constitucional Ronald Dworkin: reconstruindo o liberalismo do livro “A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade”. Revista **Universitas/JUS**. V. 24., n. 1, p. 89-118, jan./jun. 2013. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/viewFile/2182/1892>. Acesso em 3 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **As boas práticas brasileiras em seguridade social**. volume 1. Brasília: OIT, 2012.

PASOLD, César Luiz. **Função Social do Estado Contemporâneo**. 3. ed. Florianópolis: Diploma Legal, 2003.

STEPHANES, Reinhold. **Reforma da previdência sem segredos**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

## Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e a Reabilitação

Baldur Schubert<sup>1</sup>

### A. Introdução

Estamos vivendo, neste início de 2017, novos tempos com a discussão no Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n 287, 2016 – Reforma da Previdência, que altera artigos da Constituição, para dispor sobre a Seguridade Social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

Neste documento, nos interessa estudar as repercussões, em especial no artigo 40.

Artigo 40, “Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios...”.

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

I- Por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação.

...

Isto significa que, o servidor não será aposentado por incapacidade permanente para o trabalho se puder ser submetido a processo de readaptação funcional (reabilitação, termo internacionalmente usado e mais adequado), para exercício de outro cargo.

A PEC reconhece a importância da reabilitação!

Segundo a Organização Internacional do Trabalho – OIT, o objetivo da segurança e saúde no trabalho deve ser o de *“promover e manter um elevado grau de bem-estar físico, mental e social dos trabalhadores em*

---

<sup>1</sup> Representante da Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS) no Brasil.

*suas atividades, impedindo dano causado pelas condições de trabalho e protegendo-os contra os riscos dos agentes prejudiciais à saúde...”.*

É necessário que cada país desenvolva uma política de Estado voltada para a proteção da saúde dos trabalhadores mediante a prevenção dos riscos derivados de seu trabalho. A prática dessa política deve contemplar uma intervenção integral por meio das ações combinadas e inseparáveis de promoção, proteção, prevenção e recuperação da saúde do trabalhador. Nesse sentido, as administrações públicas e as entidades dos servidores (RPPS) devem proporcionar aos funcionários e servidores o suporte necessário para a garantia da saúde e da proteção social.

Essa proteção social por parte dos RPPS deve ser implantada de imediato, minimizando os efeitos da falta de proteção que poderiam no futuro trazer sérios prejuízos a esse sistema de previdência.

## **B. Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho: uma nova e importante perspectiva para as administrações públicas e para os RPPS.**

O Brasil e, particularmente, a Segurança e a Saúde dos trabalhadores, passaram a ter, a partir da promulgação do Decreto Nº 7.602, de 07 de novembro de 2011, um novo e importante aliado.

O decreto dispõe sobre a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PNSST, e este texto se propõe a dar uma visão (sintética) do seu alcance e do seu significado para os trabalhadores em geral e, particularmente, para os funcionários e servidores públicos.

Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho:

### **1. Objetivos e princípios**

A Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST) tem por objetivos a promoção da saúde, a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos,

relacionados ao trabalho, ou que ocorram no curso dele, por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho;

A PNSST tem por princípios:

- a. Universalidade;
- b. Prevenção;
- c. Precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação;
- d. Diálogo social;
- e. Integralidade;

## **2. Diretrizes**

As ações no âmbito da PNSST devem constar do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho e desenvolver-se de acordo com as seguintes diretrizes: (itálico nosso)

- a. Inclusão de todos trabalhadores brasileiros no sistema nacional de promoção e proteção da saúde; (itálico nosso).
- b. Harmonização da legislação e a articulação das ações de promoção, proteção, prevenção, assistência, reabilitação e reparação da saúde do trabalhador;
- c. Adoção de medidas especiais para atividades laborais de alto risco;
- d. Estruturação de rede integrada de informações em saúde do trabalhador;
- e. Promoção da implantação de sistemas e programas de gestão da segurança e saúde nos locais de trabalho; (itálico nosso).
- f. Reestruturação da formação em saúde do trabalhador e em segurança no trabalho e o estímulo à capacitação e à educação continuada de trabalhadores;
- g. Promoção de agenda integrada de estudos e pesquisas em segurança e saúde no trabalho;

## **3. Responsabilidades no âmbito da PNSST**

São responsáveis pela implementação e execução da PNSST os Ministérios do Trabalho e Emprego, da Saúde e da Previdência Social, sem prejuízo da participação de outros órgãos e instituições que atuem na área;

...

Precipuamente, compete ao Ministério da Previdência Social: (hoje, Ministério da Fazenda/Secretaria de Previdência, decreto n. 9.003, de 13 de março de 2017, DOU Seção 1 – 14/03/2017):

a. Subsidiar a formulação e a proposição de diretrizes e normas relativas à interseção entre as ações de segurança e saúde no trabalho e as ações de fiscalização e reconhecimento dos benefícios previdenciários decorrentes dos riscos ambientais do trabalho;

b. Coordenar, acompanhar, avaliar e supervisionar as ações do Regime Geral de Previdência Social, bem como a política direcionada aos Regimes Próprios de Previdência Social, nas áreas que guardem inter-relação com a segurança e saúde dos trabalhadores; (itálico nosso).

c. ...

d. Realizar estudos, pesquisas e propor ações formativas, visando ao aprimoramento da legislação e das ações do Regime Geral de Previdência Social e dos Regimes Próprios de Previdência Social, no âmbito de sua competência; (itálico nosso).

*Pela primeira vez os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são contemplados pela sua inclusão formal na Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, fato que possui inegável e transcendente significação política, social e econômica para os servidores públicos.*

Mais recentemente, o Decreto n. 8.725, de 27 de abril de 2016, instituiu a Rede Intersetorial de Reabilitação Integral e da outras providências.

**C. Rede Intersetorial de Reabilitação Integral (Decreto n. 8.725, de 27 de abril de 2016).**

*Art. 1º Fica instituída a Rede Intersetorial de Reabilitação*

*Integral, com vistas à integração e à articulação permanente entre serviços e ações das políticas de saúde, previdência social, trabalho, assistência social, educação, entre outras, em consonância com os pressupostos, diretrizes e objetivos da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, instituída pelo Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011, e da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 - Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.*

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, considera-se reabilitação integral o conjunto de serviços e ações integradas de políticas públicas que combinem atenção e assistência integrais à saúde, à reabilitação profissional e à reinserção social, para o desenvolvimento de potencialidades, talentos, habilidades e aptidões físicas, cognitivas, sensoriais, psicossociais, atitudinais, profissionais e artísticas que contribuam para a conquista da autonomia da pessoa com deficiência e de sua participação social em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas, de modo a propiciar a participação do indivíduo nos ambientes profissional, social, cultural e familiar.

*Art. 2º Os serviços e as ações da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral deverão ser executados de forma descentralizada e integrada, observados a interdisciplinaridade, a participação da sociedade civil e o controle social.*

Parágrafo único. Os entes estaduais, municipais e distritais poderão aderir à Rede Intersetorial de Reabilitação Integral.

*Art. 3º São objetivos da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral:*

I- estruturar, integrar, articular e ampliar as ações destinadas à reabilitação integral nos diversos serviços que compõem a Rede, para a atenção à pessoa com restrição de funcionalidade e ao trabalhador em reabilitação profissional, em especial às pessoas com deficiência;

II- ampliar e fortalecer as políticas que compõem a reabilitação integral, de modo a ampliar a eficiência no uso dos recursos da Rede;

III- capacitar, de forma continuada, os atores governamentais e não governamentais envolvidos nas ações destinadas à estruturação, à ampliação, ao fortalecimento e à execução dos serviços que compõem a Rede;

IV- promover e ampliar as estratégias e ações de acolhimento, avaliação, reabilitação, inserção, reinserção ocupacional e participação social plena, no âmbito da Rede;

V- reconhecer competências e potencialidades e reduzir a invalidez laboral da pessoa com restrição de funcionalidade e do trabalhador em reabilitação profissional e prover os meios necessários para inserir ou reinserir na atividade laboral as pessoas e os trabalhadores citados;

VI- desenvolver ações integradas para eliminar ou minimizar as barreiras mencionadas no inciso IV do caput do art. 3º da Lei nº 13.146, de 2015, existentes no território e nos ambientes de trabalho;

VII- garantir, promover e ampliar a participação e o controle social na elaboração das ações de reabilitação integral; e

VIII- disseminar informações acerca da Rede.

*Art. 4º A Rede Intersetorial de Reabilitação Integral será organizada por ações estruturantes e imediatas.*

§ 1º As ações estruturantes da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral contemplam:

I- a ampliação da Rede para o desenvolvimento de ações que combinem atenção e assistência integrais à saúde, à reabilitação profissional e à reinserção social;

...

§ 2º As ações imediatas da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral contemplam:

I- o estabelecimento de parcerias, acordos de cooperação técnica, convênios e outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades públicas e privadas e organizações da sociedade civil;

II- o fortalecimento e a articulação das políticas de educação e profissionalização do cidadão;

III- a integração das ações de inspeção do trabalho com aquelas destinadas à reabilitação profissional, à inserção ou à reinserção profissional das pessoas com deficiência e à promoção e à assistência à saúde do trabalhador; e

IV- a consolidação de dados estatísticos, a construção e o compartilhamento de informações, inclusive de bancos de dados dos integrantes da Rede.

§ 3º O compartilhamento de informações de que trata o inciso IV do § 2º deverá observar o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

...

*Art. 8º Compete ao Comitê Gestor da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral:*

I- estimular a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios visando à implementação da Rede;

II- promover a articulação dos órgãos e entidades envolvidos na Rede de modo a assegurar a implementação e a execução das ações;

III- elaborar plano de trabalho, com metas, indicadores e recursos necessários para sua operacionalização;

IV- acompanhar, avaliar e monitorar a Rede;

V- estabelecer diretrizes para a implementação e a organização dos Comitês Locais; e

VI- emitir relatório periódico com informações sobre as ações e os resultados obtidos.

Art. 9º O Comitê Local da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral será constituído preferencialmente por representantes de órgãos, inclusive os entes estaduais, municipais e distritais que tiverem aderido à Rede, que sejam responsáveis pela execução local das políticas de saúde, previdência, trabalho, educação e assistência social, e representantes da sociedade civil, sob coordenação do INSS.

Parágrafo único. O Comitê Local da Rede Intersetorial de Reabilitação Integral será instituído por ato específico, conforme regras de organização e funcionamento definidos pelo Comitê Gestor.

...

#### D. História da proteção social no Brasil

Resumidamente, apresentamos a evolução das diferentes fases da previdência e da seguridade social, inicialmente com a concessão de benefícios por incapacidade até chegar à modernidade com a valorização das ações de promoção de saúde.

- Compensação econômica do acidente pela perda total ou parcial da capacidade laborativa (indenização/compensação financeira). (Anos 20)
- Assistência Médica (Reabilitação Médica/física). (Anos 30)
- Reabilitação Profissional. (Anos 40)
- Reabilitação Social. (Anos 50)
- Prevenção de acidentes e condições saudáveis no ambiente de trabalho. (Anos 70)
- Promoção da saúde em geral. (Anos 2000)

## E. Um alerta internacional

A maior e mais antiga entidade internacional de seguridade social -AISS- Associação Internacional de Seguridade Social, produziu no início da década de 2000, um importante documento (Who returns to work and why? Internacional Social Security Association, Research Programme, 2002), manifestando de forma enfática a preocupação com as repercussões sobre países e entidades que administram a seguridade social: *“A incapacidade para o trabalho vem se tornando o maior problema social na maioria dos países industrializados, resultando em um aumento dos gastos sociais com programas de atenção à doença e à incapacidade/invalidez e, em um declínio das taxas de participação da força de trabalho.”*

Da mesma forma a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS), e a nossa Organização Iberoamericana de Seguridade Social (OISS), tem destacado esta preocupação e alertado tanto países, quanto instituições, para esse grave problema cujas repercussões estão na área política, econômica e social.

A OISS, por decisão da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo (Estoril, Portugal, dezembro de 2009), está implementando nos países de língua portuguesa e espanhola, a Estratégia Iberoamericana de Segurança e Saúde no Trabalho – EIASST ([www.oiss.org](http://www.oiss.org)), agora, na segunda fase (2015/2020), cujo principal objetivo é a Promoção de Cultura Preventiva nos ambientes do trabalho.

## F. Situação no Brasil

Os esforços dispendidos na área de segurança e saúde do trabalho, tanto por empresas, governos e sociedade, especialmente a partir de 1970 (somente a partir daí, temos dados disponíveis), traduziram-se em melhora da situação brasileira quando medimos o desempenho através de um indicador, que são os óbitos devidos a acidentes de trabalho, em torno de 300 óbitos para cada um milhão de trabalhadores segurados (1970) e de 61 óbitos para cada um milhão de trabalhadores segurados

em (2013). Mas, se comparados a nível internacional, por exemplo, com a Alemanha, verificamos que a nossa situação é claramente insuficiente.

A maior instituição brasileira de previdência social – INSS – Instituto Nacional de Seguro Social, dispendeu em 2014 mais de 2,3 bilhões de reais com a concessão de 4,7 milhões de benefícios por incapacidade, correspondendo a cerca de 60% do volume de concessões do INSS. Observa-se um aumento constante nos últimos anos.

Os benefícios por incapacidade, previdenciários e acidentários: (auxílios-doença/acidente, aposentadoria por invalidez, e pensão por morte) do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); e os benefícios assistenciais à Pessoa Portadora de Deficiência, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS); são espécies das mais significativas no elenco de benefícios RGPS e da LOAS.

A experiência nacional do atual INSS, representativo de mais de 90 anos de concessão de benefícios, poderá subsidiar as entidades que manejam o RPPS.

Por oportuno, não dispomos de dados consolidados para analisar esta situação (incapacidade) nos RPPS. No entanto, é uma preocupação constantemente manifestada pelos administradores dos regimes próprios com esta situação, que esta comprometendo a sustentabilidade do sistema.

### **F.1 Benefícios por Incapacidade – Impacto**

Os benefícios por incapacidade são requeridos por indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade causadas pelo acidente, pela doença e/ou incapacidade.

A esta vulnerabilidade acrescentam-se a dependência e o aumento dos encargos. Esta situação é vivenciada pelo segurado de forma inesperada.

Os benefícios por incapacidade são os mais complexos da Previ-

dência Social. Exigem a intervenção de diferentes áreas: Reabilitação Profissional, Serviço Social, Habilitação, Concessão e Manutenção, além da ação da Perícia Médica. Estes benefícios são os únicos passíveis de alteração por ação de profissionais!

### **G. Medidas de ação (propositura geral)**

As ações principais que podemos e devemos realizar com o propósito de garantir uma adequada proteção no trabalho e qualidade de vida dos trabalhadores das instituições públicas (funcionários e servidores), inserem-se principalmente, no campo da proteção social, com efetivas iniciativas locais, buscando evitar acidentes e doenças.

Destacam-se aquelas que objetivam evitar os danos e agravos à saúde das pessoas, tais como: *a promoção da saúde, a prevenção, a proteção individual e coletiva* (como exemplo, entre outras, temos as Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, também conhecidas, como NRs, que regulamentam e fornecem orientações sobre procedimentos relacionados com a segurança e medicina do trabalho), e *a valorização do autocuidado* (adotando uma alimentação saudável, não fumando, evitando bebidas alcoólicas e praticando exercícios físicos).

A seguir, alinham-se as ações que buscam realizar o *diagnóstico imediato, o pronto e oportuno tratamento, a limitação do dano* e a mais precoce (possível) reabilitação física, profissional e social. Muitas das doenças poderiam ser evitadas se as pessoas dispusessem de serviços de saúde adequados, evitando a dor física, emocional e o sofrimento da sua família.

E, por fim, o pagamento de benefícios por incapacidade, a que o servidor tem direito, quando se encontra em um estado que impede o exercício das funções habituais.<sup>0</sup>

Assim procedendo, estamos garantindo aos trabalhadores a integralidade à sua saúde e a sua proteção social, a qual é um direito.

## **H. A reabilitação e atenção aos servidores públicos nos Regimes de Previdência Social**

Hoje, mais de seis milhões de segurados são abrangidos pelo RPPS, tanto ao nível da União, dos Estados e dos Municípios e filiados a mais de dois mil entes.

A seguir, destacaremos os aspectos mais importantes da reabilitação em nosso país, como exemplo, e possibilidade de utilização dessa expertise, para apoiar os RPPS, com vistas a dar atenção nesse campo aos servidores.

### **I. Reabilitação: Antecedentes**

A Reabilitação no Brasil tem sua história e evolução relacionadas com o surto de desenvolvimento industrial e o conseqüente infortúnio dos acidentes do trabalho daí decorrentes.

Esta situação gerou intenso movimento social levando a introdução de medidas legais visando o controle das condições e dos ambientes de trabalho.

As instituições, especialmente as governamentais, alimentadas pelos estudos epidemiológicos e pelas reivindicações dos trabalhadores, passaram a desenvolver programas e projetos que atendessem às demandas existentes, tanto no caso dos acidentes do trabalho quanto das doenças ocupacionais.

A organização das ações impulsionou a Medicina do Trabalho, tendo por base medidas preventivas e corretivas, visando garantir a saúde dos trabalhadores.

Os programas de saúde ocupacional passaram então a ser introduzidos inicialmente nas grandes empresas, apresentando, progressivamente, características de interdisciplinaridade e com ênfase na higiene industrial. Hoje, temos programas obrigatórios de controle médico da saúde ocupacional em todas as empresas, visando proteger a saúde dos

trabalhadores.

Dentro da evolução histórica, foram ainda criados os Serviços de Reabilitação nos Hospitais, com características médico-assistenciais e os Centros de Reabilitação Profissional da Previdência Social, cuja missão principal é estimular o potencial laborativo dos trabalhadores segurados, reintegrando-os à sociedade.

As últimas décadas apresentaram considerável avanço e hoje podemos contar com serviços e equipes especializadas, sendo que o aprimoramento da formação profissional foi de suma importância para a melhoria qualitativa deste processo.

## **I.1 Bases Legais**

A legislação brasileira é bastante ampla no que se refere à Reabilitação. Entretanto, destacamos os aspectos mais relevantes.

A Carta Magna preceitua que 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 e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O 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, constitui o Sistema Único de Saúde – SUS, conforme determinação da Lei Orgânica da Saúde (Lei n 8080/1990).

A legislação brasileira, em seu conjunto de preceitos, preconiza ainda:

1. Criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como, de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos

arquitetônicos.

2. A habilitação e a reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração a vida comunitária.

3. 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.

Entende-se por saúde do trabalhador, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à *recuperação e reabilitação* daqueles submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho.

A habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e as pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re) educação e de (re) adaptação profissional e social para participar de mercado de trabalho e do contexto em que vivem. *Essa prestação é devida em caráter obrigatório aos segurados da Previdência Social (Lei n 8213/1991)*

As normas legais determinam também que, a empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois) a 5% (cinco) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas.

## **I.2 Modelo Brasileiro De Reabilitação**

As ações e os serviços são preponderantemente financiados pelo Poder Público.

A rede de atendimento em Reabilitação é constituída de serviços públicos, privados, filantrópicos, fundacionais e universitários.

Os serviços de atendimento na área de Reabilitação dividem-se em duas grandes redes:

1. Os Institutos/ Centros / Serviços de Medicina Física e Reabilitação Estaduais e Municipais, em sua maioria fazem parte do Sistema Único de Saúde – SUS – com atendimento em nível hospitalar ou ambulatorial, na fase aguda ou crônica das doenças incapacitantes, sejam elas relacionadas às doenças ou acidentes de qualquer natureza.

Quando esta não comporta as demandas ou ainda por problemas relativos ao custo operacional, ela pode credenciar Serviços Especializados privados ou estabelecer acordos de cooperação técnica com Hospitais Universitários ou Filantrópicos, objetivando o atendimento das pessoas portadoras de deficiência.

Fazem parte, ainda desta rede, as instituições não governamentais que desenvolvem ações de reabilitação, principalmente no campo educacional.

Hoje, grande desta parte do modelo de atendimento atua com característica de interdisciplinaridade, abordando os aspectos físicos, psíquicos e sociais, incluindo a orientação à família, durante todo o processo. Entretanto, a profissionalização, via de regra, não é oficialmente trabalhada, sendo incumbência de centros especializados desenvolvidos no órgão federal, conforme se descreve a seguir.

2. Unidades Executivas de Reabilitação Profissional: Centros, Núcleos e Equipes de Reabilitação Profissional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), portanto, unidades de representação Federal e exclusivas dos segurados da Previdência Social, que são de caráter contributivo.

### **I.3 Objetivos da Reabilitação Profissional**

A reabilitação profissional tem dupla dimensão: social e econômica. Sua área de abrangência alcança a produção econômica e a proteção social.

Reabilitar profissionalmente, não é apenas preparar pessoas para voltarem ao mercado de trabalho. Preparar profissionalmente significa

integrar o homem na vida da comunidade.

A preparação para o reingresso no mercado de trabalho e reintegração na vida da comunidade implica em ter consciência do valor do homem, não somente como mera peça de produção, mas, como ser dotado de valores sociais, mentais, culturais e espirituais que o fazem senhor do mundo e da vida.

O trabalho não pode ser o medo do infortúnio e da morte. O trabalho precisa ser fonte de prazer, de riqueza, de vida.

#### **I.4 Reabilitação Profissional: O Papel do Instituto Nacional do Seguro Social**

A reabilitação no Brasil é um direito dos trabalhadores vinculados à Previdência Social, reconhecido pela Lei nº 8.213/91, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social/INSS desde os anos 60, através das Unidades Executivas de Reabilitação Profissional.

Trata-se de um benefício prestado em forma de serviço, com o objetivo de promover o retorno ao mercado de trabalho, dos segurados, que em decorrência de doença ou acidente de qualquer natureza ou causa, se encontram impossibilitados parcial ou totalmente para desenvolver as atividades no posto de trabalho de origem.

O processo é desenvolvido por equipe multiprofissional, a partir da consolidação das lesões (visão antiga), através de quatro (04) fases sucessivas, a saber.

1. Avaliação da capacidade laborativa residual: consiste no processo de análise global das limitações; perdas funcionais e aquelas funções que se mantiveram conservadas; habilidades e aptidões; potencial para aprendizagem; experiências profissionais e situação empregatícia; nível de escolaridade; faixa etária e mercado de trabalho de origem, com vistas à definição da capacidade real de trabalho dos beneficiários.

2. Orientação e Acompanhamento da Programação Profissional:

consiste no processo de condução do reabilitando a escolha consciente e esclarecida da atividade a exercer no mercado de trabalho, mediante a conjugação de três elementos básicos: o conhecimento de sua capacidade laborativa, dos requisitos necessários aos exercícios das profissões e das oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho, bem como o planejamento da sua profissionalização.

3. Articulação com a comunidade para Regresso ao mercado de trabalho: consiste no conjunto de ações dirigidas ao levantamento de tendência e oportunidades oferecidas pelo mercado de trabalho, preferencialmente, na localidade de domicílio do reabilitado com vistas ao seu reingresso.

4. Acompanhamento e Pesquisa de Fixação no Mercado Trabalho: consiste no conjunto de ações para constatar o ajustamento do reabilitado ao trabalho, a efetivação do processo reabilitatório e a obtenção de dados que realimentem o sistema gerencial, visando à melhoria do serviço.

A preparação profissional é realizada utilizando-se os recursos disponíveis na comunidade (curso e estágios) fator que amplia consideravelmente as possibilidades de readaptação, adequando-a as tendências do mercado de trabalho.

O programa de reabilitação profissional conta com *recursos humanos* diferenciados nas áreas: médica, social, psicológica e profissional, e *recursos materiais* ofertados sob forma de auxílios, segundo a necessidade específica do reabilitando: próteses, órteses, instrumentos de trabalho, documentação para o trabalho, mensalidades de cursos, transporte e alimentação.

Desta forma, a ideia inicial (década de 60 e 70) de grandes Unidades Executivas autossuficientes – Centros de Reabilitação Profissional – foi gradualmente, substituída por Núcleos de Reabilitação Profissional, com a colaboração e parceria de empresas, escolas, órgão e instituições públicas e privadas, tendo resultado na ampliação da capacidade de atendimento, melhor adequação dos programas às exigências da evolução tecnológica do mercado de trabalho e conseqüentemente o cresci-

mento do número de reingressos à vida laborativa.

As parcerias estão permitindo a descentralização e interiorizarão, através da implementação de equipes volantes e de extensão, aproximando, cada vez mais, o local de atendimento à clientela, importante num país de dimensões continentais.

### **I.5 O que podemos ofertar para os regimes próprios: apoio na reabilitação**

Tenho a obrigação profissional de mais de 40 anos de vivência na área de Segurança e Saúde do trabalhador, saúde e previdência social, destacar alguns aspectos com vistas a apoiar os administradores dos regimes próprios.

A preocupação dos administradores com o pagamento de benefícios por incapacidade (auxílio de doença/aposentadoria) que cada vez mais estão onerando os cofres dos regimes próprios obrigam esses administradores a pensar proativamente, isto é, identificar as causas que levam a concessão desses benefícios que derivam de acidentes ou doenças. Portanto, o esforço terá que ser de forma conjunta com as administrações públicas, buscando medidas que deem proteção e previnam os danos que os funcionários/servidores estão submetidos no ambiente de trabalho. Dentre essas medidas incluem-se aí, medidas de promoção da saúde e autocuidado.

Mesmo adotando essas medidas na plenitude (o que é necessário e desejável) teremos acidentes e doenças que devem ser abordadas da forma mais precoce e integral possível com a pronta e integral atenção médica e da reabilitação nos casos que são necessários.

Para o administrador moderno é fundamental e imprescindível o conhecimento da realidade, manifestado por indicadores que reflitam a situação no ambiente de trabalho.

As informações devem possibilitar ao administrador condições para o planejamento e monitoramento das ações.

Segundo Araújo Ribeiro, reabilitar inclui diagnóstico, intervenção precoce, uso adequado de recursos tecnológicos, continuidade de atenção e diversidade de modalidades de atendimentos, visando à compensação da perda da funcionalidade do indivíduo, a melhoria ou manutenção da qualidade de vida e à inclusão social.

Simplificadamente, a visão global da reabilitação prespoe três fases interdependentes: a reabilitação física (médica), a reabilitação profissional (vocacional) e a reabilitação social.

A seguir, são apresentadas as linhas gerais da proposta baseada especialmente na experiência internacional e nacional na área.

Início, destacando o resultado da pesquisa mundial realizada pela AISS, em quatro continentes: .

A auscultar a 86 instituições de seguro social de todo o mundo a respeito dos problemas mais relevantes que enfrentava o seguro de acidentes do trabalho (SAT) no final do século XX, indicou que das prestações que mais influenciavam tanto os segurados como as empresas, a reabilitação médica, profissional e social é a que melhor atendia as exigências (posição unânime).

As vantagens humanitárias e sociais, como também as econômicas, que levam a reincorporação ao trabalho, convertem os reabilitados em um fator produtivo para toda a sociedade.

Apresento uma série de recomendações para o reingresso na atividade funcional:

#### **Recomendações para o aumento do retorno ao trabalho Projeto WIR (Work Incapacity and Reintegration) – AISS**

O projeto WIR, é a mais importante contribuição internacional abordando o reingresso no trabalho. É um estudo longitudinal, prospectivo, comparativo e único sobre incapacidade e reintegração no trabalho, em seis países (Alemanha, Dinamarca, Estados Unidos, Israel, Países Baixos e Suécia), acompanhando durante dois anos, seis mil trabalhado-

res, com dor lombar. O estudo identificou evidências e implicações sobre incapacidade e retorno no trabalho. Os resultados foram diferentes ao longo do tempo: grandes diferenças nas taxas de retorno ao trabalho entre os países de 32% a 73% após um ano e 35% a 72% após dois anos.

O que se destacou:

- A intervenção o *mais precoce* possível é essencial para o sucesso.
- A adaptação do local de trabalho e a flexibilidade do expediente são fatores determinantes totalmente significativos para o aumento da reintegração no trabalho.
- As regras de proteção ao emprego facilitam muito o retorno.
- Enquanto o efeito dos cuidados com saúde na reintegração no trabalho é muito limitada, geralmente a melhor terapia é a antecipação do retorno ao trabalho.
- Valorizar a relação entre empregados e empregadores.

Gunther Sokoll, ex dirigente máximo do seguro estatal alemão contra acidente de trabalho (DGUV), sugere para a efetividade dos serviços de proteção e reabilitação ao trabalhador, as seguintes medidas:

- Integração de parâmetros preventivos:

A abordagem articulada de serviços preventivos e de reabilitação abre o caminho para a garantia de qualidade no tratamento de vítimas de acidentes.

- Colaboração entre serviços médicos ocupacionais e de reabilitação, com atenção especial à prevenção pela parte dos médicos responsáveis pela reabilitação;
- Envolvimento ativo das empresas em medidas para proteger os empregados de acidentes, idealmente uma relação próxima entre segurador e empresas.
- O Segurado como jogador principal

A pessoa acidentada deve ser o mestre de sua própria reabilitação ou desempenhar o papel principal no time da reabilitação.

**Alguns outros aspectos essenciais para obtenção de resultados:**

- Necessidade da efetiva participação comunitária (parcerias).
- O papel e a responsabilidades das empresas.
- A importância da equipe multidisciplinar de reabilitação profissional.
- O papel das universidades e fundações
- O papel do segurado

É significativa a experiência canadense com um novo paradigma para reabilitação: *“Não reabilitar pessoas com a finalidade de fazê-las retornar ao trabalho, mas fazê-las voltar ao trabalho para reabilitá-las”*.

No tocante a experiência nacional destaco a previdência social brasileira, em especial do INPS, a partir dos anos 60, e mais especialmente a partir dos anos 80, com a criação dos Núcleos de Reabilitação Profissional. Ver Análise Institucional e Programação de Atividades do INPS 1979- 1985. Descentralização com criação de unidades menores (Núcleos de Reabilitação Profissional). Introduz o conceito de Rede Prestação de Serviços. Destaca a importância da RP dedicando um projeto específico.

Os Núcleos de Reabilitação Profissional são unidades pequenas, que contam com *recursos humanos* nas áreas: médica, social, psicológica e profissional, e *recursos materiais* ofertados sob forma de auxílios, segundo a necessidade específica do reabilitando: próteses, órteses, instrumentos de trabalho e documentação para o trabalho, mensalidades de cursos, transporte e alimentação.

A preparação profissional é realizada utilizando-se os recursos disponíveis na comunidade (curso e estágios) fator que amplia consideravelmente as possibilidades de readaptação, adequando-a as tendências do mercado de trabalho.

Os Núcleos de Reabilitação Profissional contam com a colaboração e parceria de empresas, escolas, órgão e instituições públicas e privadas, dessa forma tem melhor adequação dos programas às exigências da evolução tecnológica do mercado de trabalho e conseqüentemente o crescimento do número de reingressos à vida laborativa.

As parcerias permitem a descentralização e interiorização, apro-

ximando, cada vez mais, o local de atendimento à clientela, importante num país de dimensões continentais.

São importantes parceiros, o INSS, que pode apoiar os entes públicos e os regimes próprios através de um acordo de cooperação técnica (Resolução n 118/INSS/PRES, D.O. U, 08/11/10), as universidades, o sistema S (SENAI, SESI), prefeituras, empresas, entre outros.

Temos observado crescente interesse de empresas brasileiras que desenvolvem programas de reabilitação profissional e que mantem acordos de cooperação técnica com o INSS.

Finalizo colocando-me a disposição dos regimes próprios para o desenvolvimento de programas de reabilitação profissional destinados aos funcionários e servidores públicos. Igualmente, o Centro Iberoamericano de Autonomia Pessoal e Ajudas Técnicas- CIAPAT, da OISS localizado em Buenos Aires, pode ser um excelente apoiador.

## **J. Referências bibliográficas**

AISS. Associação Internacional de Seguridade Social. Who returns to work and why? Internacional Social Security Association, Research Programme, 2002.

Brasil. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.

Brasil. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 – Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

Brasil. Decreto nº 7.602, de 7 de novembro de 2011 - Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – (PNSST).

Brasil. Decreto n 8.725 de 27 de abril de 2016 – Rede Intersetorial de Reabilitação Integral.

Brasil. INPS – Análise Institucional e Programação de Atividades do INPS 1979- 1985.

Breuer, Joachim. Condiciones basicas para el establecimiento o la reforma de un sistema de seguro de accidentes del trabajo – ISSA/CONF/LIMASSO/2003. AISS. Conferencia da AISS. Hacia Sistemas de

Seguridad Social Sostenibles 2003.

OISS. Organização Iberoamericana de Seguridade Social. Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo (Estoril, Portugal, dezembro de 2009). Estratégia Iberoamericana de Segurança e Saúde no Trabalho – II EIASST ([www.oiss.org](http://www.oiss.org)), (2015/2020).

Ribeiro, Araújo, Et all. O Sistema Público de Saúde e as Ações de Reabilitação no Brasil, Rev. Panam. Salud Publica. 2010; 28 (1:43-8).

Schubert, Baldur. Princípios e estrutura da reabilitação no Brasil. Trabalho apresentado no 3º Congresso Internacional sobre Aspectos Médicos e Legais no Seguro de Acidente do Trabalho Munique/Alemanha, 9-12 Março de 1997.

Schubert, Baldur. A Reabilitação de acidentados no trabalho no Brasil e no mundo. Trabalho apresentado no 1º Congresso de Reabilitação Profissional de Acidentados no Trabalho. CBSSI. São Paulo, 3-4 de Abril de 2006.

Schubert, Baldur. Reabilitação Profissional: Perspectivas. Trabalho apresentado no 1º Congresso Brasileiro de Perícia Médica Previdenciária, Salvador/Bahia, 24-26 de Maio de 2007.

Schubert, Baldur. O papel da Perícia Médica nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e sua Gestão. Regimes Próprios: Aspectos Relevantes, 3 Volume. ABIPEM, APEPREM. 2009.

Schubert, Baldur. Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS): Uma nova e Importante Perspectiva. Regimes Próprios: Aspectos Relevantes, 6 Volume. ABIPEM, APEPREM. 2012.

Schubert, Baldur. O seguro de acidentes de trabalho. Por que deixar de inovar em prevenção? . Vivencia ocupacional. Informativo da ms antropo consultoria/ ano 1/n 1/janeiro 2013.

Schubert, Baldur. Mútuas de acidentes de trabalho. A garantia da proteção global do trabalhador. Vivencia ocupacional. Informativo da ms antropo consultoria/ ano 1/n 3/setembro 2013.

Schubert, Baldur. Considerações Gerais Sobre Reabilitação Profissional (RP). O papel das empresas. Palestra na Câmara da Indústria da Construção . SINDIMIG/FIEMG/Belo Horizonte – 08 de setembro de 2016.

Schubert, Baldur. Benefícios por incapacidade e o retorno ao trabalho. O papel da perícia médica e da reabilitação nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). 1ª Semana Previdenciária de Paragominas, Paragominas (Pará), 16 de fevereiro de 2017.

Sokoll, Gunther. Service Orientation in health care. Indicators for more quality: the example of occupational accidents. In: Strategies for more efficient and more effective social security, ISSA Conference, Paris, 17-19. 1.2001.

**Contato: Baldur Schubert**

SCS Quadra 03, Bloco A, Lojas 74/78  
Ed. Anasps; CEP: 70.303-000 – Brasília/DF  
Telefones: 61 3321-5651 Ramais: 104 e 115;  
Celular: 61 9 9202-3607/Fax: 61 3322-4807.  
schubert.oissbr@anasps.org.br.

## CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO DE ALUNO- -APRENDIZ DE ESCOLA FEDERAL PROFISSIONAL PARA FINS DE APOSENTADORIA

*Fernando Ferreira Calazans<sup>1</sup>*

### RESUMO

Este artigo versa sobre a possibilidade de cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz em escola federal profissional para fins de aposentadoria. Após descrição da legislação sobre exercício escolar praticado por aluno-aprendiz em escola federal profissional e da correspondente legislação previdenciária, analisou-se a orientação dos tribunais superiores e tratou-se da questão da constituição de vínculo profissional no serviço público. Como resultado, além da divergência jurisprudencial, constatou-se que a legislação não prevê a possibilidade de constituição de vínculo profissional entre o aluno-aprendiz e a escola. Ao final, concluiu-se que é devido o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz em escola federal profissional para fins de aposentadoria até que lei discipline a matéria, desde que comprovada retribuição pecuniária.

**Palavras-chave:** aluno-aprendiz, escola profissional, tempo de serviço, aposentadoria.

### 1 INTRODUÇÃO

Este artigo<sup>2</sup> versa sobre a possibilidade de cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz<sup>3</sup> em escola federal profissional para fins de

<sup>1</sup> Advogado, Mestre em Administração Pública e Especialista em Gestão Previdenciária e em Direito Público, certificado pelo Instituto de Certificação de Seguridade Social. É professor da Faculdade Batista de Minas Gerais e da Escola de Contas do TCEMG, professor convidado da Faculdade de Direito da UAN/Angola, Diretor de Seguridade do Fundo de Pensão OABPrevMG, membro da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/MG e Assessor Jurídico da Secretaria de Previdência de Belo Horizonte.

<sup>2</sup> Este trabalho origina-se de artigo publicado no Boletim de Direito Administrativo (CALAZANS, 2015).<sup>2</sup> Este trabalho origina-se de artigo publicado no Boletim de Direito Administrativo (CALAZANS, 2015).

<sup>3</sup> Não se insere neste conceito, o empregado menor aprendiz, uma vez que, nos termos do que dispõe o art. 3º do Decreto nº 5.598, de 2005, "contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado não superior a dois anos, em que o empregador se compromete a assegurar ao aprendiz, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz se compromete a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação".

aposentadoria, ante as reformas previdenciárias, as alterações normativas e os entendimentos jurisprudenciais divergentes, ainda não analisados de forma minudente pela literatura previdenciarista.

As escolas técnicas são reconhecidas como instituições que garantem oportunidade de qualificação profissional aos que possuem dificuldade para estudar, além de cumprirem função educativa e social ao facilitarem a inserção no mercado de profissionais com certo grau de qualificação. (CERQUEIRA et al., 2009)

Nos últimos anos, observou-se expansão do número de escolas técnicas em todo o País por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego<sup>4</sup>, que visa expandir e democratizar a oferta de cursos técnicos e profissionais de nível médio, bem como de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores.

No âmbito desse Programa, são oferecidos cursos gratuitos em escolas públicas federais, em escolas estaduais e municipais, nas unidades de ensino do SENAI, SENAC, SENAR e SENAT e em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.<sup>5</sup>

Relativamente às escolas federais profissionais, objeto deste artigo, há divergência de entendimentos jurisprudenciais sobre a possibilidade de cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz para fins de aposentadoria.

Bem por isso, este artigo tem por objetivo averiguar se o tempo de serviço de aluno-aprendiz prestado em escola federal profissional pode ser computado para aposentadoria.

Para tanto, o artigo está estruturado da seguinte forma. Após esta introdução, será descrita a evolução da legislação sobre exercícios escolares praticados por alunos-aprendizes sob a forma de trabalho industrial em escolas federais profissionais (Seção 2). Depois, será descrita a evolução da legislação previdenciária sobre o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz em escola federal profissional para fins de aposentadoria (Seção 3). Em seguida, será des-

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2011/09/pronatec>>. Acesso em: 9out.2014.

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/cursos-gratuitos>>. Acesso em: 9out.2014.

crita e analisada a orientação jurisprudencial divergente do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais e Tribunal de Contas da União sobre o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz para fins de aposentadoria (Seção 4). Na sequência, será tratada a questão da constituição de vínculo empregatício no serviço público como forma de eliminar a citada divergência jurisprudencial (Seção 5), bem como serão apresentados os resultados do artigo (Seção 6) e a sua conclusão (Seção 7).

## **2 LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE EXERCÍCIOS ESCOLARES PRATICADOS SOB A FORMA DE TRABALHO INDUSTRIAL EM ESCOLAS FEDERAIS PROFISSIONAIS**

“A história da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica começou em 1909, quando o então presidente da República, Nilo Peçanha, criou<sup>6</sup> 19 escolas de Aprendizes e Artífices que, mais tarde, deram origem aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefets)”.<sup>7</sup>

Em 1937, foi promulgada a Constituição Brasileira que tratou pela primeira vez do ensino técnico, profissional e industrial no país. Nesse ano, é assinada a Lei nº 378, que transforma as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Industriais, destinados ao ensino profissional.

Em 1942, foi publicado o Decreto-lei nº 4.073, a Lei Orgânica do Ensino Industrial. Nos termos do seu art. 1º, referida norma estabelece as bases do ensino industrial, de nível secundário, destinado à preparação profissional dos trabalhadores da indústria, atividades artesanais e relacionadas a transporte, comunicação e pesca.

Segundo esse Decreto-lei, o ensino dos ofícios de aprendizagem constitui obrigação dos empregadores e direito dos aprendizes e será desenvolvido durante o horário normal de trabalho dos aprendizes nas escolas, sem prejuízo do salário, sendo que aos Poderes Públicos é aplicável essa mesma regra, consoante rezam os artigos 67, I e V e 69:

---

<sup>6</sup> Pelo Decreto nº 7.566/1909, foram criadas, nas capitais dos estados, Escolas de Aprendizes e Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/historico>>. Acesso em: 7out.2014.

Art. 67 - O ensino industrial das escolas de aprendizagem será organizado e funcionará, em todo o País, com observância das seguintes prescrições:

I - o ensino dos ofícios, cuja execução exija formação profissional, constitui obrigação dos empregadores para com os aprendizes, seus empregados;

[...]

V - o ensino será dado dentro do horário normal de trabalho dos aprendizes, sem prejuízo de salário para estes;

Art. 69 - Aos Poderes Públicos cabem, com relação à aprendizagem nos estabelecimentos industriais oficiais, os mesmos deveres por esta Lei atribuídos aos empregados.

Nesse mesmo ano, foi publicado o Decreto-lei nº 4.127, que transformou os Liceus Industriais em Escolas Industriais e Técnicas, oferecendo formação profissional equivalente ao do nível secundário de ensino.<sup>8</sup>

Em 1946, foi publicado o Decreto-Lei nº 8.590, que dispõe sobre a realização de exercícios escolares práticos sob a forma de trabalho nas escolas industriais e técnicas do Ministério da Educação e Saúde.

Segundo o aludido Decreto-lei, ficam as escolas técnicas e industriais do Ministério da Educação e Saúde autorizadas a executar, a título de trabalhos práticos escolares, encomendas de repartições públicas ou particulares, concernentes às disciplinas de cultura técnica, ministradas nas escolas (art. 1º), cuja renda bruta será incorporada à receita da União (art. 3º), podendo tomar parte na execução das encomendas alunos das séries mais adiantadas e ex-alunos, desde que não pertencentes aos quadros dessas escolas (art. 4º).

As encomendas executadas pelos alunos, a título de trabalho prático escolar, ser-lhe-ão retribuídas pecuniariamente à conta do orça-

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/linha.pdf>>. Acesso em: 7out.2014.

mento federal, consoante estabelece o art. 5º do sobredito Decreto-Lei nº 8.590/46.

Em 1959, foi publicada a Lei nº 3.552, que dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, que revogou tacitamente o Decreto-lei nº 4.073 por regular inteiramente a matéria de que tratava a norma anterior<sup>9</sup>.

Nos termos do art. 2º da citada Lei, as escolas de ensino industrial federais poderão manter cursos de aprendizagem, além de cursos básico, técnicos e, ainda, extraordinários para pessoas menores ou maiores de idade, com duração e constituição apropriadas.

Além dessa nova organização escolar, a referida Lei, por seu art. 32, manteve a possibilidade de as escolas de ensino industrial aceitarem encomendas de terceiros, mediante remuneração, sendo que a sua execução, sem prejuízo da aprendizagem, será feita pelos alunos, que participarão diretamente da remuneração (art. 32) e não mais serão pagos à conta do orçamento federal, tal como era previsto no Decreto-Lei nº 8.590/46.

### 3 LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA SOBRE O CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO DE ALUNO-APRENDIZ PARA FINS DE APOSENTADORIA

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social, nada obstante a Lei nº 3.807/60 e o seu regulamento (Decreto nº 72.771/73) não terem explicitado que o tempo de serviço de aluno-aprendiz para fins de aposentadoria é considerado para fins previdenciários e a Lei nº 8.213/91 também não, os regulamentos desta Lei o fizeram: - o Decreto nº 357/91 (art. 58, XXI<sup>10</sup>), que

<sup>9</sup> Art. 2º, § 1º, do Decreto-lei nº 4.657, de 1942.

<sup>10</sup> "Art. 58 - São contados como tempo de serviço, entre outros: [...]

XXI - durante o tempo de aprendizado profissional prestado nas escolas técnicas com base no Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942:

a) os períodos de frequência a escolas técnicas ou industriais mantidas por empresas de iniciativa privada, desde que reconhecidas e dirigidas a seus empregados aprendizes, bem como o realizado com base no Decreto nº 31.546, de 06 de fevereiro de 1952, em curso do Serviço Nacional da Indústria - SENAI ou Serviço Nacional do Comércio - SENAC, por estes reconhecido, para formação profissional metódica de ofício ou ocupação do trabalhador menor;

b) os períodos de frequência aos cursos de aprendizagem ministrados pelos empregadores a seus empregados, em escolas próprias para esta finalidade, ou em qualquer estabelecimento de ensino industrial;"

foi revogado implicitamente pelo Decreto nº 611/92 (art. 58, XXI), mas manteve a mesma redação daquele, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 2.172/97 (art. 58, XXI<sup>11</sup>), que conservou tal direito, mas limitou-o ao período de vigência do Decreto nº 4.073, qual seja de 09/02/1942 a 16/02/1959.

Por seu turno, o citado Decreto nº 2.172/97 foi revogado pelo Decreto nº 3.048/99, que, em sua redação originária, silenciou-se, de forma eloquente, para, a partir de então, não mais computar esse período de tempo para fins de aposentadoria, ante a instituição do princípio do caráter contributivo, adiante tratado.

Por sua vez, no âmbito do regime próprio de previdência dos servidores federais, em 1980, foi publicada a Lei nº 6.890 – sem notícia de revogação expressa ou tácita – que, por seu art. 1º, passou a reconhecer o direito do aluno-aprendiz ao cômputo do seu tempo de serviço desenvolvido nas atividades escolares junto ao serviço público federal, caso tivesse se tornado servidor público da União:

Art. 1º - Ao servidor regido pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 [revogada pela Lei nº 8.112/90], será computado, para todos os efeitos, o tempo de serviço prestado na qualidade de extranumerário, diarista ou tarefeiro, bem como retribuído à conta de dotação global, desde que legalmente considerado para aposentadoria e disponibilidade.

Referida norma, ante as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998 na previdência social brasileira, deve ser interpretada num contexto ampliado. Até a publicação da EC nº 20, que dotou de status constitucional o princípio do caráter contributivo da previdência social, o direito à aposentadoria decorria da prestação de tempo de serviço.

Após a entrada em vigor dessa Emenda, o paradigma previdenciário transmutou-se para tempo de contribuição, não mais se admitindo apenas o

---

<sup>11</sup> “Art. 58 - São contados como tempo de serviço, entre outros: [...] XXI - o tempo de aprendizado profissional prestado nas escolas técnicas com base no Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, no período de 9 de fevereiro de 1942 a 16 de fevereiro de 1959 (vigência da Lei Orgânica do Ensino Industrial), observadas as seguintes condições:

a) o período de frequência a escolas técnicas ou industriais mantidas por empresas de iniciativa privada, desde que reconhecidas e dirigidas a seus empregados aprendizes, bem como o realizado com base no Decreto nº 31.546, de 6 de fevereiro de 1952, em curso do Serviço Nacional da Indústria-SENAI ou Serviço Nacional do Comércio-SENAC, por estes reconhecido, para formação profissional metódica de ofício ou ocupação do trabalhador menor;

b) o período de frequência aos cursos de aprendizagem ministrados pelos empregadores a seus empregados, em escolas próprias para esta finalidade, ou em qualquer estabelecimento do ensino industrial;”

tempo de trabalho, seja no âmbito da Previdência Geral ou, e especialmente, na seara dos regimes próprios de previdência, que amparam os servidores públicos titulares de cargo de provimento efetivo<sup>12</sup>. (CASTRO e LAZZARI, 2014, p. 49)

Além disso, citada Emenda, ao incluir o § 10 no art. 40 da CF/88<sup>13</sup>, proibiu qualquer forma de contagem de tempo fictício e, ao mesmo tempo, criou regra de transição, por meio de seu art. 4º, segundo a qual “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”.

Logo, ante o teor da regra de transição estabelecida pela EC nº 20/98, o tempo de serviço de aluno-aprendiz, mesmo que prestado após a citada EC nº 20, até que lei discipline a matéria, será computado como tempo de contribuição para fins de aposentação independentemente do recolhimento de contribuição previdenciária.

Todavia, não foi esse o entendimento da União quando da elaboração do Parecer/CJ nº 2.893/2002<sup>14</sup>, segundo o qual, entre outros apontamentos, asseverou, ante o caráter contributivo instituído pela reforma previdenciária implementada pela EC nº 20/98, que

diante da nova regulamentação [o Decreto nº 3.048/99], a situação do aluno aprendiz deixou de ter tratamento previdenciário especial, donde se conclui que, doravante, para reconhecer como tempo de contribuição o período de aprendizado profissional realizado em escola técnica, seja em que época for, necessariamente deverá caracterizar, inequivocamente, uma relação de emprego devidamente comprovada pelo interessado, com todos os seus requisitos, a saber: atividade permanente, subordinação, salário e pessoalidade.

Ocorre que a União, ao publicar o Decreto nº 6.722/08, mudou o seu entendimento para – em conformidade com o que dispõe o art. 4º

---

<sup>12</sup> Art. 40, caput, da CF/88.

<sup>13</sup> “Art. 40 [...] § 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.”

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/60/2002/2893.htm>>. Acesso em: 31ago.2015.

da EC nº 20/98, segundo o qual “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” – incluir o inciso XXII ao art. 60 do Decreto nº 3.048/99, com vigência a partir de 31/12/2008.

Ou seja, a partir de então, o período de tempo de serviço de aluno-aprendiz em escola técnica pública (porque faz alusão ao orçamento público) – independentemente do período em que foi prestado, se antes ou depois da vigência da EC nº 20/98 – voltou a ser computado para fins de aposentadoria, desde que comprovados retribuição pecuniária e vínculo empregatício:

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

[...]

XXII - o tempo exercido na condição de aluno-aprendiz referente ao período de aprendizado profissional realizado em escola técnica, desde que comprovada a remuneração, mesmo que indireta, à conta do orçamento público e o vínculo empregatício.

Nesse exato sentido, o Advogado-Geral da União editou o Enunciado da Súmula AGU nº 24/2008<sup>15</sup>, de caráter obrigatório aos órgãos jurídicos de representação judicial da União, segundo o qual “é permitida a contagem, como tempo de contribuição, do tempo exercido na condição de aluno-aprendiz referente ao período de aprendizado profissional realizado em escolas técnicas, desde que comprovada a remuneração, mesmo que indireta, à conta do orçamento público e o vínculo empregatício.”

#### **4 ANÁLISE DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE O CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO DE ALUNO-APRENDIZ PARA FINS DE APOSENTADORIA**

Nesta seção, serão descritos, de forma apartada, para fins meramente didáticos, para, ao final, serem analisados os entendimentos do

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/75/AGU/2008/24.htm>>. Acesso em: 31ago.2015.

Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) e Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz de escola técnica federal para fins de aposentadoria.

A descrição segregada advém da necessidade de destacar a evolução da orientação de cada um desses órgãos, cumprindo destacar que a modificação dos seus entendimentos é influenciada, ao longo dos tempos, pelos arestos dos demais. Por tal razão, o enunciado da Súmula do TCU nº 96, editado em 1976, citado pelos julgados do STF, STJ e TNU, será tratado primeiramente.

Inicialmente, destaca-se que a literatura não tem enfrentado, com a minúcia que o caso requer, citada divergência jurisprudencial. Além de Ibrahim (2012) não tratar do tema, Castro e Lazzari (2014), em trecho dedicado à matéria, trataram apenas de descrever as disposições da Lei Orgânica do Ensino Industrial e de citarem os Enunciados das Súmulas editadas pelo TCU, TNU e Advocacia Geral da União e de asseverarem que o Decreto nº 3.048/99, ao receber nova redação pelo Decreto nº 6.722/08, passou a assegurar o direito dos alunos-aprendizes desde que comprovados conjuntamente a retribuição pecuniária e o vínculo empregatício.

Todavia, como a questão da comprovação do vínculo empregatício como condição para o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz para fins de aposentadoria é objeto de divergência entre os tribunais superiores e ainda não é discutida por abalizada literatura (CASTRO E LAZZARI, 2014; IBRAHIM, 2012), faz-se necessário o desenvolvimento deste estudo.

#### **4.1 Entendimento do Tribunal de Contas da União**

Em 1976, o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Súmula nº 96, publicada no DOU de 16/12/1976, pela qual se passou a reconhecer o tempo de aluno-aprendiz em escola federal profissional como tempo de serviço público, para todos os efeitos, desde que comprovada

retribuição pecuniária direta ou indireta (recebimento de parcela de renda auferida com a execução de encomendas para terceiros, alimentação, fardamento e/ou material escolar) à conta do orçamento federal. Eis o seu enunciado:

Súmula 96

Conta-se para todos os efeitos, como tempo de serviço público, o período de trabalho prestado, na qualidade de aluno-aprendiz, em Escola Pública Profissional, desde que comprovada a retribuição pecuniária à conta do Orçamento, admitindo-se, como tal, o recebimento de alimentação, fardamento, material escolar e parcela de renda auferida com a execução de encomendas para terceiros.

Precedentes Ausentes

Proc. 020.626/79, Sessão de 04/03/1980, Plenário, Ata nº 12, Anexo X, "in" DOU de 21/03/1980, páginas 5163/5183 Proc. 010.641/87-4, Sessão de 30/03/1989, Segunda Câmara, Ata nº 06, Anexo VI, "in" DOU de 12/04/1989, páginas 5565/5571 Proc. 036.715/75-1, Sessão de 27/03/1990, Primeira Câmara, Ata nº 7, Anexo III, "in" DOU de 11/04/1990, páginas 6956/6963 Proc. 500.288/91-7, Sessão de 02/09/1992, Plenário, Ata nº 41, Decisão nº 424, "in" DOU de 16/09/1992, páginas 12893/12921 Proc. 030.986/91-5, Sessão de 03/09/1992, Segunda Câmara, Ata nº 31, Decisão nº 442, "in" DOU de 17/09/1992, páginas 13037/13063 Proc. 225.084/94-5, Sessão de 10/08/1994, Plenário, Ata nº 38, Decisão nº 514, "in" DOU de 29/08/1994, páginas 12993/13013.

Aludida Súmula, que exigia apenas a retribuição pecuniária à conta do orçamento, passou a exigir também, a partir da Sessão Administrativa do TCU de 08/12/1994, publicada no DOU de 03/01/1995, a existência de vínculo empregatício para computar o tempo de aluno-aprendiz em escola pública profissional como tempo de serviço público, nos termos da sua nova redação:

Conta-se, para todos os efeitos, como tempo de serviço público, o período de trabalho prestado, na qualidade de aluno-aprendiz, em Escola Pública Profissional, desde que haja vínculo empregatício e retribuição pecuniária à conta do Orçamento.

Em 1996, o TCU aprovou, na Sessão Administrativa de 6/11, a

republicação dessa Súmula, alterando apenas o primeiro precedente<sup>16</sup> citado na sua redação original em virtude de inexatidão material, restando inalterada a redação quanto ao teor de seu enunciado.

Até 2005, grassava o entendimento do TCU segundo o qual, com a entrada em vigor da Lei nº 3.552/59, o tempo de serviço de aluno-aprendiz em escola federal profissional passou a não ser computado para fins de aposentadoria. Isso porque a remuneração dos alunos, nesse período, deixou de ser paga pelo orçamento federal e passou a lhes ser quitada por terceiros, demandantes da encomenda. Em razão disso, como a Súmula nº 96 prevê “retribuição pecuniária à conta do Orçamento”, ela deixou de ser aplicada de forma a não mais garantir o cômputo desse tempo prestado a partir da Lei nº 3.552/59 para fins de aposentadoria, já que não mais prevê retribuição pecuniária à conta do orçamento federal.

Sucedeu que, a partir de 2005, o TCU, por meio do seu órgão pleno, nos autos do Acórdão nº 2.024/2005<sup>17</sup>, alterou entendimento, influenciado, como registrado pelo Ministro Relator LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA, por diversas decisões judiciais, que garantem o cômputo, para fins de direito, desse período, ainda que sob a vigência da Lei nº 3.552/59. Até então, conforme descrito no mencionado acórdão, vigorava a seguinte orientação:

A jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria até o presente momento é no sentido de que, a partir da edição da Lei 3.552, de 16/02/59, tendo em vista que o aluno-aprendiz passou a ser remunerado mediante o pagamento de encomendas feitas às instituições e não à conta do Orçamento da União, não seria mais possível a utilização desse tempo de aluno-aprendiz para obtenção da aposentadoria.

2. Assim sendo, após a data da publicação da Lei 3.552/59, ou seja, 17/02/59, não poderia ser aplicada a Súmula TCU 96, considerando que essa dispõe que para ser utilizado o período de trabalho prestado, na qualidade de aluno-aprendiz, é necessário que a sua retribuição tenha sido proveniente do Orçamento da União.

---

<sup>16</sup> O 1º precedente encontra-se agora assim redigido: “Precedente Proc. 020.626/79, Sessão de 04/03/1980, Plenário, Ata nº 12, Anexo X, ‘in’ DOU de 05/03/1980, páginas 4083/44101”.

<sup>17</sup> TCU, Plenário, Acórdão nº 2024/2005, Ministro Relator LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA, j. 23/11/2005.

Assim, a partir desse julgado-paradigma, o TCU passou a admitir o tempo de serviço de aluno-aprendiz, exercido mesmo após a entrada em vigor da Lei nº 3.552/59, para fins de aposentadoria, desde que respeitados os critérios do item 9.3 do citado acórdão, a seguir listados, não mais fazendo, todavia, menção à comprovação do vínculo empregatício:

9.3. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que oriente as diversas escolas federais de ensino profissionalizante no sentido de que:

9.3.1. a emissão de certidão de tempo de serviço de aluno-aprendiz deve estar baseada em documentos que comprovem o labor do então estudante na execução de encomendas recebidas pela escola e deve expressamente mencionar o período trabalhado, bem assim a remuneração percebida;

9.3.2. a simples percepção de auxílio financeiro ou em bens não é condição suficiente para caracterizar a condição de aluno-aprendiz, uma vez que pode resultar da concessão de bolsas de estudo ou de subsídios diversos concedidos aos alunos;

9.3.3. as certidões emitidas devem considerar apenas os períodos nos quais os alunos efetivamente laboraram, ou seja, indevido o cômputo do período de férias escolares;

9.3.4. não se admite a existência de aluno-aprendiz para as séries iniciais anteriormente à edição da Lei n.º 3.552, de 16 de janeiro de 1959, a teor do art. 4º do Decreto-lei n.º 8.590, de 8 de janeiro de 1946.

Cumpra anotar que o item 9.3.1 não faz menção à comprovação da existência de vínculo empregatício, nada obstante a redação atual da Súmula TCU nº 96 assim o fazer, mas apenas à retribuição pecuniária derivada do serviço do aluno inerente à entrega das encomendas no âmbito do ensino profissionalizante.

Em síntese, observa-se, inicialmente, que o TCU admitia o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz em escola pública profissional para fins de aposentadoria caso restasse comprovada a retribuição pecuniária. Após, passou a exigir, além da remuneração paga ao aluno à conta do Orçamento, o vínculo empregatício. E, num terceiro instante, que vige atualmente, voltou a admitir o cômputo desse tempo, mesmo após a vigência da Lei nº 3.552/59, desde que respeitados os critérios do item 9.3 do Acórdão nº 2.024/2005 proferido pelo Pleno, mediante comprovação da mera retribuição pecuniária. Confira abaixo acórdãos

ilustrativos do entendimento atual do TCU:

A questão do aproveitamento do tempo de aluno-aprendiz já está pacificada na Súmula da jurisprudência do Tribunal, Enunciado nº 96, que assim dispõe:

“Conta-se para todos os efeitos, como tempo de serviço público, o período de trabalho prestado, na qualidade de aluno-aprendiz, em Escola Pública Profissional, desde que comprovada a retribuição pecuniária à conta do Orçamento, admitindo-se, como tal, o recebimento de alimentação, fardamento, material escolar e parcela de renda auferida com a execução de encomendas para terceiros.”<sup>18</sup>

2. De antemão, manifesto minha concordância com a unidade técnica, cujas conclusões estão de acordo com a sólida jurisprudência desta Corte de Contas em relação ao tempo de aluno aprendiz. De fato, não foi apresentada certidão necessária para atender aos requisitos legais, conforme o Acórdão nº 2.024/2005-Plenário.<sup>19</sup>

6. Para atender aos requisitos estabelecidos na Súmula/TCU n. 96 e no subitem 9.3.1 da referida deliberação (“a emissão de certidão de tempo de serviço de aluno-aprendiz deve estar baseada em documentos que comprovem o labor do então estudante na execução de encomendas recebidas pela escola e deve expressamente mencionar o período trabalhado, bem assim a remuneração percebida”), faz-se necessário comprovar o efetivo labor do estudante na execução de encomendas, mencionar o período trabalhado e mencionar expressamente a remuneração recebida [...].<sup>20</sup>

## 4.2 Entendimento do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal (STF), por sua 3ª Turma, em 1968, teve a oportunidade de deliberar sobre o tema por ocasião do julgamento do Recurso em Mandado de Segurança 18.538/GB, relatado pelo Ministro AMARAL SANTOS, rechaçando o pedido do servidor consistente na averbação de tempo mantido em escola federal profissional, ao argumento segundo o qual não recebeu retribuição pecuniária e com a qual não manteve relação de emprego. O acórdão, publicado no DJ de 04/11/1968, restou assim ementado:

---

<sup>18</sup> TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 354/2011, Ministro Relator WALTON ALENCAR RODRIGUES, j. 16/02/2011.

<sup>19</sup> TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 487/2011, Ministro Relator JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, j. 23/02/2011.

<sup>20</sup> TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 492/2011, Ministro Relator MARCOS BEMQUERER, j. 23/02/2011.

Contagem de tempo de serviço do funcionário autárquico (Lei n. 1.711/52, art. 268). Nele não se inclui o período em que o servidor cursou escola profissional da União, da qual não recebia paga e com a qual não mantinha relação empregatícia. Resolução que determinou essa contagem, posteriormente revogada, não gera direito adquirido em favor do servidor, por ter sido expedida sem base legal. A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos (súmula 346). Recurso desprovido.

Sucedo que o STF firmou entendimento, forte nos princípios da segurança jurídica, boa-fé objetiva e expectativa legítima dos particulares à vedação do comportamento estatal contraditório, que a nova interpretação dispensada pelo TCU ao enunciado da sua Súmula nº 96/1976, por ocasião da Sessão Administrativa de 08/12/1994 (quando passou a exigir, além da remuneração, a comprovação de vínculo empregatício), não pode ser aplicada às aposentadorias concedidas em data anterior à da publicação desse aresto, por inadmitir exigência retroativa de critérios mais rígidos:

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO COMO ALUNO-APRENDIZ EM ESCOLA TÉCNICA. CÔMPUTO PARA APOSENTADORIA. LEGALIDADE. MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO DA CORTE DE CONTAS QUANTO AOS REQUISITOS EXIGIDOS, APÓS A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se, em casos idênticos ao que ora se analisa, pela legalidade do cômputo do tempo prestado como aluno-aprendiz para fins de aposentadoria. II – A nova interpretação da Súmula 96 do TCU, firmada no Acórdão 2.024/2005, não pode ser aplicada à aposentadoria concedida anteriormente. III – Agravo regimental improvido.<sup>21</sup>

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ALUNO-APRENDIZ. CONTAGEM DE TEMPO PARA APOSENTADORIA. CRITÉRIOS MAIS RÍGIDOS FIXADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. EXIGÊNCIA RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Esta Corte não admite a exigência retroativa dos critérios mais rígidos, nos termos do Acórdão TCU 2.024/2005, às aposentadorias anteriores, para comprovação do tempo de serviço prestado

<sup>21</sup> STF, 2ª Turma, MS 28.399 AgR/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 05/06/2012.

na condição de aluno-aprendiz. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.<sup>22</sup>

O STF, em decisões recentíssimas, ao reverso do que restou por ele deliberado nos idos de 1968, vem garantindo o direito dos trabalhadores ao cômputo do tempo de serviço como aluno-aprendiz em escola federal profissional para fins de aposentadoria mediante a comprovação de retribuição pecuniária, em nada se referindo ao vínculo empregatício:

MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. ALUNO-APRENDIZ. DECADÊNCIA. ATO COMPLEXO. SÚMULA 96 DO TCU. CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. [...] II – A questão encontra-se regulamentada pela Lei 3.442/59, que não alterou a natureza das atividades e a responsabilidade dos aprendizes estabelecidas pelo Decreto-Lei 8.590/46. III – A Súmula 96 do Tribunal de Contas da União prevê a possibilidade de contagem, para efeito de tempo de serviço, do trabalho prestado por aluno-aprendiz, desde que comprovada sua retribuição pecuniária, para cálculo de concessão do benefício de aposentadoria. [...].<sup>23</sup>

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. ALUNO-APRENDIZ. MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUANTO AOS REQUISITOS EXIGIDOS, APÓS A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - A questão encontra-se regulamentada pela Lei 3.442/59, que não alterou a natureza das atividades e a responsabilidade dos aprendizes estabelecidas pelo Decreto-Lei 8.590/46. II - A Súmula 96 do Tribunal de Contas da União prevê a possibilidade de contagem, para efeito de tempo de serviço, do trabalho prestado por aluno-aprendiz, desde que comprovada sua retribuição pecuniária, para cálculo de concessão do benefício de aposentadoria. [...].<sup>24</sup>

Em síntese, observa-se que o STF alterou o seu entendimento sobre a matéria. Num primeiro momento, admitia o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz para fins de aposentadoria apenas se houvesse remuneração e comprovação de vínculo empregatício. Atualmente,

<sup>22</sup> STF, 2ª Turma, MS 28.576/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 11/06/2014.

<sup>23</sup> STF, 2ª Turma, MS 28.576/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 11/06/2014.

<sup>24</sup> STF, Pleno, MS 27.615 AgR/AL, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe 13/06/2014.

admite o cômputo desse tempo mediante retribuição pecuniária pelos serviços executados em atendimento às encomendas de terceiros, não exigindo comprovação de vínculo empregatício, sendo defeso anular aposentadorias, concedidas até a publicação do Acórdão nº 2.024/2005 do TCU, que computaram período de tempo em desconformidade com as balizas fixadas por esse aresto, por ser injurídica a pretensão da Administração de aplicar retroativamente critérios mais rígidos para o reconhecimento de direitos.

### 4.3 Entendimento do Superior Tribunal de Justiça

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no passado, admitia o cômputo do tempo de aluno-aprendiz em escola federal profissional como tempo de serviço público para todos os efeitos mediante a comprovação apenas de retribuição pecuniária, v. g.:

PREVIDENCIÁRIO. ALUNO DO INSTITUTO TECNOLÓGICO DA AERONÁUTICA. TEMPO DE SERVIÇO. ART. 58, INCISO XXI, DO DECRETO Nº 611/92. 1. Computa-se, para fins previdenciários, o período como estudante do ITA nos termos do Decreto nº 611/92, Art. 58, inciso XXI e Decreto-lei nº 4 073/42. 2. Na percepção, pelo aluno, do auxílio-educando, pago pelo Ministério da Aeronáutica é que confere a característica de aluno-aprendiz. [...].<sup>25</sup>

PREVIDENCIÁRIO. COMPROVAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. ITA. ALUNO-APRENDIZ. 1. O tempo de estudante prestado como aluno-aprendiz do ITA, entidade destinada à formação de profissional para a indústria aeronáutica, pode ser computado para fins de complementação de tempo de serviço, objetivando fins previdenciários, em face da remuneração paga pelo Ministério da Aeronáutica, a título de auxílio-educando. 2. Inteligência do artigo 58, inciso XXI, do Decreto 611/92 e do Decreto-Lei 4.073/42. [...].<sup>26</sup>

PREVIDENCIÁRIO. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO. ALUNO-APRENDIZ. ESCOLA TÉCNICA PROFISSIONAL. DECRETO 611/92, ART. 58, XXI, DECRETO-LEI Nº 4.073/42 E LEI Nº 3.552/59. 1. Computa-se como tempo de efetivo serviço, para fins

---

<sup>25</sup> STJ, 5ª Turma, REsp 203.296/PR, Rel. Min. EDSON VIDIGAL, DJ 18/10/1999.

<sup>26</sup> STJ, 6ª Turma, REsp 182.281/SP, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJ 26/06/2000.

previdenciários, o período de estudos como aluno-aprendiz junto a escolas técnicas, à conta do orçamento da União, ainda que sob a vigência da Lei 3.552/59. Inteligência do Decreto nº 611/92, Art. 58, XXI e Decreto-lei nº 4.073/42. 2. Recurso não conhecido.<sup>27</sup>

PREVIDENCIÁRIO. ALUNO-APRENDIZ. TEMPO DE SERVIÇO. ESCOLA PÚBLICA PROFISSIONAL. 1. O tempo de estudo do aluno-aprendiz realizado em escola pública profissional, sob as expensas do Poder Público, é contado como tempo de serviço para efeito de aposentadoria previdenciária, ex vi do art. 58, XXI, do decreto nº 611/92, que regulamentou a Lei nº 8.213/91. 2 - Recurso não conhecido.<sup>28</sup>

PREVIDENCIÁRIO. TEMPO DE SERVIÇO. CONTAGEM. ALUNO. CURSO DE TÉCNICO EM CONTABILIDADE. ESCOLA PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE. ESTUDANTE. SEGURADO FACULTATIVO. FILIAÇÃO RETROATIVA. DESCABIMENTO. 1. Conforme entendimento deste Sodalício, aluno-aprendiz é aquele estudante de estabelecimento de ensino federal que, em virtude de ter recebido remuneração, mesmo que indireta, à conta do orçamento da União, tem direito à inclusão do período como tempo de serviço estatutário federal, o qual deverá ser computado na aposentadoria previdenciária pela via da contagem recíproca [...]<sup>29</sup>

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. COMPROVAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. ALUNO-APRENDIZ. ESCOLA TÉCNICA. 1. O tempo de estudante como aluno-aprendiz em escola técnica pode ser computado para fins de complementação de tempo de serviço, objetivando fins previdenciários, desde que evidenciada retribuição pecuniária na forma de auxílio à educação. [...].<sup>30</sup>

PREVIDENCIÁRIO. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. ESCOLA AGROTÉCNICA FEDERAL. ALUNO-APRENDIZ. DOCUMENTO IDÔNEO E AUTÊNTICO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADO. PRECEDENTES. I - Consoante entendimento pacificado deste Superior Tribunal de Justiça, conta-se como tempo de ser-

---

<sup>27</sup> STJ, 5ª Turma, REsp 246.581/SE, Rel. Min. EDSON VIDIGAL, DJ 02/05/2000.

<sup>28</sup> STJ, 6ª Turma, REsp 202.578/PR, Rel. Min. FERNANDO GONÇALVES, DJ 10/04/2000.

<sup>29</sup> STJ, 5ª Turma, REsp 517.147/SE, Relª Minª LAURITA VAZ, DJ 01/12/2003.

<sup>30</sup> STJ, 6ª Turma, AgRg no REsp 278.411/RS, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJ 15/12/2003

viço, para fins previdenciários, o período de trabalho prestado na qualidade de aluno-aprendiz em Escola Técnica Federal, desde que comprovada a retribuição pecuniária à conta do Orçamento. Precedentes. II - In casu, o impetrante, por meio de documento idôneo - que em nenhum momento teve sua autenticidade questionada no processo, comprovou a sua condição de aluno-aprendiz de escola técnica federal, remunerado à conta do orçamento da União. [...].<sup>31</sup>

Observa-se, todavia, que, hodiernamente, o STJ não possui entendimento uniforme sobre o tema. Ora delibera no sentido de garantir o cômputo do tempo de aluno-aprendiz em escola federal profissional como tempo de serviço público mediante a comprovação conjunta de retribuição pecuniária e vínculo empregatício, ora na direção de exigir apenas retribuição pecuniária.

Confira abaixo decisões atuais do STJ que exigem a presença concomitante dos dois requisitos, v. g.:

PROCESSUAL. PREVIDENCIÁRIO. ALUNO-APRENDIZ. TEMPO DE SERVIÇO NÃO COMPROVADO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. É possível o cômputo do tempo de estudante como aluno-aprendiz de escola pública profissional para complementação de tempo de serviço, objetivando fins previdenciários, desde que preenchidos os requisitos da comprovação do vínculo empregatício e da remuneração à conta do orçamento da União. [...]<sup>32</sup>

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. ALUNO-APRENDIZ. RECONHECIMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO. AFIRMAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO, QUANTO À AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA, AINDA QUE INDIRETA, À CONTA DO ORÇAMENTO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 07 DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. Consoante a jurisprudência do STJ, “é possível o cômputo do tempo de estudante como aluno-aprendiz de escola pública profissional para complementação de tempo de serviço, objetivando fins previdenciários, desde que preenchidos os requisitos da comprovação do vínculo empregatício e da remuneração à conta do orçamento da União” [...]<sup>33</sup>

<sup>31</sup> STJ, 5ª Turma, AgRg no RMS 15.522/RS, Rel. Min. GILSON DIPP, DJ 31/03/2003.

<sup>32</sup> STJ, 2ª Turma, AgRg no AREsp 227.166/RS, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 15/02/2013.

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. ALUNO-APRENDIZ. ESCOLA TÉCNICA FEDERAL. CONTAGEM. TEMPO DE SERVIÇO. POSSIBILIDADE. REMUNERAÇÃO. EXISTÊNCIA. SÚMULA N.º 96 DO TCU. PRECEDENTES DESTA CORTE. AGRAVO DESPROVIDO. I- A jurisprudência das Turmas que compõem a Terceira Seção deste Superior Tribunal é uníssona no sentido que ser facultado ao aluno-aprendiz de escola pública profissional o direito à contagem de tempo estudado para fins de complementação de aposentadoria, desde que comprove o vínculo empregatício e remuneração a conta do orçamento da União. II- O requisito referente à remuneração a conta do orçamento da União poderá ser substituído por certidão que ateste o recebimento de alimentação, fardamento, material escolar e parcela de renda auferida com a execução de encomendas para terceiros. [...].<sup>34</sup>

PREVIDENCIÁRIO. TEMPO DE SERVIÇO. CÔMPUTO. ALUNO-APRENDIZ. NÃO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NA SÚMULA 96/TCU. REEXAME DE PROVA. SÚMULA 7/STJ. INCIDÊNCIA. 1. Segundo reiterada jurisprudência desta Corte, conta-se como tempo de serviço o período de trabalho prestado na qualidade de aluno-aprendiz, em Escola Pública Profissional, desde que preenchidos os requisitos previstos na Súmula 96 do TCU. [...].<sup>35</sup>

Por sua vez, confira decisões recentes do STJ que exigem tão somente a retribuição pecuniária, sustentados no que dispõe a legislação de regência, v. g.:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR. ALUNO-APRENDIZ. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. PREQUESTIONAMENTO. NECESSIDADE. PRECEDENTES. 1. Este Superior Tribunal entende ser possível, para comprovação de tempo de serviço, o período de trabalho prestado na qualidade de aluno-aprendiz, desde que presentes os requisitos estabelecidos em lei. [...].<sup>36</sup>

PREVIDENCIÁRIO. ALUNO APRENDIZ. RECONHECIMENTO DO

<sup>33</sup> STJ, 6ª Turma, AgRg nos EDcl no REsp 1.118.797/MG, Relª Minª ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 03/06/2013.

<sup>34</sup> STJ, 5ª Turma, AgRg no REsp 1.147.229/RS, Rel. Min. GILSON DIPP, DJe 14/10/2011.

<sup>35</sup> STJ, 5ª Turma, AgRg no REsp 1.242.600/RS, Rel. Min. JORGE MUSSI, DJe 01/08/2011.

<sup>36</sup> STJ, 2ª Turma, AgRg no REsp 1.340.717/RS, Rel. Min. OG FERNANDES, DJe 18/11/2013.

TEMPO DE SERVIÇO. ESCOLA TÉCNICA. SERVIÇO FEDERAL OU ESTADUAL. INOVAÇÃO RECURSAL. RETRIBUIÇÃO DOS SERVIÇOS À CONTA DO ORÇAMENTO PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO E CÔMPUTO DO INTERSTÍCIO LABORADO NA FUNÇÃO. SÚMULA N. 7/STJ. VALORAÇÃO DAS PROVAS DOS AUTOS. INAPLICABILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. [...] 2. Comprovada a retribuição indireta dos trabalhos prestados, à conta de orçamento público, devido o reconhecimento do tempo de serviço como aluno aprendiz, não importando, a valoração dos elementos probatórios já constantes dos autos, em reexame de matéria fática, a teor da Súmula n. 7/STJ. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.<sup>37</sup>

Em síntese, constata-se que o STJ, no passado, admitia o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz em escola federal profissional como tempo de serviço público para todos os fins de direito, inclusive previdenciário, mediante mera comprovação de retribuição pecuniária. Todavia, nota-se, atualmente, que o STJ não possui orientação firme quanto ao tema, já que nalguns arestos tem exigido, além da remuneração, a existência de vínculo empregatício.

#### 4.4 Posição da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais

Também já se pronunciou sobre o tema a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), ocasião em que publicou o enunciado da sua Súmula nº 18<sup>38</sup>, no DJ de 07/10/2004, que exige apenas a retribuição pecuniária para que o cidadão faça jus ao cômputo do tempo de serviço como aluno-aprendiz em escola técnica federal:

Súmula TNU nº 18:

Provado que o aluno aprendiz de Escola Técnica Federal recebia remuneração, mesmo que indireta, à conta do orçamento da União, o respectivo tempo de serviço pode ser computado para fins de apsentadoria previdenciária.

<sup>37</sup> STJ, 6ª Turma, AgRg no AREsp 19.836/PR, Relª ALDERITA RAMOS DE OLIVEIRA (Desª convocada do TJPE), DJe 14/06/2013.

<sup>38</sup> Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=18&PHPSESSID=cvcj8la0lulnh52ecv6po38st4>>. Acesso em: 31ago.2015.

Nessa direção, confira acórdãos recentes da TNU que conheceram de incidentes de uniformização para declarar o direito ao cômputo do tempo de serviço prestado como aluno-aprendiz em escola técnica federal, para fins previdenciários, desde que comprovada, única e exclusivamente, a retribuição pecuniária:

PREVIDENCIÁRIO. ADMINISTRATIVO. ALUNO APRENDIZ. TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ESCOLA TÉCNICA FEDERAL PARA FINS PREVIDENCIÁRIOS. COMPROVADA REMUNERAÇÃO INDIRETA. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO. 1. A Jurisprudência do STJ e desta TNU (Súmula 18) admitem o cômputo do tempo de serviço prestado como aluno-aprendiz em Escola Técnica Federal, para fins previdenciários, desde que comprovada remuneração, ainda que de forma indireta. [...]39

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA. ALUNO - APRENDIZ. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL. POSSIBILIDADE. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO. 1 - Provado que o aluno aprendiz recebia remuneração, mesmo que indireta, à conta do orçamento da União, o respectivo tempo de serviço pode ser computado para fins de aposentadoria previdenciária (Súmula 18 da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência). 2 - O custeio de despesas ordinárias dos alunos pela União, constante de certidão expedida pela Escola Técnica Federal demonstra que a aluna-aprendiz recebia remuneração, mesmo que indireta, às expensas da União. [...]40

Em síntese, a TNU tem posição uniforme, desde 2004, sobre o direito ao cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz para fins de aposentadoria, desde que comprove a mera retribuição pecuniária.

#### 4.5 A análise dos entendimentos do STF, STJ, TNU e TCU

Mediante análise dos entendimentos do STF, STJ, TNU e TCU, observou-se que a jurisprudência de nossos tribunais oscila para reconhecer o direito ao cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz de escola

---

<sup>39</sup> TNU, PEDILEF 200850510002396, Rel. Juiz Federal JORGE GUSTAVO S. DE MACEDO COSTA, DOU 28/10/2011.

<sup>40</sup> TNU, PEDILEF 200570950042821, Rel. Juíza Federal DANIELE MARANHÃO, DJU 02/08/2006.

federal profissional para fins de aposentadoria, ora mediante simples comprovação da retribuição pecuniária, ora exigindo concomitantemente a presença da remuneração e do vínculo empregatício.

Para boa parte dos julgados recentes do STJ e de acordo com o teor da redação atual da Súmula TCU nº 96<sup>41</sup>, somente é permitido o cômputo do tempo escolar de aluno-aprendiz como tempo de serviço público para os fins de direito se houver comprovação conjunta de retribuição pecuniária à conta do orçamento federal e vínculo empregatício entre o aluno-aprendiz e a escola técnica.

De outra banda, nota-se que os entendimentos atuais do STF, do TCU<sup>42</sup>, de alguns julgados recentes do STJ e da orientação sumulada da TNU garantem o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz para fins de aposentadoria mediante comprovação de simples retribuição pecuniária.

Por tais razões, o requisito da comprovação de vínculo empregatício junto às escolas técnicas federais é o objeto da divergência jurisprudencial e que, por conseguinte, merece análise pormenorizada, pois o outro critério (o da retribuição pecuniária) já está previsto na legislação correlata e sobre ele não pairam interpretações jurisprudenciais dissonantes.

Para tanto, faz-se necessário averiguar se é possível existir vínculo empregatício entre as escolas federais profissionais e seus alunos-aprendizes.

## 5 CONSTITUIÇÃO DE VÍNCULO PROFISSIONAL NO SERVIÇO PÚBLICO

Agente público é “toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”. (DI PIETRO, 2014, p. 596) De acordo com Bandeira de Mello (2012), os agentes públicos são gênero dos quais são espécies:

---

<sup>41</sup> Redação conferida pelo TCU a partir da Sessão Administrativa de 08/12/1994, DOU 03/01/1995.

<sup>42</sup> Nada obstante a redação atual da Súmula TCU nº 96 prever a exigência de vínculo empregatício.

- agentes políticos: que desenvolvem funções políticas de governo e administração, são os chefes do Poder Executivo e os seus auxiliares diretos (ministros e secretários), além dos membros do Poder Legislativo, sendo eleitos e comissionados, respectivamente;

- agentes honoríficos: designados livremente para comporem comissões e conselhos por sua capacidade técnica e normalmente não são remunerados;

- servidores estatais: servidores efetivos e empregados públicos (nomeados após aprovação em concurso público), servidores comissionados e pessoas contratadas por prazo determinado, nos termos da lei, para suprirem necessidade de excepcional interesse público;

- particulares em colaboração com a Administração Pública: jurados, serventuários extrajudiciais.

Por sua vez, Di Pietro (2014) classifica os agentes públicos em quatro categorias: - agentes políticos, servidores públicos (estatutários, empregados públicos e temporários), além dos militares e particulares em colaboração com o poder público. Vê-se assim que esse conceito assemelha-se, em muito, do anteriormente apresentado, divergindo apenas quanto à ausência de menção aos agentes honoríficos e à explicitação dos militares, esta não tratada pela outra conceituação.

Quanto aos cargos públicos efetivos e em comissão e empregos públicos, os incisos II e V do art. 37 da CF/88 preceituam que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, estes destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Por sua vez, o inciso IX do art. 37 da CF/88 prevê que a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Considerando a linha mestra de tais conceituações e os dispositivos constitucionais retrocitados, observa-se, dentre os agentes públicos, que apenas os servidores estatais – efetivos, comissionados, empregados públicos e contratados temporariamente –, ostentam relação profissional com o Estado e mantêm vínculo de trabalho consistente em atividade

permanente, mediante subordinação, salário e com caráter de pessoalidade e que, apenas nas hipóteses de cargo efetivo e emprego público, a relação funcional decorre de aprovação prévia em concurso público.

Quanto à relação jurídica entre o aluno-aprendiz e a escola federal profissional, note-se que aquele não pode ser considerado servidor efetivo ou empregado público por não ter sido aprovado em concurso. Por sua vez, não pode ser tido como servidor comissionado porque não foi nomeado para esse tipo de cargo público para exercer funções de direção, chefia e assessoramento. E, da mesma forma, não pode ser considerado contratado por tempo determinado porque não assinou contrato de trabalho nos termos da Lei nº 8.745/93 para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

Logo, é de se concluir que o vínculo jurídico do aluno-aprendiz com a escola federal profissional não é de natureza empregatícia, mas sim de caráter escolar, não havendo falar em exigência de comprovação de vínculo empregatício, tal como defendido pelo Parecer/CJ nº 2.893/2002<sup>43</sup>, por absoluta impossibilidade jurídica. Trata-se, em verdade, de relação jurídica de aprendizagem profissional firmada entre as escolas federais profissionais e os alunos que optarem por participar da execução das encomendas feitas por terceiros às escolas.

Desta feita, entende-se que a exigência da comprovação de vínculo empregatício, tal como consignado outrora pelo STF, nos autos do RMS 18.538/GB, e previsto na redação atual da Súmula nº 96 do TCU, conflitam com o entendimento atual do STF, de parte dos julgados recentes do STJ e da Súmula nº 18 da TNU. Nesse sentido, para que se possa daqueles entendimentos extrair interpretação que se coadune com o texto constitucional, é razoável que se interprete a exigência de vínculo empregatício como sendo uma relação de aprendizagem profissional firmada entre as escolas federais profissionais e os alunos que optarem por participar da execução das encomendas feitas por terceiros àquelas escolas.

---

<sup>43</sup> “32. Diante da nova regulamentação [o Decreto nº 3.048/99], a situação do aluno aprendiz deixou de ter tratamento previdenciário especial, donde se conclui que, doravante, para reconhecer como tempo de contribuição o período de aprendizado profissional realizado em escola técnica, seja em que época for, necessariamente deverá caracterizar, inequivocamente, uma relação de emprego devidamente comprovada pelo interessado, com todos os seus requisitos, a saber: atividade permanente, subordinação, salário e pessoalidade”.

Isso porque, além de a norma que rege as atividades escolares do aluno-aprendiz não dispor sobre tal tipo de restrição, a relação jurídica do aluno-aprendiz com a escola federal é de natureza de ensino e não profissional, não obstante a possibilidade de participar da execução de encomendas feitas por terceiros e, por conseguinte, ser remunerado pela realização de tal atividade.

Ademais, o que denota o tempo de serviço do aluno-aprendiz não é o recebimento de alimentação, fardamento, material escolar ou mesmo de um auxílio financeiro, mas sim a execução de atividades com vistas a atender encomendas de terceiros.

Resolvida a divergência jurisprudencial sobre a (in)exigibilidade da existência de vínculo empregatício entre aluno-aprendiz e escola técnica federal com esteio nas regras constitucionais que dispõem sobre as espécies de agentes públicos, resta analisar o acerto da fundamentação utilizada pelas decisões retrodescritas do TCU, STF, STJ e TNU.

## 6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A legislação é clara ao dispor sobre o direito do aluno-aprendiz de ser remunerado, seja à conta do orçamento federal ou diretamente por terceiro, quando participar da execução de encomendas feitas às escolas, bem como não restringir o direito a tal paga pela elaboração de encomendas mediante a existência de vínculo empregatício, já que, além de inexistente tal regra, é incompatível com a relação jurídica firmada entre o aluno-aprendiz e a escola federal profissional, que é de natureza escolar e não empregatícia.

Por sua vez, a legislação previdenciária pré e pós-EC 20, Emenda que transmudou o paradigma de aposentação de tempo de serviço para tempo de contribuição, assegura o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz para fins de aposentadoria até que a lei discipline a matéria, o que ainda não ocorreu.

Ocorre que, a União, sob o pretexto de dar cumprimento à legislação previdenciária, seja pela publicação do Decreto nº 6.722 ou do

Enunciado da Súmula AGU nº 24, ambos de 2008, firmou orientação no sentido de não restringir o debatido direito independentemente do período em que houve a prestação de serviços, se antes ou depois da EC 20, mas, todavia, fixou critério não previsto na legislação, segundo o qual referido direito apenas será assegurado caso haja comprovação de vínculo empregatício, além da retribuição pecuniária.

Quanto à orientação jurisprudencial dos tribunais superiores, notou-se divergência consubstanciada na exigência de comprovação de vínculo empregatício por parte de alguns julgados do STJ e da redação atual da Súmula TCU nº 96, ao passo que julgados recentes do STF, TNU, TCU e alguns do STJ admitem o cômputo do tempo escolar de aluno-aprendiz como tempo de serviço público para os fins de Direito mediante mera comprovação de retribuição pecuniária ou in natura decorrente da elaboração de encomendas feitas por terceiros às escolas federais profissionais.

Ante a citada divergência jurisprudencial, verificou-se que inexistente a possibilidade de constituição de vínculo de trabalho entre o aluno-aprendiz e a escola federal profissional, já que aludida relação jurídica é de natureza de ensino e não empregatícia, não obstante a possibilidade daquele de optar por participar da execução de encomendas de terceiros e, por conseguinte, ser remunerado pela realização de tal atividade.

Assim, após análise da legislação, da jurisprudência e de escassa doutrina sobre o tema, constata-se que o tempo de serviço de aluno-aprendiz de escola federal profissional, deve ser computado para fins de aposentadoria, desde que comprove o labor decorrente da execução de encomendas feitas por terceiros, a título de trabalho prático escolar, retribuídas in natura ou pecuniariamente à conta do orçamento federal ou diretamente pelos terceiros, desde que prestado até que a lei discipline a matéria para fins do disposto no art. 4º da EC nº 20/98, não bastando o simples recebimento de alimentação, fardamento, material escolar ou mesmo de auxílio financeiro, já deve ser comprovada a execução de atividades com vistas a atender encomendas de terceiros.

## 7 CONCLUSÃO

Este artigo objetivou averiguar se o tempo de serviço de aluno-aprendiz prestado em escola federal profissional pode ser computado para fins de aposentadoria. Para tanto, descreveu a legislação sobre exercícios escolares praticados por alunos-aprendizes em escolas federais profissionais, bem como a legislação previdenciária sobre o cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz em escola federal profissional para fins de aposentadoria. Após, analisou a orientação jurisprudencial dos tribunais superiores e tratou da questão da formação de vínculo profissional no serviço público.

Como resultado, constatou-se que o entendimento de alguns julgados do STJ e a redação atual da Súmula TCU nº 96, alterada na Sessão Administrativa de 08/12/1994, DOU 03/01/1995, estão a exigir condição não prevista em lei, qual seja a existência de vínculo empregatício, consistente em atividade permanente, mediante subordinação, salário e com caráter de pessoalidade, e, ainda, em dissonância com o texto constitucional, que não prevê possibilidade de constituição de vínculo empregatício entre o aluno-aprendiz e a escola federal profissional.

Por fim, observa-se que os julgados recentes do STF, TNU e TCU, bem como de algumas decisões do STJ, estão alinhados aos preceitos constitucionais e legais que regem a matéria, no sentido de exigir tão somente a comprovação de retribuição em pecúnia ou in natura oriunda da execução de encomendas para computarem o tempo de serviço de aluno-aprendiz para fins de aposentadoria.

Diante do exposto, a fim de pacificar o entendimento sobre a matéria, sugere-se a adoção do entendimento segundo o qual é assegurado o direito ao cômputo do tempo de serviço de aluno-aprendiz em escola federal profissional para fins de aposentadoria, até que lei discipline a matéria nos termos do art. 4º da EC nº 20/98, desde que comprovada, mediante emissão de certidão de tempo de serviço pelo estabelecimento escolar, a retribuição pecuniária ou in natura, consistente em alimentação, fardamento ou material escolar.

Todavia, como compete apenas ao Poder Judiciário dizer o Direito,

sugere-se que esta discussão seja estendida para outras arenas a fim de uniformizar o entendimento sobre a matéria.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CALAZANS, Fernando Ferreira. Cômputo do tempo de serviço de aluno aprendiz de escola federal profissional para fins de aposentadoria. BDA – Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, NDJ, ano 31, n. 12, p. 1474-1486, dez. 2015.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CERQUEIRA, Marília Borborema Rodrigues, et al.. O EGRESSO DA ESCOLA TÉCNICA DE SAÚDE DA UNIMONTES: CONHECENDO SUA REALIDADE NO MUNDO DO TRABALHO. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 7 n. 2, p. 305-328, jul./out.2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. Niterói: Impetus, 2012. 911p.

## O DIREITO ADQUIRIDO NO REGIME PRÓPRIO

*Bruno Sá Freire Martins*<sup>1</sup>

*Marco Aurélio Queiros de Souza*<sup>2</sup>

### 1 - Introdução

O Regime Próprio de Previdência nos últimos tempos vem sendo objeto de uma série de reformas previdenciárias que modificaram, ao longo dos anos, drasticamente tanto as regras de concessão quanto a metodologia de cálculo dos dois principais benefícios previdenciários (aposentadoria e pensão por morte).

E sempre que se fala em reforma previdenciária, o maior temor dos servidores públicos reside na possibilidade de serem alcançados e, conseqüentemente, compelidos à ter que trabalhar por mais tempo para a obtenção da inativação ou mesmo a possibilidade de que o valor de seus proventos sejam reduzidos de forma a ficarem inferiores à última remuneração que recebeu.

Da mesma forma ocorre com relação as pensões por morte, ante a

---

<sup>1</sup> Servidor público efetivo do Estado de Mato Grosso; advogado; consultor jurídico da ANEPREM; pós-graduado em Direito Público e em Direito Previdenciário; professor da LacConcursos e de pós-graduação na Universidade Federal de Mato Grosso, no ICAP – Instituto de Capacitação e Pós-graduação (Mato Grosso), no Instituto Infoc - Instituto Nacional de Formação Continuada (São Paulo), no Complexo Educacional Damásio de Jesus - curso de Regime Próprio de Previdência Social (São Paulo); fundador do site Previdência do Servidor ([www.previdenciadoservidor.com.br](http://www.previdenciadoservidor.com.br)); Presidente da Comissão de Regime Próprio de Previdência Social do Instituto dos Advogados Previdenciários – Conselho Federal (IAPE); membro do Comitê Técnico da Revista SÍNTESE Administração de Pessoal e Previdência do Agente Público, publicação do Grupo IOB e do Conselho de Pareceristas ad hoc do **Juris Plenun Ouro ISSN n.º 1983-2097** da Editora Plenum; escreve todas as terças-feiras para a Coluna Previdência do Servidor no **Jornal Jurid Digital** (ISSN 1980-4288) endereço [www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor](http://www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor), autor dos livros DIREITO CONSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO, A PENSÃO POR MORTE e REGIME PRÓPRIO – IMPACTOS DA MP n.º 664/14 ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS e MANUAL PRÁTICO DAS APOSENTADORIAS DO SERVIDOR PÚBLICO, todos da editora LTr e de diversos artigos nas áreas de Direito Previdenciário e Direito Administrativo.

<sup>2</sup> Servidor público efetivo do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, advogado, analista de sistema, mestrando em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, pós-graduado em “Análise de Sistema” pela Fundação Armando Alves Penteado – FAAP/SP, “Direito Público” pela Universidade de Cuiabá – UNIC/MT e Direito e Controle Externo na Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas – FGV; Professor de Pós Graduação do Instituto Nacional de Formação Continuada - INFOC-SP; Membro do Conselho de Previdência da Mato Grosso Previdência – MTPREV; Já exerceu a função de magistério na Universidade Federal de Mato Grosso- UFMT, Centro Universitário Cândido Rondon - UNIRONDON e Centro Universitário de Várzea Grande - UNIVAG, na disciplina Direito da Seguridade Social.

preocupação daquele servidor em deixar seus familiares amparados no momento de seu falecimento.

Tudo isso em razão da grande confusão acerca da aplicação das regras vigentes no momento do ingresso no serviço ou se há de se observar as exigências legais que estejam valendo por ocasião da concessão do benefício.

Razão pela qual torna-se imprescindível a análise do alcance do direito adquirido em sede de Regime Próprio.

## 2 - Conceito

O artigo 6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro é cristalina ao afirmar, em seu § 2º, que:

Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

A partir desse conceito a doutrina elaborou uma série de enunciados acerca do direito adquirido, sempre com o objetivo de estabelecer uma definição e um marco lógico para o reconhecimento de sua existência e por conseguinte a possibilidade de seu exercício.

Tanto que LIMONGI FRANÇA ensina que é o direito que o seu titular pode exercer, visto que não lhe falta nenhuma das condições estabelecidas pela Lei. Seu titular preencheu todas as exigências, inclusive aquelas que só o seriam após determinado tempo e/ou formalidade, ou seja, a condição a termo.<sup>1</sup>

Daí afirmar-se que adquirido é o direito incorporado ao patrimônio do segurado, aquele que não pode ser revisto, uma vez que, para alcançá-lo, houve o cumprimento dos requisitos legalmente exigíveis. Só se adquire o direito quando o seu titular preenche todas as exigências previstas no ordenamento jurídico vigente, de modo a habilitá-lo ao seu exercício.<sup>2</sup>

Daí, em sede de Regime Próprio, as inúmeras reformas promovidas ao longo dos anos, as quais modificaram radicalmente os requisitos para a concessão das aposentadorias e pensões, a questão que envolve o direito adquirido ter ganho novos contornos.

Uma vez que para que se possa considerar adquirido o direito à aposentadoria é necessário que o servidor tenha completado todos os requisitos para a inativação, sendo que na atual redação constitucional tratam-se de requisitos cumulativos, cujo não preenchimento de um afasta a possibilidade de concessão do benefício.<sup>3</sup>

Conceito adotado pela Corte Suprema, senão vejamos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 2º E EXPRESSÃO '8º DO ART. 10, AMBOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. APOSENTADORIA. TEMPUS REGIT ACTUM. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO: NÃO-OCORRÊNCIA. 1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente. 2. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade. 3. Somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003. 4. Os servidores públicos, que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional n. 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 47/2005. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3104, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 26/09/2007, DJe-139 DIVULG 08-11-2007 PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007 PP-00029 EMENT VOL-02297-01 PP-00139 RTJ VOL-00203-03 PP-00952)

E ratificado pelo enunciado da Súmula 359 também do Supremo Tribunal Federal:

Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.

### 3 - Aposentadoria

Assim, em sede de aposentadoria a caracterização do direito adquirido ao benefício pressupõe o preenchimento de todos os requisitos exigidos pela Carta Magna para a concessão da inativação em qualquer de suas modalidades.

E as reformas, ocorridas nas últimas décadas, sempre tiveram o cuidado de trazer em seu texto artigos que reconhecessem o direito à concessão do benefício, com fundamento nas normas vigentes até a promulgação das novas regras, conforme se depreende do teor do artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 41/03, senão vejamos:

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.

§ 2º Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no caput, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

O fato de as aposentadorias voluntárias possuírem requisitos cumulativos (idade e/ou tempo de contribuição, tempo de serviço público e no cargo efetivo em que se dará a inativação) enseja a necessidade do preenchimento de todos para a sua concessão.

Entretanto, durante o período contributivo, uma série de fatores

podem influenciar diretamente no preenchimento desses requisitos e levar a incorporação de alguns direitos cujos requisitos foram completados durante esse lapso temporal e que no momento da aposentadoria já não mais possuem legislação a os amparar.

Como é o caso da contagem ficta de tempo de contribuição, fato jurídico possível, até o advento da Emenda Constitucional n.º 20/98, com relação às férias e licenças-prêmio não usufruídas cujo período aquisitivo foi completado antes da primeira reforma previdenciária, autorizando-se, assim, sua contagem em dobro ainda que os requisitos para a inativação tenham sido preenchidos após a dita vedação.

Entendimento esse já foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Licença-prêmio não gozada. Conversão. Aposentadoria. Contagem em dobro. Requisitos preenchidos antes da vigência da Emenda Constitucional nº 20/98. Possibilidade. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que o servidor público tem direito à conversão em tempo de serviço, em dobro, da licença-prêmio não gozada correspondente a serviço prestado até o advento da Emenda Constitucional nº 20/98. 2. Agravo regimental não provido. (RE 364917 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-065 DIVULG 29-03-2012 PUBLIC 30-03-2012)

Posicionamento esse que fundado no conceito de direito acumulado consistente naquele em que no período em que se espera que a expectativa se transforme em direito, o seu titular somará direitos que, de imediato, poderão ser gozados como, por exemplo, no caso do trabalhador, as férias não usufruídas, não se perdem, mas acumulam-se.<sup>4</sup>

Nesse caso, o acúmulo do direito decorre do fato de os requisitos para seu exercício terem sido cumpridos no decorrer da vida laboral antes de sua vedação, fato este que ensejou sua incorporação ao patrimônio jurídico daquele servidor e que nessa condição autoriza seu reconhecimento ainda que em momento posterior, no caso, por ocasião da aposentadoria.

Por outro lado, a limitação temporal da possibilidade de aposentadoria do servidor com fundamento nas regras já revogadas também já foi objeto de discussão, ainda que apenas para efeitos de definição do tempo de contribuição e sua influência no cálculo dos proventos.

Fato ocorrido ante a revogação do artigo 8º da Emenda Constitucional n.º 20/98 cujo teor versava sobre a possibilidade de aposentadoria com proventos proporcionais desde que cumprido o pedágio de 40% (quarenta por cento).

Regra essa que autorizava o aumento dos proventos em 5% (cinco por cento) por ano de contribuição além do mínimo necessário para a aposentadoria e o seu reajuste pelo princípio da isonomia.

Com a revogação dessa regra, em 2003, cogitou-se a possibilidade de que os servidores que tendo completado os requisitos para a inativação com fundamento nessa norma, pudessem computar os anos de contribuições completados posteriormente ao advento da Emenda Constitucional n.º 41/03 para efeitos do acréscimo de 5% (cinco por cento).

Hipótese rechaçada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso por intermédio do Acórdão n.º 662/2006 in verbis:

Decisão

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 26.936-0/2005.

ACORDAM os senhores conselheiros do Tribunal de Contas, por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator e de acordo com o Parecer nº 1.007/2006, da Procuradoria de Justiça, em responder objetivamente ao consulente, que não é legal a utilização do tempo de contribuição completado após a publicação da Emenda Constitucional nº 41 de 31.12.2003, no cálculo das aposentadorias proporcionais previstas pela Emenda Constitucional nº 20/98. Encaminhe-se ao consulente fotocópia do Parecer nº 1007/2006 da Procuradoria de Justiça, de fls. 19 a 21-TC, e do relatório e voto do Relator, de fls. 22 e 34-TC. Após as anotações de praxe, arquivem-se os autos, conforme Instrução Normativa nº 01/2000, deste Tribunal.

Participaram do julgamento os senhores conselheiros: ARY LEITE DE CAMPOS, UBIRATAN SPINELLI e ANTONIO JOAQUIM.

Ausentes, justificadamente, os senhores conselheiros BRANCO DE BARROS e JÚLIO CAMPOS.

Presente, representando o Ministério Público, o procurador de Justiça, dr. JOSÉ EDUARDO FARIA.

**Publique-se.**

Posicionamento coadunado pelo Supremo Tribunal Federal, ao afirmar que:

EMENTA: INSS. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 3º DA EC 20/98. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO POSTERIOR A 16.12.1998. POSSIBILIDADE. BENEFÍCIO CALCULADO EM CONFORMIDADE COM NORMAS VIGENTES ANTES DO ADVENTO DA REFERIDA EMENDA. INADMISSIBILIDADE. RE IMPROVIDO. I - Embora tenha o recorrente direito adquirido à aposentadoria, nos termos do art. 3º da EC 20/98, não pode computar tempo de serviço posterior a ela, valendo-se das regras vigentes antes de sua edição. II - Inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico, razão pela qual não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior. III - A superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários. IV - Recurso extraordinário improvido. (RE 575089, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/09/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008 EMENT VOL-02338-09 PP-01773 RB v. 20, n. 541, 2008, p. 23-26 RT v. 98, n. 880, 2009, p. 122-129)

Ainda em sede de aposentadoria voluntária, nunca é demais lembrar que uma vez preenchidos os requisitos para a inativação com fundamento nas regras específicas do magistério restará caracterizado o direito adquirido.

Nas aposentadorias por invalidez, ante a série de modificações promovidas em sua metodologia de cálculo, o reconhecimento da data da incapacidade se constitui em fator preponderante para a ocorrência de direito adquirido ou não, nesse caso à base de cálculo dos proventos.

Por outro lado, considerando o teor do artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03, do artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05 e, em especial, a Emenda Constitucional n.º 70/12, não se pode confundir

a exigência de ingresso antes de 16/12/1998 ou 31/12/2003 para fruição das mesmas, com a caracterização do direito adquirido.

Isso porque, a exigência de ingresso em data pretérita se constitui em é mais uma entre as impostas para o gozo do benefício com fundamento nas mesmas, já que todas elas, impõe o preenchimento de outros requisitos ou da ocorrência da incapacidade laboral permanente, ou seja, não são o único pressuposto para a concessão da aposentadoria.

Motivo pelo qual o simples ingresso em data pretérita à definida nos respectivos dispositivos modificativos da Constituição Federal, não se constitui em direito adquirido à aplicação daquela regra em favor do servidor, podendo, portanto, sua revogação impedir a concessão do benefício nos termos apregoados por elas para aqueles que não preencham os demais pressupostos nelas contidos antes de sua retirada do ordenamento jurídico.

#### **4 - Pensão**

Já, no que tange ao benefício de pensão por morte, o entendimento jurisprudencial foi firmado no sentido de que o direito adquirido ao benefício se constitui no momento do óbito, tanto que o Superior Tribunal de Justiça sumulou o entendimento de que:

**Súmula 340**

A lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado.

Portanto, a condição de dependente do servidor falecido deve ser aferida tomando por fundamento a legislação vigente no momento do óbito, ainda que essa não esteja mais vigente no momento do requerimento do benefício, desde, é claro, que fosse a norma em vigor quando do óbito do servidor segurado.

Entretanto, normas que definem os futuros beneficiários da pensão existentes e que já existiram preveem a possibilidade de preenchimento posterior de determinados requisitos para a manutenção do benefício, dentre as quais a mais conhecida e polêmica, sem dúvida nenhuma, é

a que possibilitava a concessão de pensão por morte aos filhos maiores universitários.

Isso porque, em diversos Regimes Próprios, no momento do óbito do servidor a regra vigente afirmava que o benefício seria estendido, após o atingimento da maioridade previdenciária, quando o filho dependente fosse estudante, em especial universitário.

E, antes do atingimento da maioridade previdenciária ou mesmo do ingresso no curso superior, a norma veio a ser revogada, e, posteriormente o dependente passou a cursar a universidade.

Nesse caso, está-se diante de uma situação em que a pessoa já se encontra em gozo do benefício, mas não preencheu todas as condições exigidas pela Lei para a sua manutenção, o que ocorreu somente após a mudança legislativa.

E a ausência do preenchimento de uma das exigências legais para a concessão do benefício antes da revogação da norma que a autoriza, afasta a possibilidade de sua extensão temporal, já que não restará caracterizado o direito adquirido.

Isso porque a questão pertinente ao reconhecimento, ou não, da consolidação de situações jurídicas definitivas há de ser examinada em face dos ciclos de formação a que esteja eventualmente sujeito o processo de aquisição de determinado direito. Isso significa que a superveniência de ato legislativo, em tempo oportuno — vale dizer, enquanto ainda não concluído o ciclo de formação e constituição do direito vindicado — constitui fator capaz de impedir que se complete, legitimamente, o próprio processo de aquisição do direito.<sup>5</sup>

Tanto que o Superior Tribunal de Justiça assim se posicionou:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PENSÃO POR MORTE. LIMITE DE IDADE. PRORROGAÇÃO. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. A Lei Federal 9.717, de 27/11/98, editada no âmbito da legislação concorrente, vedou à União, aos Estados, ao Distrito Fede-

ral e aos Municípios, nos seus regimes próprios de previdência, a concessão de benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social.

2. Não há, no RGPS, previsão legal de extensão da pensão por morte até os 24 anos de idade para os estudantes universitários.

3. Se o dependente do segurado, ao tempo da edição da Lei 9.717/98, ainda não havia reunido todos os requisitos previstos em lei estadual para receber a pensão por morte até os 24 anos de idade, não possui direito adquirido ao benefício e a sua concessão fere o disposto na mencionada lei federal. Precedente do STJ.

4. Recurso especial conhecido e provido para denegar a segurança. (REsp 846.902/ES, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 02/09/2008, DJe 20/10/2008)

## 5 - Proventos

Com relação aos proventos, não é diferente a questão que envolve a aplicação do princípio do direito adquirido, uma vez que o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico e nessa condição a regra de sua composição pode ser modificada a qualquer tempo desde que observado o princípio da irredutibilidade.

Nesse sentido:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Militar. Adicional de inatividade. Extinção pela MP nº 2.215-10/01. Direito adquirido a regime jurídico. Inexistência. Violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos. Não ocorrência. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. É pacífica a jurisprudência da Corte de que não há direito adquirido à manutenção da forma de cálculo da remuneração do servidor, o que importaria em direito adquirido a regime jurídico, ficando assegurada, entretanto, a irredutibilidade de vencimentos. 2. A Corte de origem consignou expressamente que “não houve redução dos proventos dos servidores públicos”. Para se concluir de modo diverso, seria necessário reexaminar o conjunto-fático probatório da causa. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. Agravo regimental não provido. 4. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício da gratuidade da justiça. (ARE 989660 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 16/12/2016, PROCESSO ELETRÔNICO

DJe-040 DIVULG 02-03-2017 PUBLIC 03-03-2017)

Os proventos, na condição de retribuição financeira concedida aos aposentados e pensionistas em razão de contribuições previdenciárias, devem observar a metodologia de cálculo da regra vigente no momento da concessão do benefício, conforme já dito, contudo sua composição não é imutável ao longo do tempo, podendo sofrer alterações, conforme o entendimento da Corte Maior antes mencionado.

Portanto, aqueles servidores que ao se aposentar tinham seus proventos integrados por adicionais ou vantagens que deixaram de existir ou foram substituídos por outros, não podem se opor a essa modificação.

Da mesma forma ocorre com possíveis alterações em vencimentos bases ou mesmo em outras verbas remuneratórias inerentes ao cargo ou ao servidor, devendo-se, frise-se mais uma vez, observar-se a impossibilidade de redução de seu valor bruto.

Entretanto, não se pode perder de vista as discussões que envolvem a chamada estabilidade financeira instituto consistente na possibilidade de incorporação, aos proventos de aposentadoria, de gratificação decorrente do exercício de cargos de direção, chefia e assessoramento por determinado lapso temporal.

Nesse ponto, o primeiro questionamento reside na sua constitucionalidade ante ao advento da Emenda Constitucional n.º 20/98 onde restou estabelecido que os proventos de aposentadoria e pensão, por ocasião de sua concessão, não podem ser superiores à última remuneração do cargo efetivo.

O Supremo Tribunal Federal ao discutir a questão que envolve seu reajuste tem reafirmado sua constitucionalidade, sempre com fundamento em entendimentos anteriores.

Entretanto, esses posicionamentos foram tomados em face da redação original da Constituição Federal, sem considerar a vedação acima mencionada e constante do § 2º do artigo 40.

Sendo que na única oportunidade em que a questão foi enfrentada

pela Corte Maior, essa assim se posicionou:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO SEGUIMENTO DA AÇÃO DIRETA EM FUNÇÃO DA PERDA SUPERVENINTE DO INTERESSE DE AGIR. EC 20/98 QUE DISCIPLINOU A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS. ARTIGO 40, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. REVOGAÇÃO DOS PRECEITOS QUE CONFLITAM COM A NOVA REDAÇÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL. 1. O cabimento da ação direta de inconstitucionalidade está vinculado à eficácia das preceitos impugnados. 2. Os artigos impugnados passaram a divergir do texto do artigo 40, § 2º, da Constituição do Brasil, em decorrência da nova redação que lhe foi conferida pela EC 20/98. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (ADI 2871 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2006, DJ 08-09-2006 PP-00033 EMENT VOL-02246-01 PP-00160 RTJ VOL-00200-03 PP-01096 LEXSTF v. 28, n. 334, 2006, p. 47-51)

Ou seja, reconheceu-se a inconstitucionalidade de norma que previa a incorporação de gratificação alusiva a cargo comissionado frente à vedação contida no Texto Magno, sem levar em consideração o conceito de direito acumulado, utilizado nos julgamentos que autorizam a contagem em dobro de licenças e férias cujo período aquisitivo foi completado antes do advento da Emenda Constitucional n.º 20/98, mesmo tendo a aposentadoria se dado em data posterior à mesma.

Com relação à possibilidade de sua alteração ou supressão decorrente da mudança de regime jurídico remuneratório, o posicionamento tem sido no sentido que também aqui se aplica a regra de inexistência de direito adquirido a regime jurídico, senão vejamos:

VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA – ESTABILIDADE ECONÔMICA. De acordo com a jurisprudência do Plenário, em relação à qual guardo reservas, não encerra violação a direito adquirido ato a implicar a transformação de parcela incorporada, considerado o exercício de cargo em comissão, em vantagem pessoal nominalmente identificada, a ser corrigida por ocasião do reajuste geral de salários, e não mais de forma vinculada à remuneração do cargo que originou o benefício. (AI 753463 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 22/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-225 DIVULG 13-11-2013 PUBLIC 14-11-2013)

## 6 - Regra do Melhor Benefício

O direito adquirido, conforme já mencionado, consiste naquele que pode ser exercido a qualquer tempo por terem sido preenchidos todos os requisitos exigidos para a fruição do benefício.

Entretanto, a série de reformas promovidas ao longo dos anos fez com que várias regras, sejam elas permanentes, revogadas ou transitórias, continuassem a conviver, tornando difícil o entendimento quanto a quais regras podem ser utilizadas pelos servidores e, principalmente, qual a melhor para ele, levando à possibilidade de que o benefício venha a ser concedido em modalidade que se caracteriza como pior para o servidor.

Exemplo disso ocorre com o servidor que já preencheu os requisitos para a concessão de aposentadoria com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 que autoriza que seus proventos sejam calculados com fundamento na última remuneração de seu cargo efetivo sobre a qual incidiu contribuição previdenciária e reajustado com fundamento no princípio da isonomia, sem pleiteá-la.

E completou 75 (setenta e cinco) anos de idade, ocasião em que a Administração Pública lhe impôs a aposentadoria compulsória, onde os proventos são proporcionais ao resultado da média contributiva e reajustados apenas para recompor seu poder de compra.

Nesse caso, ainda que desconsiderado o resultado da média e a proporcionalidade dos proventos, o servidor foi visivelmente prejudicado, pois a isonomia consistente na extensão aos proventos de todos os aumentos concedidos aos servidores em atividade não lhe foi aplicada.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal ao julgar matéria semelhante, em sede de Regime Geral, posicionou-se no sentido de que há de ser aplicada a regra mais benéfica para o segurado, estando o acórdão assim ementado:

APOSENTADORIA – PROVENTOS – CÁLCULO. Cumpre observar o quadro mais favorável ao beneficiário, pouco importando o decesso remuneratório ocorrido em data posterior ao implemento das con-

dições legais. Considerações sobre o instituto do direito adquirido, na voz abalizada da relatora – ministra Ellen Gracie –, subscritas pela maioria. (RE 630501, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 21/02/2013, DJe-166 DIVULG 23-08-2013 PUBLIC 26-08-2013 REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO EMENT VOL-02700-01 PP-00057)

A materialização do direito adquirido decorre do princípio da ultratividade da norma segundo o qual a mesma continuará a produzir efeitos mesmo após a sua modificação ou revogação naqueles casos em que o ato jurídico já tenha se tornado perfeito ou que as condições para o exercício desse direito tenham sido preenchidas antes das alterações legais.

Além disso, a partir de sua aquisição um direito pode ser exercido a qualquer momento, sempre com o objetivo de proporcionar, no caso, ao servidor a aplicação em seu favor da regra que lhe seja mais favorável, até porque esse é o princípio lógico do direito adquirido.

Afinal de contas não se pode conceber como melhor interpretação da garantia constitucional ao direito adquirido a aplicação de norma que imponha ao servidor uma aposentadoria em condições piores do que aquelas decorrentes da nova realidade legal.

Por isso, admite-se, como no caso citado que seja concedido ao servidor a aposentadoria voluntária citada, já que, em que pese a mesma não ter sido solicitada, constitui-se em norma que lhe é mais favorável.

---

<sup>1</sup> DANTAS, Ivo. DIREITO ADQUIRIDO, EMENDAS CONSTITUCIONAIS E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 73.

<sup>2</sup> MORENO, Rosana Cólén. MANUAL DE GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. São Paulo: LTr, 2016. p. 56.

<sup>3</sup> MARTINS, Bruno Sá Freire e AGOSTINHO, Theodoro Vicente. MANUAL PRÁTICO DAS APOSENTADORIAS DO SERVIDOR PÚBLICO, editora LTr, 2ª edição, página 235.

<sup>4</sup> DANTAS, Ivo. DIREITO ADQUIRIDO, EMENDAS CONSTITUCIONAIS E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 74.

<sup>5</sup> RE 322348 AgR/SC — 2ª T. Rel. Min. Celso de Mello. J. 12.11.2002. DJ 6.12.2002.

## O PAPEL DE UM LÍDER DE RPPS NO ALCANCE DOS OBJETIVOS E METAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

*Léa Santana Praxedes*<sup>1</sup>

*Tatiana Brilhante de Figueiredo*<sup>2</sup>

*Ana Lúcia Carvalho de Souza*<sup>3</sup>

*Arturo Rodrigues Felinto*<sup>4</sup>

O Planejamento Estratégico destaca-se como ferramenta que conduz a organização a melhores resultados gerenciais. Porém, para que os objetivos estratégicos organizacionais sejam alcançados conduzindo ao cumprimento da missão e ao alcance da visão é imprescindível o papel do líder quando da implantação, acompanhamento e controle. Assim, este trabalho visa identificar os fatores que evidenciam a influência do líder de um Regime Próprio de Previdência Social – RPPS na consecução do alcance dos resultados perseguidos. Ficou evidente que o líder deve investir uma parte substancial do seu tempo no desenvolvimento da sua equipe sendo ele o responsável por alcançar os resultados através de pessoas.

Palavras-chave: Liderança em RPPS. Planejamento Estratégico. Alcance de Resultados.

### 1. INTRODUÇÃO

As organizações contemporâneas atuam em ambientes cada vez mais dinâmicos, complexos e competitivos. Nesse contexto, entende-se

<sup>1</sup> Especialização em Gestão Pública. Especialização em Gestão Previdenciária. Administradora. Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo/PB. Presidente da Associação Paraibana de Regimes Próprios de Previdência - ASPREVPB. Executa palestras nas áreas de Gestão Pública Previdenciária, Planejamento Estratégico, entre outros. Orienta e assessora RPPS.

<sup>2</sup> Graduada em Administração pela Universidade Federal da Paraíba.

<sup>3</sup> Mestrado em Administração. Especialização em Administração de Recursos Humanos. Administradora. Professora do Departamento de Arquivologia da Universidade Estadual da Paraíba nas áreas de concentração de Introdução à Administração. Empreendedorismo. Planejamento Estratégico. Consultora Organizacional.

<sup>4</sup> Mestrado em Engenharia de Produção. Especialização em Gestão da Qualidade e Produtividade. Administrador. Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal da Paraíba nas áreas de concentração de Planejamento Estratégico, Gerenciamento de Projetos e Sistemas de Informação e Decisão. Consultor Organizacional.

a necessidade de a gestão obter um direcionamento para garantir a sua sobrevivência. (SOBRAL; PECI, 2002, p. 131). Quando nos perguntamos a respeito de como obter esse direcionamento, autores como Sobral e Peci (2002) e Oliveira (2015) concordam que o Planejamento Estratégico pode ser uma excelente resposta. Afinal, estes autores apontam esta ferramenta como uma das principais a promover o sucesso de uma organização.

Segundo Oliveira (2015, p. 4.), “planejamento é um processo desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com melhor concentração de esforços e recursos pela organização”. Por estratégia entende-se o conjunto de movimentos executados por uma organização (Von Neumann e Morgens-tern, 1947).

Pelo exposto, é notável a relevância de um líder que seja capaz de fazer a estratégia acontecer sabendo estimular as pessoas a concentrarem seus esforços em prol de melhorar a performance da organização. Para tal, a figura do líder destaca-se em um ambiente de motivação. O líder é, então, definido como aquele que possui seguidores e que tem a capacidade de influenciar as suas ações. (DRUCKER, 2006, p. 12.).

A liderança é uma das funções do administrador que mais se relaciona com a motivação de seus subordinados. Para que seja possível alcançar os objetivos e metas traçados presume-se que todos os membros da organização estejam envolvidos na causa. Este engajamento deve ser despertado principalmente pelo comportamento do gestor, entretanto, mesmo com todos os esforços e competências pessoais, nem todos os administradores conseguem obter os mesmos resultados de motivação de seus subordinados (SOBRAL; PECI, 2002, p. 216).

Entende-se que é tarefa do líder contribuir com a sua equipe no que for preciso, seja através de capacitações ou no apoio direto. Dessa forma, cada indivíduo poderá aperfeiçoar as suas habilidades e sua autoestima. É função da liderança criar condições para que a equipe mantenha-se motivada, sobretudo quando se deseja construir um grupo de alta performance, com autonomia e focada no alcance de melhores resultados (BATISTA; KILIMINIK; REIS NETO 2016).

## 2. BREVE REVISÃO CONCEITUAL

### 2.1 Administração e Organização

Sobral e Peci (2008, p. 4) definem organizações como grupos estruturados de pessoas que se juntam para alcançar objetivos comuns. Aplicamos a definição de Sobral no entendimento mais simples e geral possível deixando explícito a importância dessas no nosso cotidiano.

De acordo com Maximiano (2011, p. 4), “uma organização é um sistema de recursos que procura realizar algum tipo de objetivo (ou conjunto de objetivos). Além de objetivos e recursos, as organizações têm outros componentes, a saber: processos de transformação do trabalho, cultura, tecnologia e divisão do trabalho”. Como podemos observar na Figura 1.



Figura 1: Organização como sistema de recursos  
Fonte: (MAXIMINIANO,2010, p.5)

Dessa forma, percebemos claramente a dependência que a sociedade contemporânea tem das organizações. As pessoas nascem, crescem, aprendem, se desenvolvem, buscam meios para sua sobrevivência e morrem imersos em inúmeras organizações. Dada a abrangência podemos perceber que existem vários tipos de organizações, e que elas são heterogêneas e diversificadas cada uma com seu objetivo e tamanhos diferentes.

### 2.2 O Papel do Administrador nas Organizações

No cenário competitivo atual, a Administração se revela como uma área repleta de complexidades e desafios. Dessa forma, as organizações

precisam ser conduzidas por um profissional que consiga atuar de maneira célere e efetiva no dia-a-dia das organizações, pois estará lidando constantemente com a incerteza e eventos inesperados.

Segundo Silva (2011, p.11), “os administradores são importantes em qualquer empresa ou entidade. São encarregados de fazer os planos, organizar, dirigir e controlar as operações por meio de esforço conjunto de empregados”. Eles têm como função principal direcionar a organização de forma a alcançar os seus propósitos.

A função de um administrador é complexa e tem muitas dimensões o que exige uma variedade de habilidades. De acordo com Daft (2007, p. 9), são três as habilidades exigidas do profissional de administração, as conceituais, as humanas e as técnicas. O autor fala brevemente de cada uma delas.

a) Habilidades conceituais: “é a habilidade cognitiva de ver a organização como um todo e o relacionamento entre suas partes. Envolve o pensamento do gerente, o processamento de informações e as habilidades de processamento”. Esse tipo de habilidade permite ao administrador pensar estrategicamente para tomar atitudes de longo prazo para a organização.

b) Habilidades humanas: “é a habilidade do gerente em trabalhar com outras pessoas e por meio delas, como membro de um grupo. Essa habilidade é demonstrada no modo como o gerente se relaciona com as outras pessoas, incluindo a habilidade de motivar, facilitar, coordenar, liderar, comunicar e resolver conflitos”. Aquele que consegue desenvolver bem essa habilidade, consegue fazer com que seus liderados se expressem de forma confiante e encoraja a participação nas decisões.

c) Habilidades técnicas: “é o entendimento e a proficiência no desempenho de tarefas específicas. Incluem o domínio de métodos, técnicas e equipamentos envolvidos em funções específicas como engenharia, manufatura ou financeiras”.

Os administradores podem ser classificados pelo nível que trabalham na organização e pela amplitude de suas atividades, de acordo com a estrutura organizacional. Sobral e Peci (2008, p. 6) explanam um pouco sobre como esses profissionais são classificados:

a) **Altos gerentes:** são aqueles que atuam no topo da hie-

rarquia da organização. Tomam decisões estratégicas que abrangem a organização como um todo.

b) **Gerentes médios:** Ocupam um cargo intermediário na estrutura da organização. Tomam decisões táticas que abrangem uma unidade de negócio, departamento ou área funcional.

c) **Gerentes de primeira linha:** são aqueles que atuam na base da organização. Coordenam o trabalho dos membros da organização e são responsáveis pela execução e realização das tarefas e atividades cotidianas.



Figura 2: Níveis organizacionais  
Fonte: (SOBRAL;PECI, 2008, p. 6)

A figura acima nos mostra a atuação do administrador nos níveis organizacionais.

### 2.3 Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

A definição de RPPS segundo o Ministério da Previdência Social – MPS, conforme constante em seu portal, é apresentado a seguir:

Regime Próprio de Previdência Social é um sistema de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os

benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no artigo 40 da Constituição Federal.

São intitulados de Regimes Próprios porque cada ente público da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) pode ter o seu, cuja finalidade é organizar a previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, tanto daqueles em atividade, como daqueles já aposentados e também dos pensionistas, cujos benefícios estejam sendo pagos pelo ente estatal. Desta forma, de um lado, temos o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, cuja gestão é efetuada pelo INSS, que vincula obrigatoriamente todos os trabalhadores do setor privado e também os servidores públicos não vinculados a regimes próprios de previdência social e, por outro lado, temos vários regimes próprios de previdência social cujas gestões são efetuadas, distintamente, pelos próprios entes públicos instituidores. As normas básicas dos regimes próprios estão previstas no artigo 40 da Constituição Federal, na Lei 9.717/98 e nas Portarias do Ministério da Previdência Social n s 402/2008 (diretrizes gerais) e 403 (normas de atuária).

A moderna administração pública vem experimentando mudanças significativas visando a construção de um modelo de excelência da gestão dos RPPSs, onde o grande foco é o alcance dos seus objetivos e mais na “ponta” o usuário dos seus serviços e o líder previdenciário exerce um papel de destaque no alcance dos resultados organizacionais a partir dos principais fatores que evidenciam a influência do líder no alcance dos objetivos e metas do planejamento estratégico.

### 2.4 Planejamento Estratégico

De acordo com Porter (1989, p. 18), uma empresa sem planejamento “corre o risco de se transformar em uma folha seca, [...]”. Uma visão de futuro bem estruturada permite uma melhor adaptação da organização às mudanças impostas pelo mercado além de uma maior agilidade no processo de tomada de decisão. Portanto, percebe-se a importância da elaboração de um planejamento estratégico para que haja um direcionamento das ações e estratégias na condução dos negócios.

Entende-se que os gestores devem buscar respostas para perguntas do tipo: “Quais mudanças e tendências estão ocorrendo no ambiente

competitivo? Quem são nossos clientes? Quais os produtos ou serviços que deveríamos oferecer? Como podemos oferecer esses produtos e serviços mais eficientemente?”. As respostas para essas questões conduzem à escolhas sobre como posicionar as organizações nos cenários lhes são apresentados. O desempenho organizacional superior não é uma questão de sorte e sim determinado pelas escolhas que os líderes fazem. Os altos-executivos usam a administração estratégica para definir um direcionamento geral para a organização (DAFT, 2007, p. 173).

Daft (2007), Sobral e Peci (2008), concordam que administração estratégica é um processo que se traduz no conjunto de decisões e ações que visa proporcionar uma adequação competitiva superior entre a organização e seu ambiente, de forma a permitir o alcance dos seus objetivos. Maximiano (2011, p. 338), que nos traz uma definição mais simples e prática afirma que administração estratégica é “o processo que compreende o planejamento estratégico e a implementação da estratégia”.

Para Andrade (2012, p. 29), o planejamento estratégico é um importante instrumento na administração e vem sendo utilizado como ferramenta gerencial na condução da organização. É “uma metodologia que visa facilitar a tomada de decisões, o alcance de objetivos e o direcionamento da organização a um futuro desejado”.

Drucker (1984, p. 136), entende o planejamento como “um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões atuais e que envolvem riscos para a previsibilidade de um futuro”. Nesse caso, evidencia-se que ainda que haja situações impossíveis de serem previstas, a precaução ainda é a melhor saída, pois, dessa forma, é possível antecipar ações e reduzir prejuízos.

Nos RPPS, a partir de 2018, será implantado o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS - Pró Gestão RPPS, conforme Portaria nº 185/2015, do Ministério da Fazenda / Previdência, por meio do Departamento de Regimes Próprios de Previdência Social – DRPPS, no qual está inserido o Planejamento Estratégico como um dos critérios da avaliação imprescindível.

## 2.5 Liderança

As organizações atualmente estão inseridas em um ambiente onde transformações ocorrem numa velocidade exponencialmente crescente. Informações sobre gestão e práticas organizacionais são cada vez mais acessíveis a um elevado número de pessoas, estimulando assim, a competitividade. Em consequência disso, as organizações têm investido e valorizado seu maior ativo intangível: o capital intelectual mais relacionado com a capacidade de ganhos do que quaisquer medidas de desempenho usualmente utilizada (MAGALHÃES, 2012, p. 1).

De acordo com Rizzatti e Pereira (2015, p. 60), a capacidade de uma organização alcançar os seus objetivos depende principalmente da conduta do líder. Dentre as exigências que as necessidades competitivas impõem aos líderes podemos destacar a habilidade de influenciar e desenvolver pessoas para que elas se tornem talentos individuais que contribuam para o bem coletivo buscando atingir suas metas (TAJRA, 2014, p. 13).

Percebe-se que o significado de liderança está intimamente relacionado ao processo de influenciar o comportamento das pessoas. Para Maximiano (2011, p. 282), essa influência chega a ultrapassar os limites de tempo e espaço, pois pessoas podem ser influenciadas por outras que nunca conheceram ou mesmo que viveram em outra época. Líderes religiosos são fortes exemplos disso, pois eles são capazes de conquistar adeptos que estão muito longe e que têm pouquíssimas chances de se conhecer pessoalmente. No contexto das organizações, liderar concentra-se no uso da influência com o objetivo de motivar funcionários para o alcance das metas organizacionais. É o compartilhamento de cultura e valores de forma a despertar o desejo de elevar o desempenho a um nível mais alto por todos os envolvidos na organização (DAFT, 2007, p. 6). A capacidade de influenciar as pessoas é o que torna o líder imprescindível para um bom desempenho organizacional. Ele tem o poder de provocar o engajamento dos liderados de maneira que os tornem mais comprometidos com a organização (TAJRA, 2014, p. 14).

## 2.6 O Papel do Líder no Alcance de Resultados

A busca pela solução de problemas enfrentados pelo ser humano, na prática, é tão antiga quanto a sua própria história. Muita coisa mudou desde os primórdios da administração até os dias de hoje. Segundo Falconi (2009, p. 14), um importante aspecto que nunca mudou é o fato de que as pessoas continuam e continuarão sendo “a principal alavanca de sucesso para uma organização e sempre será por meio delas que o sucesso será alcançado”. Na literatura atual observa-se a acentuada preocupação com a formação de equipes no processo de liderança, no qual o líder é, antes de qualquer coisa, um estimulador de talentos na formação de novas competências e garantia de resultados em processos competitivos de mercados e ambientes econômicos globalizados.

Bergamini (2009), depois de muitos estudos relacionados à liderança, percebeu-se que líderes eficazes não ocupam seu tempo com a satisfação das necessidades das pessoas. Líderes verdadeiramente eficazes buscam manter um relacionamento de estímulo mútuo com seus seguidores e isso faz com que a percepção que eles têm do líder seja positiva. A autora considera, ainda, que o líder eficaz proporciona “um ambiente de escolhas pessoais e preserva o sentimento de liberdade, bem como promove o desenvolvimento da autodeterminação dos seus seguidores”.

De acordo com uma pesquisa realizada pela Fundação Nacional da Qualidade – FNQ, no ano de 2007, os principais atributos do líder do século XXI são:

- Ser símbolo unificador da organização, articulando sua visão e incorporando seu significado;
- Atuar como catalisador, fazendo acontecer mais rapidamente o que a seleção natural com suas tentativas e erros só pode fazer lentamente;
- Promover e tornar possíveis iniciativas da base e estimular o sistema em direção a eventuais surpresas;
- Viabilizar o aproveitamento da inteligência distribuída do sistema, promovendo a conectividade entre seus diversos agentes e o acoplamento eficaz de estruturas, ideias e inovações, assegurando-se de que não estejam muito soltas nem excessivamente interdependentes; e
- Buscar relações de cooperação e confiança com seus pares e com as partes interessadas da organização.

É importante destacar que o líder do século XXI não deve preocupar-se em ocupar o topo da pirâmide hierárquica da organização, pois este modelo está ultrapassado. “Era muito fácil mandar, como era no passado”, hoje é preciso fazer com que a equipe confie no líder e siga suas orientações com liberdade para questionar”. Por isso, a liderança deve se preocupar sempre no desenvolvimento das pessoas para o alcance dos objetivos organizacionais (BURMESTER, 2012, p. 23).

A responsabilidade do líder é expressiva, pois ele é considerado o principal agente de mudanças na organização. “As áreas de suporte ajudam na criação e divulgação de novos padrões, a consultoria também auxilia neste processo, além de criar as sistemáticas de verificação que permitem ao líder atuar”. Ao líder também compete implantar e acompanhar os processos de mudança e esse papel é indelegável. Esta mudança vem da capacitação dos liderados que é uma das tarefas essenciais do líder, como mostra a Figura 3 – Agenda do Líder, que descreve como se deve desenvolver o conteúdo da liderança (FALCONI, 2009, p. 29).

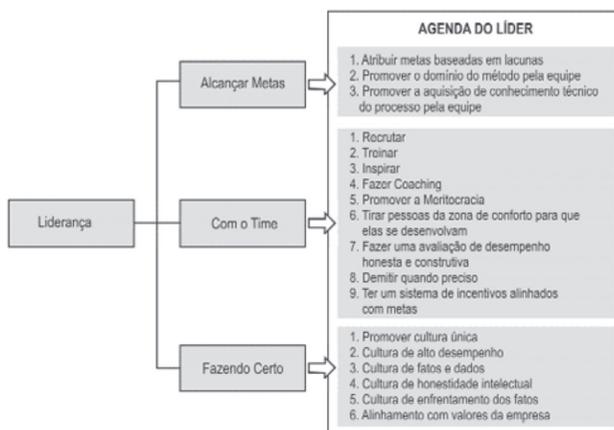


Figura 3: Agenda do Líder.  
Fonte: (FALCONI, 2009, p.29)

“Liderar não é tarefa fácil”. Requer uma dose de proatividade para conduzir pessoas e equipes frente ao caos provocado pelas mudanças organizacionais principalmente aquelas que são radicais. O líder deve ser capaz de provocar nos seus liderados, “uma reflexão permanente da organização”, o que pode ser a origem dessas mudanças (GRACIOSO, 2009, p.41).

Ao analisar a Agenda do Líder, percebe-se que este não precisa ser um “gênio” ou ter características extraordinárias. Não precisa, inclusive, ter o melhor desempenho, mas precisa liderar em busca disso. Não tem que ser, necessariamente, o melhor “jogador”, precisa ter visão sistêmica, olhar para o futuro, enxergar as oportunidades e saber influenciar as pessoas a compartilharem o mesmo sonho. “Os líderes estabelecem direções através do desenvolvimento de uma visão de futuro, depois engajam as pessoas comunicando-lhes essa visão e inspirando-as a superar os obstáculos” (Robbins, 2007, p. 211).

Algo que precisa ficar claro para o líder é que a única coisa que não pode mudar numa organização são as pessoas, o resto pode mudar o tempo todo. Ainda que pessoas entrem e saiam do contexto organizacional, ou ainda que se mude completamente o quadro de funcionários, a organização ainda será composta por pessoas e isso nunca vai mudar (Bergamini, 2009, p. xi).

Vale muito a pena salientar que sem liderança nada acontece. “A única definição de liderança que interessa às organizações é: liderar é bater metas consistentemente com o time certo e fazendo certo. Quem não bate metas não é um líder”. Nesse caso, entende-se que a pessoa do líder deve investir uma parte substancial do seu tempo no desenvolvimento da sua equipe uma vez que é ele o responsável por alcançar os resultados por meio das pessoas (FALCONI, 2009, p. 29).

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto do ambiente turbulento e competitivo em que as organizações privadas e públicas, enfatizando-se aqui as de natureza previdenciárias, evidencia-se o relevante papel do líder na condução da organização como um todo em direção ao alcance dos resultados do planejamento estratégico, a partir da valorização das pessoas e, conseqüente, obtenção do apoio e envolvimento desse capital intelectual.

Constata-se, a partir da literatura, que os principais fatores que evidenciam a influência do líder no alcance dos objetivos e metas do planejamento estratégico são: 1. o líder precisa ter a capacidade de inspirar

as pessoas de forma que as estimulem a alcançar os resultados; 2. exercer o papel da liderança através do relacionamento próximo com seus liderados; 3. dar feedbacks constantes deixando os liderados a vontade para fazer críticas e sugestões; 4. acompanhar o desempenho individual e das equipes; 5. estimular os subordinados a obterem o comportamento desejado pela organização; 6. aprimorar a sua capacidade de reconhecer e valorizar os colaboradores quando estes alcançam bons resultados; 7. desenvolver o controle emocional; e 8. investir uma parte substancial do seu tempo no desenvolvimento da sua equipe.

#### 4. REFERÊNCIAS

ANDRADE, Arnaldo Rosa. Planejamento Estratégico: formulação, implementação e controle. São Paulo: Atlas, 2012.

BATISTA, Nívea Patrícia de Oliveira; KILIMNIK, Zélia Miranda; REIS NETO, Mário Teixeira. Influência dos Estilos de Liderança na Satisfação do Trabalho: um estudo em uma entidade de fins não econômicos. Florianópolis: Navus, 2016. v.3.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. Liderança: Administração do Sentido. São Paulo: Atlas, 1994.

BURMESTER, Haino. Manual de Gestão: organização, processos e práticas de liderança. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. - 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

COSTA, Gilberto. Boa Liderança Favorece Resultados das Empresas. Brasília: Agência Brasil, 2013.

DAFT, Richard L. Administração. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

DALASSO, Humberto. Estratégia e Longevidade Empresarial. [http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=589:estrategia-e-longevidade-empresarial&catid=52:humberto-dalasso&Itemid=871](http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=589:estrategia-e-longevidade-empresarial&catid=52:humberto-dalasso&Itemid=871). Acesso em Julho de 2016.

DRUCKER, P. F. Introdução à Administração. São Paulo: Pioneira, 1984. DRUCKER, P. In: HESSELBEIN, F.; GOLDSMITH, M.; BECKHARD, R. O Líder do Futuro. São Paulo: Futura, 2006.

FALCONI, Vicente. O Verdadeiro Poder. Nova Lima: Falconi, 2009.

GRACIOSO, Luiz Francisco. Liderança Empresarial: competências que inspiram, influenciam e conquistam resultados. São Paulo: Atlas, 2009.

LUZIO, Fernando Franco. *Fazendo a Estratégia Acontecer: como criar e implementar as iniciativas da organização*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/ii-das-definicoes/>

MADRUGA, Roberto. *Triunfo da Liderança: práticas, estratégias e técnicas diárias para desenvolver líderes de alta performance*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MAGALHÃES, Marcos Felipe. *Excelência Competitiva: planejamento estratégico de terceira geração*. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. *Teoria Geral da Administração: da Revolução Urbana à Revolução Digital*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MÜLLER, Cláudio José. *Planejamento Estratégico, Indicadores e Processos: uma integração necessária*. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Fundamentos da Administração: conceitos e práticas essenciais*. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 31a edição. São Paulo: Atlas, 2015.

PORTER, Michael. *Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. *Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIZZATTI, Giselly. *Planejamento Estratégico: a contribuição da liderança organizacional para o processo de implementação da estratégia*. v. 5. São Paulo: Atlas, 2015.

ROBBINS, Stephen P. Robbins. *A Nova Administração*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Adelphino Teixeira da. *Administração Básica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

## A evolução funcional e a Aposentadoria Voluntária no RPPS

*Cleuton de Oliveira Sanches<sup>1</sup>*

### Introdução

Buscamos, na presente análise, contribuir para o debate sobre as consequências que a evolução funcional dos servidores públicos titulares de cargos efetivos organizados em carreira tem quanto aos benefícios de aposentadoria voluntária no RPPS previstos no art. 40, § 1º, III da Lei Maior, e nas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05, trazendo reflexão sobre as características das carreiras públicas e seu impacto no sistema previdenciário aplicável aos servidores públicos civis.

Sabe-se que o sistema de carreiras públicas constitui tema escasso e controvertido tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Alegado impedimento às formas de provimento derivado dos cargos públicos, decorrente da interpretação literal do art. 37, II da Constituição Federal, tem deformado a compreensão da evolução funcional dos servidores civis cujos cargos são estruturados em carreiras.

Maior dilema surge com as implicações que decorrem da evolução na carreira e seus efeitos para fins de concessão de aposentadoria voluntária no RPPS, em especial a exigência de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.

A atual controvérsia sobre essas questões tem gerado decisões administrativas e judiciais conflitantes, sendo, a nosso ver, de relevante interesse aos servidores públicos e aos operadores do Direito, inclusive quando o E. Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral em relação à matéria, o que atrai a necessidade de reflexão e debate que se propõe neste artigo.

Com efeito, por força de disposição expressa do texto constitucio-

---

<sup>1</sup> Advogado, Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, em Direito Constitucional pela Universidade São Francisco e em Regime Próprio de Previdência Social pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus, Procurador do Município de Indaiatuba/SP, sócio da Sanches e Associados Consultoria Ltda., consultor na área de Previdência Municipal.

nal quanto às carreiras no serviço público, as interpretações restritivas ao provimento derivado devem ser afastadas para fins de compreender-se a possibilidade de promoção para cargos superiores organizados em carreira, sob pena de fazer letra morta da previsão da Lei Maior.

Mas não se pode desprezar o caráter contributivo do RPPS e a literalidade das exigências para a aposentadoria voluntária, nos termos do art. 40 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.

É preciso ressaltar que a discussão aqui tratada certamente sofrerá evolução jurisprudencial nos próximos anos, a demandar a atenção dos estudiosos do tema.

## 1. Carreiras Civas no Serviço Público e a Investidura Derivada

Sem embargo dos aspectos políticos e ideológicos que permeiam a estrutura administrativa do Estado brasileiro — não apenas no âmbito da União, mas também dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios —, é certo que o art. 39 da Constituição de 1988 previu expressamente a instituição de carreiras para os servidores públicos civis.

É certo também que o texto constitucional condiciona a elaboração legislativa infraconstitucional. Desse modo, a organização das carreiras civis não poderá inovar quanto aos limites estabelecidos na Carta Magna.

É do magistério do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello a seguinte lição sobre cargos isolados ou de carreira:

Os cargos públicos podem, ainda, ser classificados em função de sua situação no quadro. Sob este aspecto dividem-se em isolados e de carreira. Para compreender o que é cargo de carreira — e, por oposição a ele, cargo isolado — é necessário, antes, fixar bem a noção de classe.

*Classe*, diz o Estatuto dos Funcionários Federais<sup>2</sup>, é o agrupamento de cargos da mesma profissão ou atividade e de igual padrão de vencimento (art. 6º). O Estatuto dos Funcionários do Estado de São

---

<sup>2</sup> Refere-se ao então Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952). A Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990 traz tal expressão apenas no art. 192, vetado pelo Presidente da República e mantido pelo Congresso Nacional.

Paulo, fornece uma definição mais simples. Nos termos do seu art. 7º: “Classe é o conjunto de cargos da mesma denominação”.

Carreira é o conjunto de classes da mesma natureza de trabalho, escalonadas segundo o nível de complexidade e o grau de responsabilidade. Esta é a definição do Estatuto dos Funcionários do Estado de São Paulo. Portanto, cargo de carreira é o que faz parte de um conjunto de cargos da mesma denominação escalonados em função das responsabilidades e atribuições.

A carreira, ou série de classes, é a escala natural de ascensão dos funcionários de uma dada profissão no serviço público. Ingressando em cargo de uma certa classe, ao longo de sua vida funcional tem possibilidade de galgar os vários degraus da carreira (série de classes), pela passagem para classes mais elevadas. (MELLO, 1990, p. 21-22, itálicos no original).

Conceitos similares encontramos na obra Direito Administrativo Brasileiro, do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles:

Classe – É o agrupamento de cargos da mesma profissão, e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. As classes constituem os degraus de acesso na carreira.

Carreira – É o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares dos cargos que a integram, mediante provimento originário. (MEIRELLES, 1990, p. 396).

Uma vez que a organização da carreira pressupõe a possibilidade de “passagem” do servidor de um cargo efetivo para outro, ou de uma classe para outra na respectiva carreira, faz-se imprescindível analisarmos como se dará o provimento desse novo cargo, ante a exigência constitucional da prévia aprovação em concurso público, prevista no art. 37, II.

Tomemos, então, o conceito de provimento ou investidura, que pode ser originário ou derivado, conforme o entendimento de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

**Provimento** é o ato pelo qual o servidor público é investido no exercício do cargo, emprego ou função. Pode ser **originário** ou **derivado**. O primeiro é o que vincula inicialmente o servidor ao cargo,

emprego ou função; pode ser tanto a **nomeação** como a **contratação**, dependendo do regime jurídico de que se trate. **Provimento derivado** é o que depende de um vínculo anterior do servidor com a Administração; (DI PETRO, 1997, p. 380, negritos no original).

Importante destacar, neste ponto, que a Constituição utiliza ora a expressão *investidura* (arts. 37, II e 39, § 1º, II) ora a expressão provimento (arts. 41, 61, § 1º, II, alíneas *c* e *f*, entre outros), a nosso ver sem preocupação científica com o sentido jurídico do termo.

Meirelles (1990, p. 400) ensina que provimento é o ato pelo qual se efetua o preenchimento do cargo público, com a designação de seu titular, enquanto a *investidura* no cargo ocorre com a posse, pela qual se conferem ao servidor as prerrogativas, os direitos e os deveres do cargo, e sem a qual o *provimento* não se completa (*idem*, p. 414).

Cármen Lúcia parece-nos sinalizar no sentido de que o provimento é a condição de suprir o cargo vago e a *investidura* é a designação em si do servidor para prover o cargo. Veja-se:

O cargo público é provido ou não é provido. O provimento, assim, pode ser originário ou derivado, enquanto a *investidura* pode ser primária ou secundária. Pode-se ser investido em determinado cargo sem que o vínculo por esse ato estabelecido decorra de relação jurídico-funcional anteriormente existente, podendo, contudo, ocorrer o contrário. Já o provimento, considerado em sua condição de suprir cargo vago pela designação de seu titular, não parece ter qualquer qualidade que lhe seja própria por força da adjetivação do vínculo havido entre a pessoa pública e o agente. O que se tem é que o ato pelo qual se determina o provimento pode ser uma nomeação (quando o provimento é originário) ou uma promoção ou qualquer outro ato de acesso (quando o provimento é derivado).

Assim, onde a melhor doutrina jus-administrativa refere-se a “provimento originário” e a “provimento derivado” parece ler-se o que a legislação fundamental e infraconstitucional menciona, ou deixa que se interprete como sendo um dos momentos para o provimento e para a *investidura*.

Dá-se que a expressão constitucional mudou para aperfeiçoar e precisar o emprego da expressão. A *investidura*, a dizer, a designação de servidor para prover determinado cargo investe-o na condição de

seu titular. Daí se tem que a investidura é originária (ou primária) ou derivada (ou secundária). (ROCHA, 1999, p. 172).

Para os fins deste breve estudo, adotamos posição mais simplista, amparada no argumento de Bittencourt (2007, p. 212), para quem não há distinção entre *investidura* e *provimento*, que equivalem ao “ato pelo qual o agente público se vincula ao Estado”.

Assim, para sermos fieis ao texto do art. 37, II da Constituição de 1988, utilizaremos a expressão *investidura* para traduzir tanto a forma de provimento do cargo quanto o ato de designação e posse do servidor no cargo público, preservando, por óbvio, eventuais citações doutrinárias e jurisprudenciais em sentido diverso.

Vale destacar, também, que a atual Constituição, inovando em relação ao texto da Emenda Constitucional nº 01/69, afastou a expressão “primeira” investidura, que justificava, sob a égide da ordem constitucional então vigente, a movimentação do servidor para qualquer outro cargo na Administração Pública, desde que tivesse ingressado, em momento anterior, mediante aprovação em concurso público.

Colacionamos, por seu brilhantismo, a lição da Ministra Cármen Lúcia sobre a questão:

Igualmente se excluiu do sistema jurídico nacional, desde 1988, a referência à “primeira investidura”, que prevalecia no período anterior ao advento da Constituição vigente. A expressão “primeira”, que era empregada nos sistemas anteriormente vigentes, referia-se ao ingresso no serviço público, qualquer que fosse o cargo, e que, então, autorizava o entendimento, nem sempre prevalente, mas muito avocado como fundamento de cometimentos administrativos, de que, tornado servidor público, podia-se continuar como tal mudando-se a categoria funcional sem necessidade de novo concurso.

Excluiu-se do sistema aquela referência, mas permaneceu a norma de que a investidura para a qual se exige a aprovação prévia em concurso público é aquela que se refere ao cargo ou ao emprego público inicial de carreira ou àquele que se ponha isoladamente no quadro administrativo, pois as sucessivas promoções para cargos daquela mesma carreira na qual se tenha ingressado o agente pela via do concurso são cuidadas na forma de investidura secundada

pela primária.

Prevalece, assim, a vedação de ingresso em dada carreira sem aprovação prévia em concurso público prestado para o cargo inicial de carreira específica, não sendo possível a sua aceitação para qualquer cargo ou emprego público e, posteriormente, o seu aproveitamento como condição para ingressar em cargo ou emprego de carreira para a qual não se tenha aprovado o candidato especificamente.

Não se há de cogitar, contudo, de exclusão, no sistema, da investidura secundária, perfeitamente possível de ocorrer na seqüência da carreira e que se faz mediante promoção na hierarquia de seus cargos, sem que se precise da prévia aprovação em concurso público para cada passagem de um a outro cargo ou categoria funcional. (ROCHA, 1999, p. 204-206).

Podemos verificar, desse modo, que a despeito do afastamento da expressão “primeira” investidura, a invocar a ideia de que se reporta a toda e qualquer investidura em cargo público, é certo que nem toda investidura demandará a prévia aprovação em concurso público.

De fato, a doutrina faz referência à possibilidade — ou não exclusão no sistema, no dizer de Cármen Lúcia — da ascensão funcional ou investidura secundária dentro da hierarquia da carreira, limitando-se a exigência do concurso público para a investidura no cargo inicial da respectiva carreira.

Não aprofundaremos, por limitação do escopo deste estudo, a distinção entre a primeira investidura no serviço público (originária, primária ou inicial) e as investiduras derivadas (ou secundárias), remetendo o leitor à doutrina de Meirelles (1990, p. 82) e de Mello (1990, p. 24).

Não restam dúvidas, portanto, de que a investidura originária no cargo efetivo, por força da literalidade do texto constitucional, dependerá sempre da prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos. Ainda que não haja intervalo de tempo entre o exercício de um cargo e outro, também será originária a investidura em novo cargo efetivo, isolado ou de classe ou carreira diversa, para o qual for nomeado o servidor, no mesmo ente ou, especialmente, em outro ente.

Questão que demanda nosso cuidado, então, reside na hipótese de o servidor, já titular de determinado cargo efetivo de carreira, pretender ser investido em outro cargo também de (ou da) carreira.

Deixamos de lado, para os fins da nossa análise, as formas abusivas e já consideradas inconstitucionais pela jurisprudência pátria (como a transposição de cargos e a readmissão), e aquelas que decorrem de imposição do ordenamento jurídico-constitucional (como o são a reversão e a reintegração). Nos limitaremos apenas ao provimento derivado nas hipóteses de evolução funcional nas carreiras civis, assim definido:

O provimento derivado é aquele que ocorre quando, vago o cargo por qualquer causa, vem a ser suprido por agente que o titulariza por direito que lhe advém de relação havida anteriormente com a entidade estatal de cujos quadros faz parte. Basicamente, o provimento derivado dá-se: [...] b) pela promoção ou pela ascensão (art. 17 da Lei n. 8.112/90), que é a forma de passar o servidor de um a outro cargo de gradação superior na mesma carreira. Há de depender aquela gradação da forma de escalonamento dos cargos na carreira. [...] Em qualquer caso, o provimento será derivado daquela condição do cargo na organização da carreira. Somente o agente investido em determinada situação funcional é que pode ser indicado para titularizar o outro cargo. (ROCHA, 1999, p. 192-93).

Desse modo, quando os cargos (ou classes de cargos) estiverem estruturados em carreiras, a investidura inicial dependerá do concurso público, mas as demais investiduras, nos cargos ou classes subsequentes da respectiva carreira, não estarão mais sujeitas à prévia aprovação em concurso público, mas decorrerá — ou derivará — da investidura anterior. Daí a denominação investidura derivada.

Ao falar das modalidades de investidura derivada, o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello assim preleciona:

*Derivação vertical.* É a passagem do funcionário de um para outro cargo, com elevação funcional. Na legislação federal<sup>3</sup> denomina-se *promoção*.

---

<sup>3</sup> Aqui também a referência é ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952). A Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990 prevê o provimento mediante promoção, nos termos da lei que fixar as diretrizes do sistema de carreira na Administração Pública Federal e seus regulamentos (art. 10, parágrafo único).

[...] é a modalidade de provimento em que há passagem do funcionário de um cargo para outro mais elevado. É uma forma de progresso do funcionário no serviço público. Esta forma de progresso, a que se fez referência, não é, necessariamente, ascensão na escala hierárquica, ainda que, muita vez, pretenda-se caracterizá-la assim. Na verdade tudo vai depender do sistema de classificação de cargos adotado. Com efeito, só há elevação na hierarquia quando alguém assume posição de mando (cargo de chefia ou direção). A promoção pode, contudo, ser, simplesmente, elevação na carreira, isto é, passagem para cargo da mesma profissão, mas de maior complexidade ou responsabilidade. (MELLO, 1990, p. 26-27, itálicos no original).

Ao tratar, contudo, das hipóteses de inexigibilidade do concurso público, o ilustre Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (idem, p. 59-60) não faz qualquer referência à hipótese de promoção na carreira, limitando-se a mencionar o provimento dos cargos em comissão (previsto na Constituição), aí compreendidas as designações para empregos ou funções de confiança, aos casos em que a imposição do concurso implicaria inviabilizar a normal atuação das empresas estatais exploradoras de atividade econômica, a contratação por tempo determinado, a nomeação para cargos alheios à órbita do Poder Executivo (Ministros do STF e de tribunais superiores fora das hipóteses de elevação na carreira da magistratura, entre outros), e, por fim a exceção prevista no art. 53 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta de 1988.

Parece-nos, entretanto, que a omissão aqui não é voluntária nem tem o condão de contrapor-se ao entendimento de que o provimento derivado por promoção prescinde do concurso público.

E a jurisprudência da Suprema Corte brasileira também já se posicionou nesse sentido:

Servidor público. Cargos públicos. Mesma carreira. Promoção. Constitucionalidade. A investidura de servidor público efetivo em outro cargo depende de concurso público, nos termos do disposto no artigo 37, II, da CF/88, ressalvada a hipótese de promoção na mesma carreira. Precedentes. (STF. RE 461.792-AgR, Relator Min. EROS GRAU, j. 24-6-2008, DJ de 15-8-2008).

Mas é necessário frisar que as formas de investiduras derivadas, em especial a promoção na carreira, não podem significar “abertura para costear-se o sentido próprio do concurso público” (MELLO, 1990, p. 45).

Para Mello, como o concurso é necessariamente específico para um cargo determinado, o qual se encarta em carreira certa, “quem nele se investiu não pode depois, sem novo concurso público, ser trasladado para cargo de natureza diversa ou de outra carreira melhor retribuída ou de encargos mais nobres e elevados” (ibidem).

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 245-RJ (julgada em conjunto com a ADI 231-RJ), afastou a possibilidade de estabelecer-se carreira única para a polícia civil estadual, de forma a permitir-se que qualquer policial civil fosse, sem o devido concurso público, guindado ao cargo de delegado de polícia, que deve integrar carreira específica, a teor do art. 144, § 4º da Constituição Federal.

Veja-se, também, a posição adotada pelo mesmo STF no julgamento do RE 143.807-SP:

EMENTA: I. Concurso público: exigência incontornável para que o servidor seja investido em cargo de carreira diversa. À vista da Constituição de 1988, consolidou-se definitivamente no STF que – ressalvado exclusivamente o provimento derivado mediante promoção – que pressupõe a integração de ambos os cargos na mesma carreira –, são inadmissíveis quaisquer outras formas de provimento do servidor público, independentemente de concurso público, em cargo diverso daquele do qual já seja titular a qualquer título, precedido ou não a nova investidura de processo interno de seleção ou habilitação: precedentes. [...] (STF. 1ª Turma, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, j. 28-3-2000, DJ de 14-4-2000).

E em seu voto, o eminente Ministro Relator Sepúlveda Pertence, com propriedade, argumentou:

[...] firme, pelo contrário, em nossa jurisprudência, – à vista da Constituição de 1988, que, ressalvado exclusivamente o provimento derivado mediante promoção – que pressupõe a integração de ambos os cargos na mesma carreira –, são inadmissíveis quaisquer outras formas de provimento do servidor público, independentemente de concurso público, em cargo diverso daquele do qual já

seja titular a qualquer título, precedido ou não a nova investidura processo interno de seleção ou habilitação (v.g., entre muitos outros precedentes, só do Plenário: ADIn 5.245, 5.8.92, Moreira, RTJ 143/391; ADInMC 837, 11.2.93, Moreira, RTJ 149/419; ADIn 308, 4.8.93, Gallotti, RTJ 152/361; ADInMC 960, 4.11.93, Sanches, RTJ 150/492; ADInMC 806, 11.11.93, Velloso, RTJ 157/801; ADInMC 1.030, 25.10.94, Velloso, RTJ 158/60; ADIn 837, 27.8.98, Moreira, DJ 25.6.99; ADIn 362, 21.11.96, Rezek, DJ 4.4.97; ADIn 242, 19.10.94, Brossard, 20.10.94; RE 209.174, 5.2.98, Pertence, DJ 13.9.98; ADInMC 1.854, 16.9.98, Pertence, DJ 23.10.98; ADInMC 1.611, 5.11.98, Jobim). (grifos nossos).

Conclui-se, desse modo, que a doutrina e a jurisprudência admitem, pacificamente, que a elevação do servidor mediante investidura derivada em cargos ou classes na mesma carreira é constitucional e claramente viável. São defesas, tão somente, as mutações que importem em investidura em cargo ou classe pertencente a carreira diversa daquela em que o servidor foi investido originariamente.

É inquestionável, assim, que uma vez investido em cargo ou classe inicial da carreira, legalmente organizada nos termos do art. 39 da Constituição de 1988, o servidor tem a perspectiva de ascender até alcançar o topo da sua estrutura (VANDERLEY, 2009).

Não obstante, a depender da forma como forem organizadas as carreiras civis no serviço público, conforme a legislação específica do ente ao qual estiver vinculado o servidor, estará ou não configurada uma carreira legítima a amparar a adoção da investidura derivada, isso é, se há clara similitude, correspondência, pertinência e integração entre os diversos cargos ou classes da referida carreira 4.

E não nos deixemos iludir com a frágil argumentação de que somente integram uma mesma carreira os cargos que possuem a mesma denominação ou que, de acordo com a legislação do ente, estão escalonados em níveis de remuneração que se elevam mediante “progressão” ou “promoção” (por exemplo, Analista Técnico Nível I, Analista Técnico Nível II e Analista Técnico Nível III).

---

<sup>4</sup> Toda essa discussão envolve não apenas a questão da evolução funcional nas carreiras, mas inúmeras demandas decorrentes da transformação de cargos, unificação e criação de novas carreiras etc.

Esse tipo de evolução funcional, prevista em muitos estatutos de servidores pelo Brasil afora, não é *promoção*, nos termos apontados atrás, posto que não há investidura em novos cargos, mas apenas modificação dos níveis remuneratórios.

De carreira certamente não se trata (adotamos aqui chamarmos de *carreira ficta*).

Veja-se o entendimento esposado pelo Egrégio Tribunal de Contas da União no TC-003.602/2004-4 (acórdão nº 473/2005, Relator Ministro Benjamin Zymler):

Diante desse quadro, os termos “carreira” e “cargo” passaram a possuir o mesmo significado, quando utilizados em relação aos servidores em geral. De sorte que classe, para esses mesmos servidores, passou a ser uma divisão na escala remuneratória ou de vencimentos composta, por sua vez, de níveis ou referências – como já antevia o Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADIN 231-7.

[...]

Dessarte, para os servidores civis em geral, não mais se verifica a ocorrência de promoção, em sua acepção original, porque os cargos, via de regra, não mais estão estruturados em carreira, talvez por receio do legislador de ser esse provimento derivado considerado como forma disfarçada de ascensão funcional pelo Judiciário.

Assim, diante da ausência de carreiras propriamente ditas, as vantagens conferidas pelos arts. 184 da Lei nº 1.711/52 e 192 da Lei nº 8.112/90 passaram a ser concedidas aos servidores civis em geral tendo por base as “classes” estipuladas como escalonamento da tabela de vencimentos/remuneração de um mesmo cargo.

Ressalte-se que a mesma denominação dos cargos deve, sim, ser observada dentro da respectiva classe (bem como as mesmas atribuições). Mas não em todos os cargos da série de classes. A carreira, com efeito, compõe-se de uma série ou um agrupamento de classes.

Veja-se, nesse sentido, o voto do Ministro Octávio Gallotti na ADI 231-RJ atrás referida, observando que a previsão de carreira no serviço público, a teor do art. 39 da CF, não pode ser anulada:

Ora, o que temos agora em vista é a chamada ascensão funcional, que pressupõe, necessariamente, a existência de duas carreiras: a carreira de origem e aquela outra para a qual ascende o funcionário.

Uma carreira, no serviço público, pode ter cargos de atribuições diferentes, geralmente mais complexas, à medida que se aproximam as classes finais.

Nada impede, também, que a partir de certa classe da carreira, seja exigido, do candidato à promoção, um nível mais alto de escolaridade, um concurso interno, um novo título profissional, um treinamento especial ou o aproveitamento em algum curso, como acontece, por exemplo, com a carreira de diplomata.

O que não se compadece com a noção de carreira — bem o esclareceu o eminente Relator, — é a possibilidade de ingresso direto num cargo intermediário.

Se há uma série auxiliar de classes e outra principal, sempre que exista a possibilidade do ingresso direto na principal não se pode considerar que se configure uma só carreira. (grifos nossos).

Daí sustentarmos que uma verdadeira carreira poderá constituir-se de cargos distintos (classes distintas), nos moldes da legislação que a estruturar, bastando à sua constitucionalidade que esteja comprovada a devida integração entre esses cargos ou classes, em razão da similitude das suas atribuições.

Mas não é sem razão admitir que são poucas as verdadeiras carreiras civis no serviço público brasileiro.

Analizados esses aspectos, não podemos prosseguir sem abordarmos, ainda que de forma abreviada, outro aspecto relevante para nosso estudo, a saber, a descaracterização da carreira em caso de ser permitida a investidura mediante concurso público para os cargos intermediários.

Isso porque, nos termos do voto do Ministro Gallotti, atrás citado, a possibilidade de ingresso em um cargo intermediário — ou em classe intermediária — não se compadece com a noção de carreira.

No mesmo sentido, Rocha (1999, p. 206) diz que para a investidura

secundária “não há que se cogitar de concurso público, até mesmo porque a sequência na carreira somente pode ocorrer no cumprimento das diversas etapas que a compõem”.

Tal entendimento, a nosso ver, afasta a ideia de investidura derivada nas hipóteses em que os cargos de gradação superior de suposta carreira podem ser providos mediante concurso público, não constituindo requisito essencial o vínculo anterior do servidor com a respectiva carreira.

Era o caso das inconstitucionais formas de ascensão em que se permitia a investidura de parte dos cargos mediante concurso interno entre os integrantes das classes precedentes e parte mediante aprovação em concurso público.

## **2. Evolução na Carreira e Tempo no Cargo Efetivo**

É comum às regras permanente (CF, art. 40) e transitórias das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05, para a aposentadoria voluntária, a exigência de ter, o servidor, cumprido tempo de 5 (cinco) anos no cargo efetivo (ou de efetivo exercício no cargo) em que se dará a aposentadoria.

Para os efeitos deste estudo, nos apropriaremos, em nossa abordagem, da carreira da magistratura. E explicamos as nossas motivações.

Primeiro, porque estudando a carreira da magistratura compreenderemos também a carreira dos membros do Ministério Público, a qual atraiu o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 662.423-SC, em que é relator o Ministro Dias Toffoli, bem como outras carreiras que se estruturam nos termos das previsões explícitas e implícitas do texto constitucional de 1988.

Segundo, porque a carreira da magistratura possui peculiaridades que nos auxiliam, compreendida ela em sua complexidade, a analisarmos as demais carreiras menos complexas.

E terceiro, porque se trata, a magistratura, de carreira tipicamente constitucional, na qual se vê, inclusive — como entendeu o Tribunal de Contas da União — intrínseca e indissociável vinculação entre o cargo de magistrado e sua carreira.

Nesse sentido, trazemos aqui o entendimento esposado pelo Ministro do Tribunal de Contas da União, Benjamin Zimler, no acórdão nº 473/2005:

Em suma, cargo e carreira passaram a ter a mesma conotação, uma vez que, para os servidores civis, o exercício de um cargo não possibilita o acesso a outro, a não ser pela via do concurso público.

[...]

De modo diverso do que ocorre com o servidor público civil, a noção de carreira manteve-se intacta no que se refere aos membros do Ministério Público, aos magistrados e à Advocacia-Geral da União. Provavelmente porque o próprio texto constitucional utiliza a expressão “carreira”, ao tratar desses agentes.

Contudo, as únicas normas, de estatura constitucional, que disciplinam as carreiras no âmbito do setor público são aquelas atinentes à Advocacia Pública (arts. 131 e 132 da Lei Magna) e magistratura (art. 93).

[...]

Ao contrário do que ocorre com o servidor civil, quando se está diante de uma carreira, como a do Ministério Público ou da magistratura, os termos “cargo”, “promoção” e “carreira” voltam a assumir seu significado original.

[...]

Significa dizer que, na prática, os cargos que integram as classes da carreira do Ministério Público e da magistratura estão para as classes nas quais são divididas as tabelas de remunerações dos servidores civis, assim como aquelas carreiras estão para os cargos dos servidores civis.

O termo “promoção” continua significando mudança de classe, considerada a nova acepção deste último termo. Assim, para o servidor civil em geral, promoção é a mudança para classe de vencimentos de um mesmo cargo. No âmbito do Ministério Público e da magistratura, mudança para outra classe de cargos.

---

A diferença essencial entre a promoção dos servidores civis, em geral, e a dos magistrados e membros do Ministério Público reside no fato de que a primeira independe da existência de vagas. Ou seja, é possível, em tese, que após determinado tempo de serviço, todos os servidores de determinado cargo venham a ocupar a mesma classe. O que não ocorre com as outras duas categorias de agentes, que restringe o acesso às classes em função do número de cargos existentes.

Diante desse quadro, questiona-se a real extensão da regra introduzida pela EC nº 20/98, que condiciona a aposentação voluntária ao exercício de cinco anos no cargo efetivo no qual se dá a inativação.

[...]

Já no que se refere aos membros do Ministério Público e aos magistrados, a norma constitucional deve ser interpretada de forma teleológica e em consonância com outros dispositivos constitucionais e legais, que imprimem peculiaridades a essas carreiras.

Em primeiro lugar, porque, como ressaltado anteriormente, a norma em exame – o art. 40 da CF – é direcionada ao ocupante de cargo efetivo. Logo, cabe ao intérprete adaptá-la à realidade das carreiras da magistratura e do Ministério Público.

[...]

Portanto, concluo que, o termo “cargo”, constante no inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, deve ser interpretado como carreira, quando aplicado aos membros do Ministério Público, motivo por que entendo deva ser concedida a aposentação nos termos formulados pela recorrente.

Tomaremos, portanto, a carreira da magistratura para fins da nossa análise sobre a questão da evolução funcional (investidura derivada em cargos nas classes superiores da carreira) e seus efeitos em face da exigência de cumprimento de tempo mínimo de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria voluntária.

Merece destaque, já de início, que o ordenamento jurídico pátrio “adotou o sistema de jurisdição una, pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos” (DI PIETRO, 1997, p. 492, **negritos no original**).

A despeito do texto constitucional não se referir expressamente à unidade ou indivisibilidade do Poder Judiciário (como o faz no art. 127, § 1º quanto ao Ministério Público, e no art. 134, § 4º quanto à Defensoria Pública), a adoção do modelo inglês da **jurisdição una** e indivisível é pacífica na doutrina e na jurisprudência.

Em brilhante voto proferido na ADI 3367-DF, o Ministro do Supremo Tribunal Federal César Peluso assim se manifestou:

O pacto federativo não se desenha nem expressa, em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República. Porque a Jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível, é doutrina assente que o Poder Judiciário tem caráter nacional, não existindo, senão por metáforas e metonímias, “Judiciários estaduais” ao lado de um “Judiciário federal”.

A divisão da estrutura judiciária brasileira, sob tradicional, mas equívoca denominação, em Justiças, é só resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais. O fenômeno é corriqueiro, de distribuição de competências pela malha de órgãos especializados, que, não obstante portadores de esferas próprias de atribuições jurisdicionais e administrativas, integram um único e mesmo Poder.

(STF, Tribunal Pleno, j. 13-04-2005, DJ de 22-9-2006, republicado).

E o Ministro Peluzo faz referência à unicidade do Poder Judiciário invocando o unitário tratamento orgânico por uma única lei nacional, um único estatuto, a Lei Complementar nº 35, de 14.03.1979, que rege todos os membros da magistratura, embora se refira, também, à decomposição e ramificação do Judiciário, por exigências de racionalização, em “múltiplos órgãos dotados de sedes e de âmbitos distintos de competência” (*ibidem*).

Não se olvida, contudo, que, se é una a jurisdição e o próprio Poder Judiciário, a organização judiciária em si, isto é, a estrutura de ordem administrativo-funcional dos seus respectivos órgãos, nas diversas “Justiças”, se dá de forma autônoma e descentralizada.

Basta ver, por exemplo, a competência dos Estados-membros prevista no art. 125 da Carta Magna.

No mesmo sentido, o artigo 96 da Constituição estabelece a competência exclusiva dos tribunais para organizar sua estrutura administrativa, inclusive na forma que dispuser o respectivo regimento interno (inciso I).

Com efeito, as particularidades de cada tribunal devem ser observadas, não cabendo a uma norma nacional estabelecer a referida estrutura. A título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo possui quase 400 (quatrocentos) desembargadores, enquanto o Tribunal de Justiça do Estado do Piauí cerca de 20 (vinte).

Como é sabido, os cargos públicos (e os cargos do Poder Judiciário não são excepcionados) são unidades abstratas de competências, às quais são atribuídas funções próprias da organização do Estado. A organização das carreiras, inclusive a da magistratura, portanto, devem obediência às segregações próprias dos respectivos órgãos.

Nesse sentido, pode-se observar, sem qualquer espanto, que a despeito da unicidade do Poder Judiciário há clara restrição — e não consta que alguém ouse alegar afronta à Constituição por isso — à transposição de magistrado de uma para outra “Justiça”.

Ou seja: não há desrespeito à unicidade da jurisdição no fato de que um magistrado de primeira instância do Judiciário paulista não possa ser “promovido na carreira” para prover cargo de Desembargador no Judiciário paranaense ou junto a qualquer Tribunal Regional Federal ou da Justiça do Trabalho.

Em outras palavras, os cargos da magistratura estão organizados, para fins de investidura originária e derivada, em carreiras atreladas aos respectivos órgãos judiciários estaduais, federais ou especializados. E isso não decepa a unicidade do Poder Judiciário. E o inverso também é verdadeiro. Não se pode invocar a jurisdição una para justificar a completa ruína dos preceitos constitucionais que regem o vínculo dos servidores magistrados com os respectivos cargos, carreiras e órgãos. Ao

menos, não no sistema vigente.

Ao cabo dessa pequena incursão no tema sobre a carreira da magistratura, firmamos o pressuposto de que ela, em cada uma das “Justiças” — para usar a expressão avocada pelo Ministro César Peluso —, restringe-se ao cargo inicial de juiz substituto (art. 93, I da CF), aos cargos de juiz de primeira instância (de entrância para entrância) e aos cargos reservados à carreira nos tribunais de segundo grau.

É certo que nos tribunais de segundo grau um quinto dos seus membros é nomeado entre integrantes do Ministério Público e advogados (art. 94 da CF), não integrando, portanto, esses cargos, a carreira da magistratura. Nos tribunais, assim, coexistem os cargos que pertencem à carreira da magistratura (e a investidura nestes cargos se dá exclusivamente pela forma derivada) e os cargos que não pertencem à carreira da magistratura (a investidura, nessa hipótese, é originária).

No caso do provimento dos cargos de desembargador do Judiciário estadual por acesso dos juizes de carreira (o que se aplica também, evidentemente, aos demais órgãos do Judiciário), o procedimento “deve ser iniciado e completado no âmbito do próprio Tribunal de Justiça, não admitindo a participação de qualquer dos outros poderes do Estado”, como corolário da independência do Poder Judiciário e do autogoverno da magistratura, sob pena de inconstitucionalidade, como ensina Moraes (2003, p. 450).

Já as nomeações para os Tribunais Superiores têm regras específicas previstas no texto constitucional, podendo importar, em raros casos, a nosso ver, em continuidade da carreira da magistratura, mesmo que, aparentemente, os incisos I e II do art. 93 da Lei Maior refiram-se à carreira única apenas em primeiro e segundo graus.

Dizemos ‘em raros casos’ porque, nos limites do que abordamos atrás neste estudo, entendemos que poderão ser consideradas investiduras derivadas na carreira da magistratura aquelas nomeações que recaiam, exclusivamente, sobre o magistrado de carreira das instâncias inferiores no mesmo órgão ou “Justiça”.

É o caso, por exemplo, das nomeações para membros do Tribunal Superior do Trabalho de juizes dos Tribunais Regionais do Trabalho “oriundos da magistratura da carreira” (com a devida vênua, é péssima a redação do constituinte derivado de 2004), conforme prevê o art. 111-A, II, da Constituição, com a redação dada pela EC nº 45/2004.

Nos demais casos, entendemos que não haverá continuidade da carreira. E isso decorre do fato de que, como ocorre no Superior Tribunal de Justiça, a nomeação poderá recair sobre um desembargador federal<sup>5</sup> ou estadual que não seja oriundo da carreira da magistratura.

Ora, se a investidura pode ocorrer em relação a quem não é da carreira, logo se conclui que tal cargo não pertence à carreira, conforme lição trazida no voto do Ministro Octávio Gallotti na ADI 231-RJ, já referido atrás.

Observamos, neste ponto, que a existência de cargos nos tribunais de segundo grau não privativos da carreira da magistratura, a serem providos originariamente, não desvirtua a respectiva carreira, nos termos que já assinalamos.

Há nesse aspecto, em nosso entendimento, peculiaridade que diferencia a magistratura das demais áreas da administração pública<sup>6</sup>, seja pela própria previsão constitucional de participação das demais carreiras jurídicas (Ministério Público e advocacia), seja porque se trata especificamente da composição dos órgãos jurisdicionais e não, propriamente, da estrutura da carreira ou do provimento dos cargos.

Isso posto, passemos então a analisar o regime previdenciário e a aposentadoria voluntária dos integrantes da carreira da magistratura.

Santiago (2011, p. 229-51) sustenta, isoladamente, que a aposentadoria dos magistrados ainda permanece jungida às normas da Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar nº 35, de 1979), a qual

---

<sup>5</sup> O próprio site do Superior Tribunal de Justiça na internet refere-se a “desembargador federal”, quando é certo que a Constituição dá aos membros dos Tribunais Regionais Federais a denominação “juizes”.

<sup>6</sup> Em nenhuma outra área do serviço público detectamos situação que se assemelhe à segmentação de cargos de provimentos diversos, constitucionalmente prevista para a composição dos tribunais.

somente perderá sua eficácia ao lume do Estatuto da Magistratura, de que trata o art. 93 da Constituição de 1988, ainda não editado.

Em sentido diverso, ao falar sobre a reforma promovida pela EC nº 20/98, Freitas (2012, p. 97) nos ensina:

Outro aspecto importante da reforma está relacionado à introdução de novos conceitos no sistema previdenciário brasileiro, tais como: a mudança do enfoque do “tempo de serviço” para “tempo de contribuição”; a exigência de idade mínima para aposentadoria voluntária integral por tempo de contribuição; a exigência de tempo mínimo de exercício no serviço público e no cargo efetivo, e a extinção da aposentadoria com tempo reduzido do professor universitário e dos magistrados, membros do Ministério Público ou de Tribunais de Contas, e extinção da aposentadoria voluntária proporcional por tempo de contribuição para os novos servidores. (FREITAS, 2012, p. 97, grifos nossos).

Souza (2005, p. 125-26), ao comentar sobre a proposta de emenda constitucional encaminhada ao Congresso Nacional em 17 de março de 1995, por intermédio da Mensagem nº 306 (proposta que deu origem à EC nº 20/98), afirma que um de seus pontos principais era a “manutenção de regime de previdência específico para os servidores públicos, incluindo os magistrados e membros do Ministério Público, porém sujeito, mediante lei complementar, aos mesmos requisitos e critérios aplicados no RGPS”.

Sabe-se que a ideia de disciplinar o regime previdenciário dos servidores públicos por meio de lei complementar não vingou. Entretanto, a inclusão dos magistrados e membros do Ministério Público no regime de previdência específico dos servidores públicos, sim.

Com efeito, o inciso VI do art. 93 da CF, com a redação dada pela EC nº 20/98, dispôs que a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40, embora este último não contenha previsão expressa de sua aplicação aos magistrados.

Vale destacar, ainda, que apenas a regra do art. 2º da EC nº 41/03 traz previsão expressa de sua aplicação aos magistrados, o que não é repetido nas regras de transição do art. 6º da mesma Emenda e no art.

3º da EC nº 47/05.

Atribuimos essa distinção — que para nós não afasta a aplicação das demais regras de transição aos magistrados — a um lapso do constituinte reformista de 2003, ao passo que a redação do art. 2º da EC nº 41/03 reproduz o texto do revogado art. 8º da EC nº 20/98.

Então, se aos magistrados aplicam-se as novas regras trazidas com as reformas de 1998, 2003 e 2005, cabe-nos, dadas as peculiaridades da respectiva carreira, indagar se estarão eles liberados do cumprimento da norma constitucional que exige o cumprimento de tempo de 5 (cinco) anos no cargo em que se dará a aposentadoria voluntária no RPPS.

Tomando por base as conclusões do acórdão nº 473/2005 do TCU, poder-se-ia afirmar que a investidura em cargo superior na carreira da magistratura (observado, por óbvio, as limitações por ente e por “Justiça”, como vimos atrás) não implicaria em reinício da contagem, posto que cargo e carreira aí se equivaleriam.

No acórdão, o Ministro Benjamin Zimler questiona, até, a real extensão da exigência advinda da EC nº 20/98, justificando sua não aplicação em face da distinção entre as carreiras de estatura constitucional e as demais carreiras dos servidores civis.

Sustenta que ao exigir tempo no último cargo acessado pelo servidor na carreira, a norma estaria estabelecendo injusta e anti-isonômica condição a tais servidores, na medida em que o mesmo requisito não é exigido para as hipóteses do que já denominamos, neste estudo, de carreira *ficta*, ou seja, aquela em que não há provimento derivado, mas mera elevação de referência remuneratória.

Para o Ministro, ainda, as carreiras constitucionais se distinguem porque têm o acesso aos cargos das classes superiores condicionados ao número de vagas, o que não ocorreria nas carreiras civis, onde há possibilidade jurídica de todos os servidores alcançarem a última classe da carreira.

Com o devido respeito, a decisão apropria-se do conceito do que chamamos atrás de *carreiras fictas* (muito comuns, vale dizer, nas quais há mera movimentação do cargo, sem investidura, nas tabelas remuneratórias) e estende-o a toda e qualquer carreira fora daquelas de estatura constitucional.

Isso, contudo não procede.

Tomemos, a título de exemplo, a carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, reestruturada pela Lei nº 11.890 de 24 de dezembro de 2008.

A evolução na mesma classe ocorre, efetivamente, por mera passagem de um padrão remuneratório para outro, denominada progressão. O mesmo não se dá com a promoção, em que ocorre a passagem de uma classe para outra (art. 154, § 1º), ou, conforme a definição da doutrina, de um cargo para outro na carreira. E a promoção somente se dará com observância do quantitativo de cargos em cada classe, conforme estabelecido no art. 157 do referido diploma legal.

Em outras palavras: embora não sejam muitas, há sim carreiras civis devidamente estruturadas na administração pública brasileira, não se limitando, portanto, às carreiras da magistratura ou do Ministério Público, como entendeu o Tribunal de Contas da União.

A alteração de classe na carreira de Auditoria da Receita Federal do Brasil, portanto, atrairá o requisito de cumprimento de 5 (cinco) anos no cargo (ou classe) em que se dará a aposentadoria.

Santiago (2011, p. 15-17) afirma que, como consequência lógica do novo sistema previdenciário advindo da EC nº 20/98, fundado no princípio da contributividade, estabeleceu-se a substituição do tempo de serviço por tempo de contribuição, além de exigir-se a implementação de determinado número de contribuições, ou seja, um número mínimo de anos de permanência no cargo efetivo e no serviço público.

Se considerarmos, pois, que o objetivo da exigência era impor a implementação de determinado número de contribuições, assegurando

contribuição ao regime próprio e minimizando o financiamento pelo Estado, realmente não faz sentido exigir-se que essa carência (sim, para nós é disso que se trata, de carência para fruição do benefício) se aplique sem qualquer relação com a efetiva contribuição nesse período.

Daí porque, com fundamento nos preceitos jurídicos que analisamos ao longo deste estudo, entendemos que se houver estrutura de carreira legalmente estabelecida (seja de estatura constitucional ou não), a elevação nas respectivas classes importará em investidura derivada em novo cargo, a demandar o cumprimento do prazo de 5 (cinco) anos para a concessão da aposentadoria.

Não se perca de vista que há, concretamente, tratamento anti-isônômico entre aqueles que estão enquadrados nas verdadeiras carreiras, a depender dos 5 (cinco) anos no cargo, e aqueles que estão em carreiras *fictas*, em que a elevação de padrão, por não implicar em investidura, não afetaria o cumprimento do requisito constitucional.

A resolução da querela, contudo, não passa por admitir a burla à clareza do texto constitucional. Ao contrário, poder-se-á impor, pela interpretação conforme, que na evolução funcional por elevação de referência remuneratória também se observe o quinquênio necessário no último ponto da carreira *ficta*.

Também não se resolve tomando a expressão cargo em sentido diverso daquele ensinado pela doutrina e definido pela própria Constituição, como o fez, com a devida vênia, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina na decisão objeto do Recurso Extraordinário nº 662.423-SC<sup>7</sup> (conforme citado na decisão que reconheceu a repercussão geral), *verbis*:

A Emenda Constitucional n. 20/98 ao utilizar a expressão cargo, no inc. II do art. 8º, refere-se a cargos isolados, para os quais a única forma de provimento é a originária. Caso contrário, se não for essa a interpretação a ser dada ao citado dispositivo, a Emenda Constitucional em referência teria instituído uma forma de desestímulo à promoção, que é um instituto que interessa à própria Administração, uma vez que incentiva os servidores a desempenharem da

---

<sup>7</sup> No RE questiona-se a exigência de 5 (cinco) anos no cargo de Procurador de Justiça, ao qual foi promovido, após a vigência da EC nº 20/98, o membro do Ministério que completara, antes da Emenda, os requisitos para aposentar-se em cargo de classe inferior.

melhor forma sua função. A promoção é o coroamento de uma conquista com base nas condições funcionais do passado e não uma dádiva que fica subordinada a circunstâncias futuras.

É evidente que a Carta Magna não se refere a cargos isolados.

Seria, aliás, contraditória a previsão, concomitante, nas regras de transição dos arts. 6º da EC nº 41/03 e 3º da EC nº 47/05, de tempo no cargo e tempo de carreira.

Assim, o provimento de cargos de carreira da magistratura, mediante investidura derivada, impõe, no nosso entendimento, a obrigação de cumprimento da exigência de tempo efetivo de 5 (cinco) anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Mais uma vez vale repetir: o caráter uno da jurisdição e nacional da magistratura, a teor do art. 93 da Constituição Federal, não afasta as peculiaridades de cada uma das carreiras previstas na estrutura orgânica das diversas “Justiças” no sistema vigente.

“A carreira da magistratura é nacional. Independentemente da instância em que atuam, os magistrados estão submetidos a um mesmo regime jurídico, na medida em que integrantes de uma única carreira”, registrou em seu voto na Medida Cautelar na ADI 5.316-DF, o eminente Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal.

Mas prosseguiu: “Não obstante isso, é constitucionalmente possível que haja distinções pontuais entre os cargos da magistratura, especialmente quanto às condições para o seu provimento e vacância”.

Daí defendermos que, a despeito das peculiaridades da carreira da magistratura (e de outras de envergadura constitucional), sempre se haverá de respeitar, após a vigência da EC nº 20/98, o tempo mínimo de 5 (cinco) anos no cargo público (ou seja, na respectiva classe, e não na carreira como um todo) em que se dará a aposentadoria.

## **Conclusão**

A guisa de conclusão do presente estudo, vale reconhecer que

não se poderia esperar conclusões mais abrangentes e proposições mais definitivas sobre a matéria, haja vista a impossibilidade de ampliarmos a pesquisa e, até mesmo, de consolidarmos no texto todos os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais relacionados.

Resta evidente, como ocorre com frequência na área do Direito Administrativo, que a ausência de uniformização dos conceitos, a imprecisão técnica do constituinte e a multiplicidade de normas infraconstitucionais, além de outros fatores, impedem que se possa ofertar conclusões terminativas.

Creemos, no entanto, que o conteúdo aqui abordado poderá ser útil ao encorajamento de outros a ampliar o estudo e, quiçá, desencadear novos debates e, assim, fomentar, ainda que minimamente, a proposição de teses jurídicas que contribuam para a uniformização e coesão do entendimento jurisprudencial.

Passados mais de 25 anos da Constituição de 1988, ainda sobejam divergências quanto à possibilidade de ocorrer investidura derivada de cargos públicos estruturados em carreira.

Aliás, a própria noção de carreira está desprestigiada — a redação original do *caput* do art. 39 da Constituição vigora, desde 1998, por força de cautelar concedida na ADI 2135-DF — posto que muitos entes se limitam a instituir mecanismos de escalonamento nas tabelas de referências remuneratórias, que aqui denominamos *carreiras fictas*.

Sob o aspecto dos requisitos da aposentadoria voluntária no regime próprio de previdência social dos servidores civis, e tomando por base a carreira da magistratura como paradigma das demais carreiras constitucionais (e também das carreiras civis devidamente estruturadas), verificamos que uma compreensão sistêmica da Constituição e da legislação infraconstitucional nos permite concluir que o requisito de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria deve, mesmo, ser cumprido no respectivo cargo, assim entendida a mais simples e indivisível unidade de competências no serviço público, não se podendo admitir a ideia de tomarmos cargo por carreira e vice-versa, *data venia* dos entendimentos divergentes, em especial do Tribunal de Contas da União.

## Referências

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Curso de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FREITAS, Irene da Conceição de. **Previdência do Servidor Público: Reformas e Perspectivas**. São Paulo: LTr, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Regime Constitucional dos Servidores da Administração Direta e Indireta**. São Paulo: RT, 1990.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

SANTIAGO, Rogério Vieira. **Aposentadoria no Serviço Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

SOUZA, Gilmar Pereira de. **O Regime de Previdência dos Servidores Públicos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

VANDERLEY, Luciano Gonzaga. **O Conceito Adotado pelo STF de Carreira, Ascensão, Promoção e Cargo Único**. In: XV PLENÁRIA NACIONAL DA FENAJUFE, Manaus, 2009. Disponível em: <[http://www.fenajufe.org.br/XV-Plenaria/Teses/TeseFenajufe\\_ConceitoCarreiraSTF.doc](http://www.fenajufe.org.br/XV-Plenaria/Teses/TeseFenajufe_ConceitoCarreiraSTF.doc)>.

## A ATUAÇÃO DE UMA EQUIPE TRANSDISCIPLINAR JUNTO A SERVIDORES EM PERÍODOS CRÔNICOS DE AUXÍLIO-DOENÇA EM UM RPPS

*Camila Caminha Caro*<sup>1</sup>

*Emanuelli Virginia Betoli de Andrade*<sup>2</sup>

*Vagner Augusto Takahashi Arakawa*<sup>3</sup>

### RESUMO

**Objetivo:** O presente estudo teve por objetivo geral apresentar o trabalho realizado por uma equipe transdisciplinar junto a servidores públicos municipais afastados por períodos crônicos no período compreendido entre o ingresso da equipe – março de 2014 – até janeiro de 2016. **Método:** Trata-se de um relato de experiência com caráter descritivo tipo estudo de caso, desenvolvido a partir de um estudo documental de 123 processos de auxílio-doença baseado no referencial teórico da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde. Para a coleta de dados realizou-se leitura e análise dos registros realizados nos processos, cujos afastamentos deram-se entre março de 2014 e janeiro de 2016. A análise dos dados debruçou-se sobre uma abordagem quali-quantitativa, utilizando-se da descrição do fluxo de trabalho e da análise descritiva simples. **Resultados:** Foram apresentados o levantamento das ações de trabalho realizadas, o perfil dos servidores públicos municipais caracterizados por períodos crônicos de auxílio-doença, o perfil dos afastamentos caracterizados por períodos crônicos de auxílio-doença e as resoluções dos casos supracitados. **Conclusão:** Os resultados demonstram efetividade das ações na redução dos afastamentos por períodos crônicos, dando indícios da importância desse trabalho no contexto dos Regimes Próprios de Previdência Social.

**Palavras-chaves:** Retorno ao trabalho; Saúde do trabalhador; Terapia Ocupacional; Psicologia; Serviço Social.

---

<sup>1</sup> Terapeuta Ocupacional da RioPretoPrev

<sup>2</sup> Assistente Social da RioPretoPrev

<sup>3</sup> Psicólogo da RioPretoPrev

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas observam-se mudanças no perfil epidemiológico do país no que diz respeito ao adoecimento, já que estudos apontam uma redução das doenças infecciosas e parasitárias de um lado, e o aumento significativo de doenças crônicas não transmissíveis de outro. Essa situação incide em importante impacto, visto que estas representam a primeira causa de morbidade e mortalidade no país, sendo a maioria incapacitante para o trabalho (MOURA; CARVALHO; SILVA, 2007), a priori de maneira temporária, com possíveis desdobramentos em situações de invalidez e aposentadorias precoces, tendo em vista que tais doenças ocasionam a perda sucessiva da independência e da funcionalidade (FERREIRA et al., 2012).

No âmbito nacional, observa-se um aumento expressivo das doenças crônicas sobretudo de origem osteomuscular, que se configuram enquanto a primeira causa de afastamento do trabalho, acompanhadas, em terceiro lugar, do sofrimento psíquico relacionado ao transtorno mental (BRASIL, 2015). Dados do II Boletim Quadrimestral sobre Benefício por Incapacidades do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), referente ao ano de 2015 revelam que, entre 2009 e 2013, foram concedidos 6.467.627 benefícios de auxílio-doença aos homens e 5.222.618 às mulheres, gerando despesa de R\$26.905.108.675,43 para os cofres do INSS, sendo as doenças mais incidentes relacionadas aos comprometimentos osteomusculares e transtornos comportamentais (BRASIL, 2015).

Quando se fala no sistema previdenciário, que atualmente tem sido alvo de discussões sobre possíveis mudanças no que diz respeito ao acesso aos direitos previdenciários, tais doenças desencadeiam repercussões no que tange ao aumento nos gastos com benefícios, serviços e um elevado impacto social, haja vista os desdobramentos na saúde pública (SILVA et al., 2003; MOURA; CARVALHO; SILVA, 2007). Isso é ainda mais significativo, quando se considera que a legislação em vigor sinaliza que é da área da saúde a responsabilidade pela condução da política de saúde do trabalhador em parceria com as demais políticas setoriais (BRASIL, 1988).

Ademais, não se pode deixar de citar repercussões dessa realidade

a nível individual, já que o trabalho é visto enquanto ocupação motivadora que possibilita o desenvolvimento de competências e autonomia, concretização de projetos de vida, ampliação de relações sociais, vivência de valorização pessoal e profissional (FERREIRA et al, 2005). Assim é considerado um dos principais elos sociais do trabalhador, logo, pressupor rompimentos nesse elo leva-nos a considerar implicações expressivas na saúde dos sujeitos (VASCONCELOS; OLIVEIRA, 2004) e situações de sofrimento (MENEZES, 2007), sobretudo considerando a influência do status socioeconômico, relacionando-se com a qualidade de vida a diferentes condições de trabalho (DUTRA; COSTA; SAMPAIO, 2016), o que é ainda mais expressivo ao se ponderar que muitos indivíduos em situação de adoecimento estão em idade produtiva.

Esses impactos podem ser ainda mais marcantes quando se consideram os longos períodos de afastamentos, entendendo-se estes como aqueles acima de 3 meses, conforme prevê a literatura (ARNETZ et al., 2003; SHAW et al., 2009). Essa realidade incide em impacto no âmbito psíquico, tanto em relação ao afastamento das atividades laborais propriamente ditas, quanto no que tange a um possível retorno ao trabalho (SCOPEL, 2005). Isso se dá na medida em que essa condição dá lugar a uma nova rotina de cumprimento de compromissos junto aos órgãos de saúde e previdência, levando ao risco de perpetuação da condição de afastado bem como cristalização no papel de doente (TOLDRÁ et al., 2010).

Portanto, destaca-se a importância de ações voltadas a essa problemática, visto que se parte do princípio de que o espaço público precisa ser reconhecido como um espaço que requer intervenções típicas em saúde (GEHRING-JUNIOR; SOARES; CORRÊA-FILHO, 2003). O que se observa, no entanto, é uma carência de estudos que abordem ações juntamente aos servidores em afastamento por períodos crônicos no contexto dos RPPS. Por isso se reconhece a relevância deste estudo para o meio científico, tendo como finalidade contribuir para discussões a respeito do assunto e, principalmente, motivar mudanças no que tange a ações juntamente a esse público.

## OBJETIVOS

Este estudo tem como objetivo apresentar o trabalho realizado pela equipe transdisciplinar juntamente a servidores públicos municipais caracterizados por períodos crônicos de auxílio-doença no período compreendido entre o ingresso da equipe – março de 2014 – até janeiro de 2016 em um RPPS.

### *Específicos*

- Realizar o levantamento do fluxo das ações de trabalho realizadas;
- Traçar o perfil dos servidores públicos municipais caracterizados por períodos crônicos de auxílio-doença;
- Identificar o perfil dos afastamentos caracterizados por períodos crônicos de auxílio-doença;
- Apresentar dados referentes às resoluções dos casos supracitados.

## METODOLOGIA

Este trabalho consiste em um relato de experiência com caráter descritivo tipo estudo de caso, desenvolvido a partir de um estudo documental de 123 processos de auxílio-doença de um RPPS. O estudo obteve autorização da referida instituição mediante documento formal.

Para a coleta dos dados foram selecionados processos dos servidores em afastamento por auxílio-doença acompanhados pela equipe no período compreendido entre março de 2014 – até janeiro de 2016, conforme critérios de inclusão estabelecidos:

- Períodos crônicos de afastamento que tenham sido motivados pela mesma CID ou CID correlacionada, com duração mínima de 3 meses ininterruptos;
- Períodos crônicos de afastamento motivados pela mesma CID ou CID correlacionada, com duração mínima de 2 meses podendo ter interrupções de até três dias (normalmente referentes ao final de semana), mas que apresentaram históricos anteriores com a mes-

ma CID ou CID correlacionada por no mínimo 3 meses;

- CID principal relacionada a comprometimentos neurológicos, psiquiátricos, traumatológico-ortopédicos, neuromusculares, degenerativos, oncológicos, cardíacos, urinários, endocrinológicos, reumatológicos e fonoaudiólogos;
- Sujeitos que foram acompanhados por esta equipe por meio de visitas domiciliares, atendimentos pós-periciais, atendimentos institucionais, visitas aos locais de trabalho, discussão do caso com outras equipes de trabalho.

A opção por essas doenças se deu em detrimento de serem compreendidas enquanto doenças crônicas com possíveis desdobramentos na capacidade funcional devido a perda sucessiva da independência e da funcionalidade (FERREIRA et al., 2012).

Enquanto critério de exclusão estabeleceu-se aqueles cuja CID principal estivesse relacionada a questões da clínica geral, fraturas ou outros comprometimentos não inclusos nos comprometimentos supracitados, visto que são considerados temporários e passíveis de recuperação. Todavia, em casos de fraturas e cirurgias ortopédicas com prorrogação do afastamento por um período superior a 3 meses, os processos foram selecionados devido aos possíveis desdobramentos negativos na cronicidade dos mesmos bem como pela possível necessidade de limitações funcionais temporárias ou permanentes.

Inicialmente realizou-se um processo de triagem dos servidores elegíveis dentro dos critérios acima apresentados por meio da leitura dos processos dos beneficiários de auxílio-doença acompanhados pela equipe. O levantamento geral identificou cerca de 300 servidores atendidos por meio de procedimentos técnicos, tais como visitas domiciliares e institucionais e acompanhamento pós-perícia médica. Destes, 123 processos foram selecionados, pois preencheram os critérios de inclusão supramencionados.

Posteriormente, realizou-se leitura e análise dos registros feitos em documentos diversos que compunham os processos de auxílio-doença, tais como relatórios, avaliações, pareceres, laudos médicos, relatórios de reunião, dentre outros. Em sequência, foi feito o levantamento dos dados

relativos ao fluxo das ações de trabalho realizadas, ao perfil dos sujeitos (idade, sexo, cargo, vínculo com administração pública, secretaria), ao processo de afastamento (tempo de afastamento, CID-10, presença de períodos de afastamento crônicos anteriores) bem como as respectivas resoluções dos casos até janeiro de 2016.

A análise dos dados debruçou-se sobre uma abordagem quali-quantitativa, utilizando-se da descrição do fluxo de trabalho e análise descritiva simples dos dados referentes ao perfil dos servidores, dos afastamentos e dos desfechos observados. Para tanto, realizou-se tabulação dos dados no Microsoft Excel® 2010 e, na sequência, o cálculo do mínimo, máximo, média e desvio padrão de cada uma das variáveis.

## RESULTADOS

Visando melhor apresentação dos dados quantificados, estes foram divididos em 4 partes: (I) Fluxo de trabalho da equipe transdisciplinar no RPPS (II) Caracterização dos servidores em auxílio-doença com períodos crônicos de afastamento; (III) Dados dos afastamentos caracterizados por períodos crônicos; e (IV) Resoluções dos casos dos servidores em auxílio-doença com períodos crônicos de afastamento a partir da intervenção da equipe.

### I - Fluxo de trabalho da equipe transdisciplinar no RPPS

O RPPS a que se refere esse estudo é uma autarquia municipal intitulada RioPretoPrev, responsável pela gestão dos afastamentos por auxílio-doença da Prefeitura, Câmara Municipal e demais autarquias de um município de médio porte do interior do estado de São Paulo com população média de 400.000 a 500.000 habitantes (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2001).

Neste contexto, o auxílio-doença é um benefício previdenciário administrado pela autarquia que é devido ao servidor que ficar incapacitado temporariamente para desempenhar o cargo por mais de quinze dias consecutivos, tendo em vista que durante os primeiros quinze dias consecutivos de afastamento da atividade por motivo de doença, incum-

be ao Município e às suas autarquias sob seu controle indireto pagar ao servidor os seus vencimentos, conforme Lei Complementar 139/01 (SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, 2001).

Considerando a alta incidência de servidores em períodos crônicos de auxílio-doença no referido RPPS na última década, em março de 2014 ingressaram profissionais da área da saúde com o objetivo desenvolver ações visando a redução de afastamentos por auxílio-doença por meio de uma avaliação criteriosa bem como ações de reinserção laboral, superando a ineficácia do modelo médico, centrado estritamente na doença e na incapacidade (BORSOI, 2007; VERBRUGGE; JETTE, 1994). Assim, a equipe foi composta por um psicólogo, uma assistente social e uma terapeuta ocupacional, configurando suas ações em uma abordagem transdisciplinar, a qual prevê a integração das disciplinas associada à promoção do diálogo e, principalmente, a cooperação de cada área do conhecimento, já que os objetivos e as finalidades são múltiplos e comuns, não havendo prevalência de um conhecimento sobre o outro, mas a contribuição de cada área específica com vistas a objetivos comuns (TAVARES, et. al., 2012).

Desde o início, a equipe transdisciplinar foi o principal elo entre as decisões periciais e as ações desenvolvidas juntamente aos servidores em afastamento, sendo responsável pela avaliação, acompanhamento e andamento dos casos. A configuração do trabalho seguiu algumas etapas, sendo a primeira a triagem dos casos a serem acompanhados pela equipe por meio da Classificação Internacional de Doenças 10 (CID-10), que consiste em um instrumento de padronização da codificação de doenças e outros problemas relacionados à saúde, formulado pela Organização Mundial de Saúde (OMS, 2008). Nesse contexto, eram selecionados os servidores em auxílio-doença conforme os critérios de inclusão e exclusão mencionados na sessão Método.

A ação subsequente era a avaliação dos servidores em auxílio-doença selecionados na triagem. Esta era realizada em forma de entrevista semiestruturada, aplicada em visitas domiciliares e atendimentos institucionais, fundamentando-se no referencial teórico da Classificação Internacional de Funcionalidade e Incapacidade e Saúde (CIF), que considera a funcionalidade em uma perspectiva ampliada, levando em

conta não apenas os aspectos biológicos, mas também as atividades e a participação do sujeito, bem como os fatores ambientais e pessoais que influenciam nessas experiências (OMS, 2003). A partir dessa premissa, a equipe buscava identificar a capacidade funcional para o trabalho bem como os impedimentos para esse processo, vislumbrando possibilidades de reinserção ou não, de acordo com a especificidade de cada caso elegível para acompanhamento, superando a perspectiva estritamente médica e focada na doença (MTE, 2013).

Em decorrência de demandas de intervenções e avaliações conjuntas com outros órgãos, iniciou-se um trabalho intersetorial com as equipes do Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SEESMT), Recursos Humanos da Administração e Secretarias da Prefeitura Municipal e demais autarquias para discussão das necessidades. Essa metodologia de trabalho priorizava a integração e articulação do conhecimento, superando a fragmentação do saber e das intervenções, a qual tem sido utilizada em diversos contextos, incluindo o serviço público, mostrando-se enquanto uma ferramenta substancial para aumentar a efetividade das ações (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

Embora o resultado final da perícia seja responsabilidade do médico perito, previamente a perícia, a equipe expunha a avaliação dos casos acompanhados bem como as possibilidades discutidas nas reuniões intersetoriais, tendo por base um parecer específico de cada área de conhecimento. A partir de discussões, as decisões eram ponderadas, partindo da importância de um desempenho pleno do trabalho em compatibilidade com as condições funcionais e necessidade da promoção da participação, conforme preconiza a CIF, além de considerar a necessidade de prevenção de novos agravos à saúde do servidor, evitando a cronificação de licenças médicas e a sustentabilidade do regime previdenciário. As decisões entre a equipe e médico perito podem ser classificadas em:

- Alta comum, quando se constata a ausência de incapacidade para o retorno ao trabalho nas condições atuais;
- Alta com restrições, quando a capacidade funcional se encontra parcialmente comprometida;
- Alta mediante readaptação funcional, nos casos em que a capacidade funcional é incompatível com as atividades do cargo em que

o servidor ocupa;

- Alta com sugestão de transferências e/ou mudanças nos postos de trabalho, nos casos em que se observam fatores ambientais limitadores, tais como falta de acessibilidade, mobiliários não ergonômicos bem como condições de trabalho inadequadas;
- Alta com sugestão de mudança no turno de trabalho, nos casos em que se observa a necessidade de alterações específicas devido a questões ambientais e pessoais;
- Manutenção do benefício em razão da incapacidade temporária para o desempenho laboral;
- Sugestão de aposentadoria por invalidez em razão da incapacidade permanente e irreversível para qualquer atividade laboral, tendo em vista o esgotamento de todas as possibilidades de reinserção funcional acima descritas.

A partir disso, após as perícias médicas, as decisões da equipe e médico perito em relação aos casos eram comunicados aos órgãos competentes, tais quais Recursos Humanos da Administração e Secretarias da Prefeitura Municipal e demais autarquias, por meio do Comunicado de Resultado de Exame Médico. Nos casos em que se constatava a possibilidade de um retorno mediante condições peculiares, era enviada uma comunicação formal na qualidade de ofício, a qual era direcionada ao Serviço Especializado em Engenharia de Segurança e em Medicina do Trabalho (SEESMT) da Prefeitura Municipal e Recursos Humanos das autarquias, com prazo de alta adequado para a tomada de providências.

Na sequência, era responsabilidade do SEESMT e órgãos competentes a programação das ações subsequentes para a reinserção dos servidores. Para tanto, os referidos contavam com equipes multidisciplinares compostas por médicos peritos, técnico em segurança do trabalho, enfermeira e assistentes sociais ou algum profissional de Recursos Humanos, os quais eram guiados pelas solicitações da previdência no que tange ao retorno ao trabalho em condições específicas.

## **II – Caracterização dos servidores em auxílio-doença com períodos crônicos de afastamento**

A Tabela 1 apresenta a preeminência de servidores na faixa etária adulta entre 20 e 59 anos (76%), do sexo feminino (74%) e lotados na Prefeitura Municipal (97%).

<b>(n=123)</b>	<b>MÍNIMO/MÁXIMO</b>	<b>MÉDIA</b>
<b>Idade Atual (anos)</b>	23/70	51,7
<b>(n=123)</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>% (n)</b>
<b>Faixas Etárias (anos)</b>	<b>20 a 39</b>	13 (16)
	<b>40 a 49</b>	26 (32)
	<b>50 a 59</b>	37 (45)
	<b>A partir de 60</b>	24 (30)
<b>Sexo</b>	<b>Feminino</b>	74 (91)
	<b>Masculino</b>	26 (32)
<b>Administração Pública</b>	<b>Prefeitura Municipal</b>	97 (119)
	<b>Câmara Municipal</b>	2 (3)
	<b>SEMAE</b>	1 (1)

**Tabela 1 – Dados sociodemográficos dos servidores**

Os dados apresentados na Tabela 2 demonstram a preponderância de servidores lotados na Secretaria Municipal de Educação (49%) e Saúde (32%). Já em relação aos cargos, o levantamento sinaliza a predominância dos cargos de Professor do Ensino Básico (32%), Auxiliar administrativo (11%) e Auxiliar de serviços gerais (9%).

<b>(n=119)</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>% (n)</b>
<b>Secretaria (Prefeitura Municipal)</b>	<b>Educação</b>	49 (59)
	<b>Saúde</b>	32 (37)
	<b>Administração</b>	8 (9)
	<b>Assistência Social</b>	2 (3)
	<b>Trânsito</b>	2 (3)
	<b>Outros</b>	7 (8)
<b>(n=123)</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>% (n)</b>
<b>Cargo</b>	<b>PEB 1</b>	32 (39)
	<b>Agente administrativo</b>	11 (13)
	<b>Auxiliar de Serv. Ger.</b>	9 (11)
	<b>Auxiliar de Enf.</b>	6 (8)
	<b>Motorista</b>	6 (8)
	<b>Coordenador Pedag.</b>	5 (6)
	<b>Dentista</b>	3 (4)
	<b>Outros</b>	28 (34)

Tabela 2 – Dados funcionais dos servidores

### III – Dados dos afastamentos caracterizados por períodos crônicos

O Gráfico 1 apresenta as CIDs mais recorrentes apresentadas, sendo considerada apenas uma vez cada CID com a mesma letra. Observa-se a prevalência da CID F (n=53), seguida de M (n=24) e S (n=15).

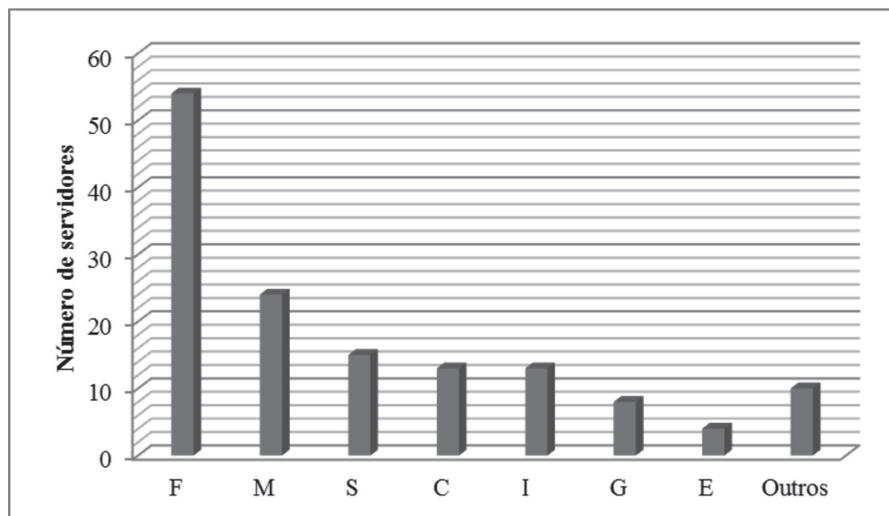


Gráfico 1 – CIDs apresentadas pelos servidores (n=123)

Na Tabela 3 observa-se uma média de aproximadamente 13,4 meses de afastamento com maior incidência de afastamentos com até 1 ano de duração (72%). Observa-se que 50% dos servidores apresentavam período de afastamento crônico anterior a março de 2014.

<b>(n=123)</b>	<b>MÍNIMO/MÁXIMO</b>	<b>MÉDIA</b>
<b>Tempo de afastamento (meses)</b>	2/92	13,4
<b>(n=123)</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>% (n)</b>
<b>Períodos de afastamento (meses)</b>	<b>Até 6</b>	42 (51)
	<b>6 a 12</b>	30 (37)
	<b>13 a 24</b>	16 (20)
	<b>25 a 36</b>	4 (5)
	<b>37 a 48</b>	2 (3)
	<b>Acima de 48</b>	6 (7)
<b>Período Crônico anterior a março/2014</b>	<b>Ausente</b>	50 (61)
	<b>Presente (Mesma CID)</b>	42 (52)
	<b>Presente (CID diferente)</b>	8 (10)

**Tabela 3 – Dados referentes ao afastamento dos servidores**

#### IV – Resultados obtidos após intervenções da equipe transdisciplinar

A Tabela 4 apresenta a alta como principal tipo de resolução dos casos (61%), dentre esses a mais frequente foi a alta comum (59%), seguida de alta com restrição de algumas atividades incompatíveis com o quadro e/ou com potencial de agravamento do mesmo. Ademais se observou que 73% dos servidores não apresentaram reincidência após o retorno às atividades laborais.

<b>(n=123)</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>% (n)</b>
<b>Resolução dos casos</b>	<b>Alta</b>	61 (75)
	<b>Afastados</b>	12 (15)
	<b>Aposentadoria</b>	16 (20)
	<b>Processo Judicial</b>	4 (5)
	<b>Falecimento</b>	5 (6)
	<b>Exoneração</b>	2 (2)
<b>(n=75)</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>% (n)</b>
<b>Tipos de alta</b>	<b>Comum</b>	59 (44)
	<b>Com restrição</b>	27 (20)
	<b>Readaptação</b>	8 (6)
	<b>Mudança de local</b>	5 (4)
	<b>Mudança de horário</b>	1 (1)
<b>Reincidência após alta</b>	<b>Ausente</b>	73 (55)
	<b>Presente</b>	27 (20)

Tabela 4 – Dados referentes aos servidores que tiveram alta da RioPretoPrev

O Gráfico 2 demonstra que a maioria das reincidências eram recorrentes (n=13), ou seja, mesmo após a alta, os servidores solicitavam prorrogação do benefício, não retornando ao trabalho, enquanto 35% (n=7) apresentaram um retorno pontual ao longo do primeiro ano após a alta.

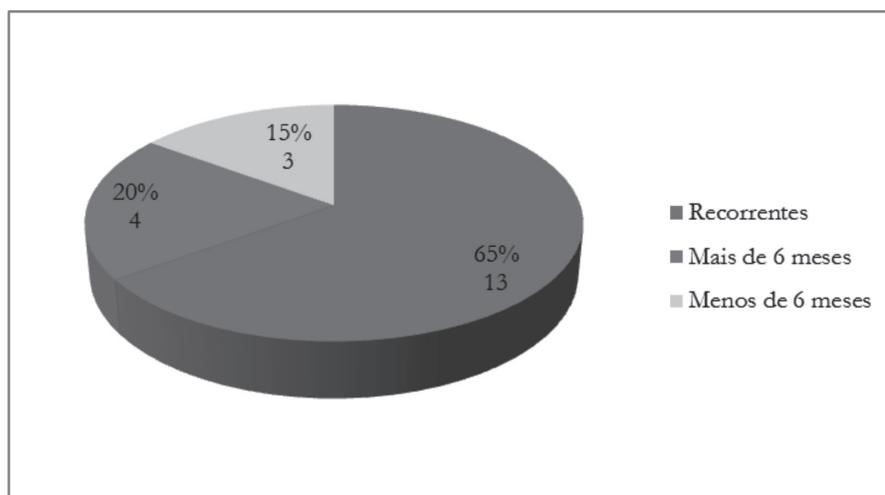


Gráfico 2 – Reincidências (n=20)

## DISCUSSÃO

O levantamento dos dados sociodemográficos dos servidores em afastamentos por períodos crônicos demonstra a preeminência de transtornos mentais e comportamentais seguidos de comprometimentos osteomusculares, revelando similaridade com estudo epidemiológico sobre a prevalência das doenças crônicas no Brasil (SILVA et al., 2003), já que estas têm sido as principais causas de adoecimentos no mundo do trabalho contemporâneo conforme já citado.

Tais fatores ocasionam um importante impacto socioeconômico, sobretudo quando se considera que o grupo etário mais prevalente neste estudo se encontra na faixa etária adulta, entre 20 e 59 anos (MOURA; CARVALHO; SILVA, 2007), grupo considerado produtivo no mercado de

trabalho, haja vista o aumento da expectativa de vida e o envelhecimento populacional (CORREA, 2015). Esses aspectos sinalizam a necessidade de intervenções neste seguimento, considerando os motivos do adoecimento e o grau de comprometimento para o desempenho funcional.

Observam-se a alta incidência de servidores com longos períodos de afastamento bem como de servidores que já haviam se afastado anteriormente por esta autarquia, com nova reincidência devido às mesmas queixas. Esses fatores podem ser explicados pela falta de intervenção precoce anterior ao ingresso da equipe que vislumbressem uma avaliação holística desses afastamentos a partir de ações contínuas de retorno ao trabalho adequado em condições compatíveis com a capacidade funcional dos mesmos. Esses aspectos corroboram com colocações sobre a ausência de ações precoces ou voltadas a reinserção laboral como fator que contribui para dificuldades no processo de reinserção laboral, levando a longos períodos de afastamento (TOLDRÁ et al., 2010). Portanto as políticas de saúde do trabalhador devem contemplar a categoria de indivíduos em períodos de afastamento, minimizando a ocorrência de acidentes e doenças advindas da atividade laboral, beneficiando a capacidade do trabalhador e diminuindo os índices de afastamento (DUTRA; COSTA; SAMPAIO, 2016).

Por outro lado salientam que a partir do momento em que os trabalhadores são acompanhados por uma equipe com diferentes saberes, pode haver uma maior predisposição para a diminuição do tempo de afastamento (BRASIL, 2003), realidade essa que foi constatada neste estudo, já que 73% dos servidores não apresentaram reincidência após o retorno ao trabalho, considerando a possível relação desses dados com o início de intervenções de uma equipe transdisciplinar juntamente aos médicos peritos e órgãos do ente patronal.

Observa-se que a maioria dos servidores recebeu alta comum durante as avaliações, demonstrando que embora o indivíduo apresentasse a doença, ainda assim reunia condições de retorno ao trabalho sem nenhuma restrição ou limitação importante que se revelasse enquanto fator dificultador ao processo de alta. Portanto, corrobora-se com a ideia de que ter a doença não implica necessariamente em afastamento do trabalho, julgando que a capacidade para o trabalho é um fenômeno que

vai além da doença, da limitação funcional ou da deficiência física ou mental, envolvendo questões como: escolaridade; idade; sexo; orientação e identidade sexual; raça; qualificação profissional; tipo de atividade a ser desenvolvida; apoio familiar e social; recursos psicológicos individuais e recursos materiais, todos esses considerados decisivos para o êxito de uma (re)inserção ao trabalho (INSS, 2016). Isto reforça ainda mais a importância de uma avaliação específica e criteriosa, que considere não apenas aspectos biológicos, mas também o contexto psicossocial, laboral e ambiental nas quais os servidores se inserem socialmente, conforme determinação da própria CIF, instrumento que norteia os procedimentos de avaliação da equipe (INSS, 2016).

Esses aspectos também podem explicar o número significativo de servidores com indicação de restrição funcional, tipo de alta que foi implementada pela equipe tendo em vista que muitos servidores apresentavam incompatibilidade de uma ou mais atividades previstas em seu cargo com o exercício laboral atual. Sendo assim, a alta com restrição prevê limitar temporariamente ou permanentemente alguma tarefa ou atividade incompatível com o cargo ocupado pelo servidor, de forma a proporcionar reinserção laboral em condições adequadas e compatíveis, sem, todavia, readaptá-lo em outra função, permanecendo no cargo de origem, já que se considera que a reinserção no cargo de origem contribui para maiores índices de sucesso no processo (TOLDRÁ et al., 2010), sendo a readaptação uma medida extrema para casos de incompatibilidade total do cargo ocupado pelo servidor em razão a incapacidade funcional adquirida.

Anteriormente ao início do trabalho havia um alto número de indicações de readaptação, sobretudo devido à ausência de uma avaliação mais holística e criteriosa. Assim, considera-se que a inserção da equipe transdisciplinar se mostrou sobremodo importante devido a redução do número de indicações desse tipo de processo. Os casos submetidos a esse processo contaram com o consentimento e participação dos servidores afastados e dos respectivos setores da administração pública, através de reuniões intersetoriais. Devido ausência da necessidade profissionalização específica no que tange a nova função, tendo em vista o nível considerável de escolaridade e afinidade com as atribuições novas entre os candidatos, ficou a cargo da PM e autarquias o treinamento e

capacitação para a nova função após o retorno ao trabalho. Esse treinamento se mostrou sobretudo importante para afinidade com as novas tarefas, atividades e funções, uma vez que se a ausência desse tipo de prática pode constituir-se enquanto fator que corrobora para que o sujeito fique a margem do processo produtivo, reforçando experiências de fracasso ao retorno ao trabalho, sobretudo piora da sintomatologia (TOLDRÁ et al., 2010).

Foram observadas dificuldades em alguns casos em detrimento de fatores pessoais dos servidores tais como a falta de adesão ao processo de alta ou as sugestões de retorno ao trabalho com condições específicas. Entende-se que tal aspecto possivelmente pode estar relacionado às intervenções tardias em casos caracterizados enquanto crônicos, visto que a literatura aponta redução pela metade dos índices de êxito no retorno ao trabalho após 3 meses de afastamento, o que justifica a necessidade de ações precoces (ACOEM, 2006), sendo esse aspecto um facilitador no processo de reinserção (TOLDRÁ et al., 2010). Por outro lado, acredita-se que as intervenções precoces devido a implementação de um trabalho avaliativo e de acompanhamento pela equipe transdisciplinar tenham contribuído tanto para o retorno ao trabalho quanto para o alto número de casos que não apresentaram reincidências, sendo baixo também o número de servidores com afastamentos pontuais em até 1 ano após a alta. Pode-se inferir que tais desdobramentos se devem, sobretudo pela com ações precoces, visto que os casos novos têm sido acompanhados desde o início do afastamento (TOLDRÁ et al., 2010).

Outro fator facilitador no processo de retorno ao trabalho foram as parcerias intersetoriais com o ente patronal e autarquias, através do SE-ESMT e RH, já que se acredita que o trabalho em rede revela resultados satisfatórios quando todos os órgãos envolvidos demonstram comprometimento sobretudo objetivos semelhantes, refletindo nos resultados positivos alcançados. Isso possivelmente explica a presença de mais da metade dos casos que receberam alta e que tiveram baixos índices de reincidências, já que as ações sugeridas foram implementadas em todos os âmbitos, favorecendo um retorno ao trabalho compatível com a funcionalidade apresentada pelos servidores, conforme preconiza a CIF.

Por fim, não se pode deixar de pontuar a necessidade da norma-

tização do trabalho da equipe no que diz respeito ao processo de reinserção laboral, já que a Administração Pública se sujeita aos princípios constitucionais, sendo a legalidade um deles, limitando o exercício do poder público e de seus agentes somente no que está previsto e permitido em lei (BRASIL, 1988). A implementação de um programa eficaz de reabilitação profissional também é relevante no sentido de garantir um retorno ao trabalho em condições compatíveis, prevenindo desdobramentos negativos, tanto para o empregador, quanto para os sujeitos, o que nos leva a concordar com o fato de que deveria haver, por parte do poder público, uma prática rotineira na avaliação contínua de ações nesse sentido, a voltadas ao trabalhador (MTE, 2013).

## CONCLUSÃO

A partir dos dados supracitados é possível visualizar que o trabalho da equipe tem sido relevante no processo de avaliação, acompanhamento e reinserção dos servidores afastados por auxílio-doença, de forma a corroborar para a redução dos casos crônicos. O estudo também destaca a importância e necessidade de se adotar medidas precoces de intervenção nos processos de afastamento do trabalho, já que foi possível observar que existe uma maior chance de êxito nos processos de alta quando as intervenções são realizadas no início do afastamento, evitando a cronificação do caso. Cabe aqui destacar que este trabalho implica diretamente na gestão financeira do regime, sobretudo em relação ao equilíbrio financeiro e atuarial da autarquia, haja vista a diminuição de afastamentos prolongados e o quantitativo e qualitativo êxito nos processos de retorno ao trabalho sem reincidências significativas. Esta ação pressupõe a garantia dos direitos previdenciários dos servidores que realmente fazem jus ao auxílio-doença, considerando os critérios de concessão do referido benefício e as proposições do MTE.

À luz do exposto ressalta-se a relevância da normatização das ações realizadas pela equipe para ações mais efetivas e respaldadas. Também se aponta a necessidade de novos estudos que visem demonstrar a eficácia das intervenções realizadas em outros âmbitos do serviço público, de forma a contribuir para trocas e direcionamento de políticas públicas para a reinserção de servidores em afastamento bem como sobre a necessidade de fomentar discussões no âmbito da saúde do trabalhador,

ampliando a visão desta política para o setor público, já que os servidores efetivos também são trabalhadores inseridos em processos de trabalho que não se eximem dos riscos e adoecimentos a que estão expostos.

## REFERÊNCIAS

AMERICAN COLLEGE OF OCCUPATIONAL AND ENVIRONMENTAL MEDICINE. Preventing Needless Work Disability by Helping People Stay Employed, 2006. Disponível em: <<https://www.aoem.org/PreventingNeedlessWorkDisability.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

ARNETZ, B. B.; SJÖGREN, B.; RYDÉHN, B; MEISEL, R. Early workplace intervention for employees with musculoskeletal-related absenteeism: a prospective controlled intervention. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, v. 45, n. 5, p. 499-506, mai. 2003.

BORSOI, I. C. F. Da relação entre trabalho e saúde à relação entre trabalho e saúde mental. *Psicologia e Sociedade*, v. 19, p. 103-11, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Monitoramento de benefícios por incapacidade: 2º Boletim Quadrimestral sobre Benefício por Incapacidade. Brasília, 2015.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. Fundacentro. Proposta de diretrizes para uma política de reabilitação profissional. Brasília. 2003. Disponível em: <<http://www.diesat.org.br/arquivos/DIRETRIZES-RP.pdf>>. Acesso em: ago.2016.

CORREA, C. H. Expectativa de vida no mercado brasileiro. Banco Central do Brasil. Trabalhos para Discussão, Brasília, 2015.

DUTRA, F. C. M. S.; COSTA, L. C.; SAMPAIO, R. F. A influência do

afastamento do trabalho na percepção de saúde e qualidade de vida de indivíduos adultos. *Fisioterapia e Pesquisa*, v. 23, n. 1, p. 98-104, 2013.

FERREIRA, H.P.; MARTINS, L. C.; BRAGA, A. L. F.; GARCIA, M. L. B. O impacto da doença crônica no cuidador. *Revista Brasileira de Clínica Médica*, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 278-284, jul.-ago. 2012.

FERREIRA, V. C. P.; SANTOS JÚNIOR, A. F.; AZEVEDO, R. C.; VALVERDE, G. A representação social do trabalho: uma contribuição para o estudo da motivação. *Revista Estação Científica*, 2005.

GEHRING-JUNIOR, G; CORRÊA FILHO, H. R.; VIEIRA NETO, J. D.; FERREIRA, N. A.; VIEIRA, S. V. R. Absenteísmo-doença entre profissionais de enfermagem da rede básica do SUS – Campinas. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 401-409, 2007.

GEHRING-JUNIOR, G.; SOARES, S. E.; CORRÊA, H. R. Serviços de Saúde do Trabalhador: a co-gestão em universidade pública. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 98-110, jan.-mar. 2003.

Instituto Nacional do Seguro Social. Manual Técnico de Procedimentos da área de Reabilitação Profissional, v. 1. DIRSAT. 2016.

MENEZES, A. O desemprego e suas consequências biopsicossociais. *Ciente Fico*, Salvador, v. 1, n. 7, 2007. Disponível em: <<http://www.frb.br/ciente/ADM/ADM.MENEZES.F1.pdf>>. Acesso em: dez. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Proposta de diretrizes para uma política de reabilitação profissional. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2013. Disponível em: <<http://www.diesat.org.br/arquivos/DIRETRIZES-RP.pdf>>.

MOURA, A. A. G.; CARVALHO, E. F.; SILVA, N. J. C. Repercussão das doenças crônicas não-transmissíveis na concessão de benefícios pela previdência social. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 6, p. 1661-1672, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. CIF: Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo – EDUSP; 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – CID-10, 2008. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/WebHelp/cid10.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

PEREIRA, K. Y.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. *Textos Contextos*, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 114-127, jan.-jun. 2013.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Lei complementar nº 05, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: <[http://www.sspm.org.br/site/detalhes\\_lei.asp?id\\_lei=85070037](http://www.sspm.org.br/site/detalhes_lei.asp?id_lei=85070037)>. Acesso em: jan. 2017.

SCOPEL, M. J. Retorno ao trabalho: trajetória de trabalhadores metalúrgicos portadores de LER/DORT. 2005. 131 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social e Institucional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

SHAW, W. S.; PRANSKY, G.; WINTERS, T. The back disability risk questionnaire for work-related, acute back pain: prediction of unresolved problems at 3-month follow-up. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, v. 51, n. 2, p. 185-194, fev. 2009.

SILVA, J. J. B.; GOMES, F. B. C.; CEZÁRIO, A. C.; MOURA, L. Doenças e agravos não-transmissíveis: bases epidemiológicas. In: ROUQUAYROL, M. Z.; FILHO, A. N. (Org.) *Epidemiologia e saúde*. 6 ed. Rio de Janeiro: MEDSI; 2003. p. 289-311.

TAVARES, A. A.; FREITAS, L. M.; SILVA, F. C. M.; SAMPAIO, R. F. Organização do cotidiano de indivíduos com doenças crônicas a partir da estratégia de grupo. *Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar*, v. 20, n. 1, p. 95-105, 2012.

TOLDRÁ, R. C.; DALDON, M. T. B.; SANTOS, M. C; LANCMAN, S. Facilitadores e barreiras para o retorno ao trabalho: a experiência de trabalhadores atendidos em um centro de referência em saúde do trabalhador – SP, Brasil. Revista Brasileira de Saúde Ocupacional, São Paulo, v. 35, n.121, jan.-jun. 2010.

VASCONCELOS, Z. B.; OLIVEIRA, I. D. (Org.). Orientação vocacional: alguns aspectos teóricos, técnicos e práticos. 1.ed. São Paulo: Vetor, 2004. 205 p.

## A PRECARIEDADE DA PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA

*Douglas Tanus Amari Farias de Figueiredo<sup>1</sup>*

### 1. Breves considerações

Há tempos que os estatutos dos servidores públicos, seja no âmbito municipal, estadual ou federal, ao estabelecer as sanções disciplinares inerentes aos servidores públicos que praticam, durante o exercício de suas funções, infração de natureza gravíssima, após averiguação em Sindicância Administrativa, possuem dispositivo que determinam a aplicação da penalidade de demissão e/ou cassação da aposentadoria.

O regime jurídico dos servidores públicos da União, aprovado pela Lei Federal n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, por exemplo, ao estabelecer tais sanções, prevê expressamente no artigo 127 e seus incisos que são penalidades disciplinares a “demissão” (inciso III) e a “cassação de aposentadoria ou disponibilidade” (inciso IV).

Daí surge a importante discussão quanto a aplicação destas penalidades aos servidores que já se encontram na inatividade, usufruindo do benefício da aposentadoria, por terem completado os requisitos exigidos na Constituição. Dúvidas quanto a aplicabilidade da pena de cassação da aposentadoria frente aos princípios constitucionais e previdenciários, refletem ao operador do direito, um grande dilema inerente à eficácia dos dispositivos estatutários disciplinares.

### 2. Natureza jurídica e histórica da pena de cassação da aposentadoria

Os dispositivos estatutários que preveem a pena de cassação da aposentadoria estão em consonância com as normas constitucionais

---

<sup>1</sup> Advogado, com Pós-Graduação em Nível de Especialização Lato Sensu em Regime em Próprio de Previdência Social pelo Complexo Educacional Damásio E. Jesus, em Direito Processual Civil pela PUCAMP e em Gestão Pública e Administração de Cidades pela Anhanguera Educacional. Há mais de 10 anos atua em serviços de assessoria e consultoria para a administração pública, especialmente aos RPPS, ministrando cursos e treinamentos, elaborando pareceres, regulamentos, anteprojetos de lei, normas internas, entre outros. Atualmente é Diretor Jurídico do SEPREV, RPPS de Indaiatuba.

que regiam a previdência dos servidores públicos, antes das reformas e avanços provocados, principalmente, pelas Emendas n.ºs 20/98 e 41/03.

Eis o texto original do artigo 40 da Constituição

*Art. 40. O servidor será aposentado:*

*I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;*

*II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;*

*III - voluntariamente:*

*a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;*

*b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;*

*c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;*

*d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.*

*§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.*

*§ 2º - A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.*

*§ 3º - O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.*

*§ 4º - Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.*

*§ 5º - O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade*

*dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.*

Antes da reforma da previdência aprovada em 16 de dezembro de 1998 (EC 20) a Constituição exigia a comprovação de tempo de serviço para concessão da aposentadoria e permitia a contagem de tempos fictos, havendo, inclusive, leis locais que asseguravam aos servidores vantagens para o cálculo do tempo exigido para a aposentadoria, permitindo-se a conversão de licença prêmio em tempo de serviço; a contagem de tempo de serviço em dobro; arredondamento do tempo de serviço, para antecipação do benefício, quando faltava menos de 6 (seis) meses para o servidor se aposentar; e outras permissões e regalias estatutárias.

Ao permitir a contagem de tempo de serviço (sem necessidade de contribuição) e a conversão de dias fictamente, a Constituição assegurava aos servidores vantagens que, indiscutivelmente, tratavam a aposentadoria no serviço público como um prêmio. Nesta sistemática, o servidor que exerce suas funções e desempenhasse o seu papel no serviço público sem sofrer sanções disciplinares, teria assegurado o prêmio da aposentadoria.

Por esta razão, a previsão estatutária de aplicação de penalidade de cassação da aposentadoria ou demissão, ao servidor que cometer falta gravíssima, alcança fundamento e sentido no sistema previdenciário que vigorou até 16 de dezembro de 1998.

Com as novas redações do artigo 40 da Constituição Federal, promovidas pelas Emendas 20 e 41, nasceu no ordenamento premissas relevantes para a manutenção do RPPS, tendo sido incluído no dispositivo constitucional expressões importantes como o “caráter contributivo e solidário” e “equilíbrio financeiro e atuarial”, impondo-se à previdência do servidor, maior controle dos seus recursos e previsão futura dos benefícios previdenciários.

### **3. As reformas previdenciárias e a instituição do caráter contributivo**

De acordo com o novo texto constitucional a aposentadoria deixa de ser assegurada ao “bom servidor”, como “prêmio”, e passa a ser con-

quistada pelo servidor de acordo com todo o histórico de sua vida funcional, exigindo-se o antigo tempo de serviço, acrescido da nova exigência de efetiva contribuição.

Lembramos que na Constituição Federal de 1988 a contribuição enraizada desde a criação do sistema previdenciário no país, perdeu força, afastando a previdência pública do equilíbrio financeiro. Diversos entes públicos ficaram sem exigir a correspondente contribuição previdenciária, por alguns anos.

A EC 20 traz a seguinte redação ao caput do artigo 40

*Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)*

Coimbra, logo após a publicação da Constituição de 1988, reflete o ocorrido

Em seus primórdios, o Seguro Social alicerçou-se em contribuições dos segurados e de seus empregadores, com o concurso do Estado, vertida em porção igual essas repartições. Na seguridade social, tal conveniência de recursos pode estar presente, mas já com aspecto diverso, pois que nos últimos anos a contribuição do segurado perdeu relevância que antes ostentava na formação dos fundos previdenciários, ao mesmo tempo que cresciam de porte as participações dos empregadores e da sociedade. (COIMBRA, 1990)

Com a EC 20, portanto, há o resgate do sistema contributivo, retirado da Constituição em sua redação original de 1988, como assevera Bruno Martins

*essa situação perdurou até 1998, quando, com a Emenda Constitucional n. 20/1998, afasta-se o caráter premial dos benefícios previdenciários no serviço público”, fazendo com que para previdência*

*pública seja “devolvido o caráter contributivo. (MARTINS, 2014)*

Têm-se, portanto, que o fundamento primordial instituído aos regimes próprios é de assegurar, mediante contribuição, aos seus beneficiários os meios de subsistência nos eventos de incapacidade, velhice e falecimento.

A garantia de bem-estar dada para os servidores que fazem parte do sistema, exige, então, o tempo de atividade, como já existia no antigo sistema, mas, passa também a exigir periódica contribuição previdenciária.

Na lição atual de Barroso

*O caráter contributivo encontra base jurídica no art. 40, caput, da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/98. Quanto ao financiamento do RPPS, estabeleceu-se textualmente, o caráter contributivo dos regimes próprios, adicionando à exigência de tempo de serviço o tempo de contribuição como requisitos para a aposentadoria. O caráter contributivo reforçou a natureza securitária do regime próprio, pois o servidor e seus dependentes só farão jus ao benefício se houver a correspondente contribuição, o que já vinha paulatinamente acontecendo. (CAMPOS, 2014)*

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro o serviço previdenciário passa a ser “entendido à semelhança do contrato de seguro, em que o segurado paga determinada contribuição, com vistas à cobertura de riscos futuros”. (DI PIETRO, 2000)

Mesmo com algumas ressalvas, ante a nossa realidade nacional, é certo que este é o objetivo a ser alcançado, principalmente após a instituição do caráter contributivo da previdência, razão pela qual alguns dispositivos previstos no regime jurídico dos servidores, contrários à Constituição e aos interesses da Administração, ficaram ultrapassados.

#### **4. A precariedade da pena de cassação da aposentadoria**

Com as reformas constitucionais promovidas pelas EC 20 e EC 41,

a natureza jurídica da aposentadoria do servidor público deixa de ser assegurada como “prêmio” para alcançar condição efetiva de “benefício previdenciário”, originado exclusivamente de contribuição obrigatória mensal, de forma que para se ter direito a qualquer benefício previdenciário, é necessário que haja contribuição para manutenção do regime.

O texto constitucional, inclusive hoje em vigor, ficou com a seguinte redação

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

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

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

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

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

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

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

Diógenes Gasparini afirma corretamente que o servidor efetivo tem o direito de ver contado, para fins de aposentadoria, o tempo de contribuição para o regime de previdência, dada a garantia de contagem desses tempos. (GASPARINI, 2003)

Por esta razão entendemos precária a cassação da aposentadoria!

É certo que no caso da demissão, que acarreta na perda do cargo público, haverá a perda da qualidade de segurado e a ausência de contribuição previdenciária, razão pela qual o servidor demitido não fará jus a qualquer benefício previdenciário (ressalvado o direito de utilizar o tempo de contribuição em outro regime).

No entanto, no caso da pena de cassação da aposentadoria, após as reformas constitucionais, não nos desvinculamos do entendimento de sua aplicação afrontaria premissas constitucionais, especialmente àquela prevista no art. 5, inciso XXXVI da Constituição Federal, na medida em que o direito a nova aposentadoria por tempo de contribuição, com o cumprimento dos requisitos, passaria à condição de direito adquirido.

É o que se depreende da leitura da garantia constitucional

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico per-*

*feito e a coisa julgada;*

Se a exigência para aposentadoria é de efetivo tempo de contribuição previdenciária, de forma que o servidor conquista o seu direito, independentemente da graça ou prêmio assegurado pela administração, não pode o Estatuto dos Servidores prever a extinção do direito adquirido, sendo, ao nosso ver, inconstitucional a aplicação de pena de cassação da aposentadoria se os efeitos da penalidade imposta forem posteriores ao cumprimento dos requisitos.

O fato da penalidade estar prevista no regime de trabalho dos servidores não retira a clareza do sistema previdenciário constitucional, não devendo ser aplicado o referido dispositivo, a exemplo do que ocorre com alguns estatutos que ainda preveem a contagem do tempo de serviço em dobro, o que hoje é clara e expressamente vedado pelo § 10 do artigo 40 da Constituição Federal.

Caso contrário, teríamos a questão de como ficaria o tempo de contribuição deste servidor. O servidor poderia computar todo o seu tempo de contribuição para a futura aposentadoria em regime posterior (seja, RGPS ou regime próprio de outro ente estatal), ainda que diverso, ou nenhum tempo lhe restaria para se aposentar em outros regimes?

Ainda, no caso dos servidores estatutários que não possuem regime próprio, vinculado ao RGPS, iria a Autarquia Federal cassar as aposentadorias ali concedidas? Parece-nos que não.

Pelo que sabemos nenhum segurado do regime geral de previdência, por condenação criminal ou outra condenação da esfera da União, tem sua aposentadoria cassada, devendo cada penalidade ser aplicada somente na sua esfera (penal, civil, tributária, previdenciária, etc.). Até porque se o servidor não pudesse mais contar o seu tempo de contribuição em nenhum regime, estaríamos aplicando uma penalidade de forma exagerada, obtendo vantagem ilícita pelas contribuições vertidas em todo seu tempo funcional, em afronta ao princípio da razoabilidade.

Por outro lado, se entendermos que o servidor pode contar o tempo de contribuição para levar a outro regime, então também pode se

aposentar no regime de previdência que completou os requisitos, não podendo sofrer a penalidade de cassação de aposentadoria se o direito ao benefício tiver sido adquirido antes dos efeitos da decisão disciplinar.

É claro que subjetivamente, em alguns casos, analisando a possibilidade de falta disciplinar, acharíamos justa a cassação, como medida de punição, mas, a correção disciplinar não pode afetar os direitos previdenciários adquiridos, devendo o órgão previdenciário, apenas, cumprir os ditames e princípios constitucionais na esfera previdenciária.

Além disso, a Constituição Federal proíbe expressamente as sanções perpétuas, capitais, cruéis e degradantes (art. 5º, III e XLVII, “b”, “c” c/c art. 60, § 4º, IV). A finalidade constitucional é de após punir, reconduzir o infrator ao convívio social, em respeito às garantias fundamentais à liberdade e à dignidade humana.

Logo, além de afrontar diversos princípios a cassação da aposentadoria por ilícito funcional, ao nosso ver, alcança condição desumana e irrazoável, por condenar o servidor perpetuamente.

O próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já apontou a incompatibilidade entre as leis que determinam a cassação de aposentadoria como sanção disciplinar, com a nova ordem constitucional estabelecida após as reformas constitucionais, que tornaram o regime previdenciário dos servidores públicos um sistema de caráter contributivo e solidário (Agravo Regimental 2165948722014826000050000, TJSP; Mandado de segurança nº 2091987-98.2014.8.26.0000, TJSP).

Segundo a decisão não importa se o processo administrativo tramitou de forma regular e com resguardo de todas as garantias previstas na Constituição. O Relator Paulo Dimas de Bellis Mascaretti conclui pela incompatibilidade das leis que preconizam a cassação de aposentadoria como sanção disciplinar com a nova ordem constitucional, definindo

*“Inafastável, pois, a conclusão de que com a exigência de contribuição previdenciária visando financiar a futura aposentadoria, o processo administrativo disciplinar que conclui pela pena de cassação do benefício previdenciário viola diretamente o artigo 40, caput, e §*

*5º do artigo 195, ambos da Constituição da República, pois como mencionado acima, o sistema previdenciário tornou-se retributivo, o que acarreta na concessão e manutenção do benefício, após o implemento do tempo exigido de contribuição”, afirmou em voto.*

*“Não se pode olvidar, ademais, que os proventos de aposentadoria têm caráter alimentar e a cassação do benefício, por causa alheia à legislação previdenciária aplicável, importa em relegar o servidor à situação de absoluta indigência, privando-o dos recursos indispensáveis à sua sobrevivência, justamente no momento em que normalmente já não ostenta plenas condições de trabalho.”*

Assim, a aplicação de penalidade de cassação de aposentadoria ao servidor que tiver completado os requisitos para a aposentadoria antes dos efeitos da decisão disciplinar é demasiadamente injusta e inconstitucional.

## 5. Conclusão

A maioria dos estatutos dos servidores públicos estão desatualizados e mantém a pena de cassação da aposentadoria para punição de falta gravíssima em processo disciplinar, fundamentados no antigo sistema previdenciário que vigorou até 16 de dezembro de 1998, antes da EC 20.

Com as reformas previdenciárias, o regime próprio de previdência do servidor passou a exigir equilíbrio financeiro e atuarial de forma que somente os servidores públicos que contribuíam ao sistema mantiveram sua inscrição e passaram a ter direito aos benefícios previdenciários.

Também deixou de existir as antigas regalias que asseguravam ao servidor vantagens nos benefícios, sem contrapartida, razão que conferia à aposentadoria natureza de premiação.

Na antiga sistemática, cassar a aposentadoria do servidor e retirar um prêmio, conquistado sem contrapartida, e retirá-lo pela má conduta e mal exemplo conferido aos demais servidores pertencentes à Administração.

Com o novo sistema, que exigiu efetiva contribuição para manutenção da previdência e, por consequência, como requisito indispensável para a aposentadoria, não há como conferir ao benefício a antiga condição de prêmio, de forma que a aposentadoria passou a ser conquistada pelo servidor.

Uma vez adquirido o direito à aposentadoria, não pode uma decisão disciplinar com efeitos posteriores, determinar sua cassação.

A pena de cassação da aposentadoria, frente aos novos dispositivos constitucionais, possui clara precariedade e afronta aos princípios e normas constitucionais, não devendo ser aplicada pelos regimes previdenciários, ainda que a conduta do servidor tenha patente e subjetiva rejeição da sociedade.

A correção disciplinar não pode afetar os direitos previdenciários adquiridos, sob pena de aplicarmos sanções perpétuas, capitais, cruéis e degradantes, em afronta ao art. 5º, III e XLVII, “b”, “c” c/c art. 60, § 4º, IV da Constituição.

Portanto, concluímos que a penalidade estudada afronta normas constitucionais, impelindo o servidor a condições desumanas e irrazoáveis, por sua condição de perpetuidade, não podendo ser somada às demais sanções aplicáveis nas esferas administrativas, cíveis, penais, entre outras.

### Referências

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. 5ª ed., Curitiba: Juruá, 2014.

COIMBRA, J. R. Feijó. Direito Previdenciário Brasileiro. 2ª ed., Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1990.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

182 Regimes Próprios: Aspectos Relevantes

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*, 8<sup>a</sup> ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

MARTINS, Bruno Sá Mendes. *Direito constitucional previdenciário do servidor público*. 2<sup>a</sup> ed., São Paulo: LTr, 2014.

## O POSICIONAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO NO JULGAMENTO DAS APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ DOS SERVIDORES PÚBLICOS, COM PROVENTOS INTEGRAIS

*Lucia Helena Vieira*<sup>1</sup>

*Magadar Rosália da Costa Briguet*<sup>2</sup>

Resumo: Este artigo<sup>3</sup> trata das aposentadorias por invalidez dos servidores públicos, especialmente no que concerne ao cálculo de proventos e seus reajustes, à luz das Constituições Federais e Emendas Reformadoras. A par da contextualização histórico-constitucional do benefício, analisa a doutrina e as recentes decisões dos Tribunais Superiores, que resultam num novo amoldamento, quanto às aposentadorias por invalidez, com proventos integrais, decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional e doença grave prevista em lei. Analisa também o leading case tratado no RE 924456/SP, reconhecida a repercussão geral do tema – 754, em tramitação no Supremo Tribunal Federal e os seus efeitos na gestão dos regimes previdenciários. Ao final, o artigo aponta a insegurança jurídica com que se defrontam os gestores dos regimes próprios na concessão de novos benefícios e na revisão daqueles que já foram deferidos, bem assim a constatação de eventual inexistência de vantagem para o segurado aposentado.

**Palavras-chaves:** aposentadoria por invalidez, cálculo do benefício, revisão dos valores dos proventos e o posicionamento do Poder Judiciário.

---

<sup>1</sup> Advogada, Especialista em Regime Próprio de Previdência Social, em Direito Constitucional e Tributário, Procuradora do Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Diadema, Vice-Presidente da Região Sudeste da ABIPEM (Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais).

<sup>2</sup> Magadar Rosália Costa Briguet: Advogada, Especialista em Direito do Estado e em Direito Ambiental, Procuradora aposentada do Município de São Paulo, Professora, Consultora Jurídica da ABIPEM (Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais) e da APEPREM (Associação Paulista das Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios, Professora no curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito Damásio – Regime Próprio de Previdência Social.

<sup>3</sup> Este artigo foi selecionado para compor o livro do VIII Congresso Internacional de Direito Previdenciário e do Trabalho, realizado pelo IAPE- Instituto dos Advogados revidenciários, em 2016.

## 1 – Considerações Iniciais

A finalidade do presente artigo é analisar a fixação dos proventos do servidor público, quando a aposentadoria é concedida em razão da incapacitação por doença grave, prevista em lei.

Objetivando uma melhor compreensão, será feita inicialmente uma abordagem histórica da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos, notadamente, à luz da Constituição Federal de 1988, das Emendas Constitucionais nº 20, de 1998 e nº 41, de 2003 que trouxeram profundas modificações nas aposentadorias dos servidores públicos, inclusive nas aposentadorias por invalidez.

Destacar-se-á, também, a edição da EC nº 70/2012, editada especificamente para introduzir o art. 6ºA na EC nº. 41, de 2003, para disciplinar a fixação de proventos das aposentadorias por invalidez especial, instituindo uma espécie de regra transitória para os servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003.

Na sequência, será destacada a forma de cálculos dos proventos da aposentadoria por invalidez, quando integrais, na conformidade das regras estabelecidas no art. 40, § 1º, I, da Constituição Federal e na forma do referido art. 6ºA da EC nº. 41, de 2003, fazendo um cotejo entre os aludidos critérios de cálculo.

Em seguida, serão examinadas as decisões dos Tribunais Superiores (Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal), que não fazem distinção para a fixação de proventos em uma e outra regra, o que gerou um descompasso na aplicação dos critérios de cálculo, sobretudo em face da eficácia temporal do art. 6ºA da EC nº 41, razão pela qual pende de julgamento no Supremo Tribunal Federal o RE 924456/SP, reconhecida a repercussão geral do tema (tema 754).

Por derradeiro, serão tecidas algumas considerações pontuais, tendo em vista os fatos expostos.

## 2 - Escorço Histórico:

A aposentadoria dos servidores públicos sempre foi tema objeto das diversas Constituições da República, distinguindo as respectivas espécies e a forma de cálculo dos proventos e seus reajustamentos.

A Constituição Federal de 1988, em sua redação original, dispôs no art. 40, inciso I, que o servidor será aposentado por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos.

Remarque-se que a base de cálculo das aposentadorias dos servidores públicos estava fixada nos respectivos vencimentos.

De sua vez, a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, manteve o benefício nos mesmos termos da Constituição de 1988, entretanto, a base de cálculo dos proventos passou a corresponder à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo, em que se deu a aposentadoria (§ 3º, do art. 40).

Com a edição da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, na base de cálculo de todas as modalidades de aposentadorias previstas no citado art. 40, passaram a ser consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência (o regime próprio e o regime geral), devidamente atualizadas consoante determinação de lei infraconstitucional.

A Lei Federal nº. 10.887, de 18 de junho de 2004 (resultante da conversão da Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004), disciplinou o referido cálculo em seu art. 1º..

Em março de 2012, foi promulgada a EC nº. 70, que acrescentou o art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003 (data de publicação da EC nº. 41).

Com a citada Emenda, os servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 e que se aposentaram ou vierem a se aposentar, a partir de 2004, por invalidez, com proventos integrais ou proporcionais, terão os cálculos dos seus proventos fixados na remuneração no cargo efetivo, portanto, despicando o cálculo de média de que trata o art. 40, § 3º, c/c o art. 1º da Lei nº. 10.887, de 2004.

Por outro lado, ficou garantida para esses servidores a vantagem da paridade, ou seja, isonomia com os ativos da mesma categoria funcional garantia essa, estendida para as pensões por morte legadas por esses servidores aos seus dependentes.

Relevante consignar que a emenda reformadora estabeleceu que os efeitos financeiros desse novo critério de cálculo e correção seriam produzidos a partir da data da sua publicação.

### **3- Espécies de proventos na aposentadoria por invalidez**

Do exame dos dispositivos constitucionais acima referenciados, extrai-se que a aposentadoria por invalidez dos servidores públicos difere daquela concedida aos segurados do regime geral de previdência social, na medida em que o legislador constituinte distingue os proventos em integrais, quando a invalidez decorre de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave contagiosa, ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais ao tempo de contribuição, nos demais casos de incapacitação do servidor.

Observe-se que a regra geral é a fixação dos proventos na proporcionalidade do tempo de contribuição apurado, sendo os proventos integrais a exceção.

Remarque-se que houve grande discussão, no âmbito dos regimes próprios, sobre o rol de doenças previstas na lei constituir rol taxativo ou exemplificativo, sendo que o Superior Tribunal de Justiça entendia ser exemplificativo.

Finalmente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recur-

so Extraordinário 656.860, em sede de repercussão geral, portanto, com carga normativa muito próxima dos efeitos erga omnes e vinculante, pois é capaz de influenciar os pronunciamentos dos demais órgãos jurisdicionais e do próprio STF sobre a matéria, decidiu que o rol legal é taxativo, de modo que, se a doença que enseja a aposentadoria não estiver expressamente nele prevista, os proventos serão fixados proporcionalmente ao tempo de contribuição apresentado pelo servidor.

O acórdão porta a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ COM PROVENTOS INTEGRAIS. ART. 40, § 1º, I, DA CF. SUBMISSÃO AO DISPOSTO EM LEI ORDINÁRIA. 1. O art. 40, § 1º, I, da Constituição Federal assegura aos servidores públicos abrangidos pelo regime de previdência nele estabelecido o direito a aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. O benefício será devido com proventos integrais quando a invalidez for decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, “na forma da lei”. 2. Pertence, portanto, ao domínio normativo ordinário a definição das doenças e moléstias que ensejam aposentadoria por invalidez com proventos integrais, cujo rol, segundo a jurisprudência assentada pelo STF, tem natureza taxativa. 3. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

Tal decisão acabou com a polêmica então existente no Judiciário, posto que inúmeras decisões judiciais, inclusive expendidas pelo Superior Tribunal de Justiça, reconheciam que o rol de doenças contido na lei era meramente exemplificativo, cabendo à perícia médica atestar se a doença era grave ou não, a ensejar a aposentadoria por invalidez do servidor com proventos integrais.

#### **4 – Cálculos dos proventos de aposentadoria por invalidez**

##### **4.1. Na EC nº. 41, de 2003**

Como se verificou no tópico acima, a EC nº. 41, de 2003 introdu-

ziu regime de cálculo diferente daquele que estava definido na Constituição de 1988 e na EC nº 20, de 1998.

A EC nº 41 definiu como base de cálculo de todas as aposentadorias previstas no § 1º do art. 40, a média de remuneração-de-contribuição na forma estabelecida pela Lei federal nº.10.887, de 2004 (art. 1º.)

Assim, no que tange às aposentadorias por invalidez, a EC n.º 41 mudou apenas a base de cálculo, permanecendo, conforme a causa da incapacitação, a proporcionalidade ao tempo de contribuição, como regra geral, e integralidade, quando a invalidez decorrer de moléstia profissional, acidente em serviço ou doença grave prevista em lei.

Destarte, no âmbito dos RPPS, no caso de aposentadoria por invalidez, independentemente da data de ingresso do servidor, ao concederem o benefício, efetuavam o cálculo de proporcionalidade ou integralidade sobre o resultado da média obtida de acordo com a Lei nº 10.887, de 2004.

#### 4.2. Na EC nº. 70, de 2012

Sobreveio em março de 2012, a EC nº. 70, que alterou a sistemática, criando diferenciação de cálculo, em razão da data de ingresso do servidor no serviço público, assegurando para os servidores que ingressaram até 31.12.2003, a remuneração no cargo efetivo como base de cálculo (sem necessidade de se fazer o cálculo de média). Não se alterou a questão da proporcionalidade ou integralidade.

Preceitua o dispositivo:

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo

efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.

Desse modo, para esses servidores, enquadrados na EC n.º.70, quando a causa da invalidez for decorrente de acidente do trabalho, moléstia profissional ou doença grave prevista em lei, os proventos serão integrais (100% sobre a remuneração no cargo efetivo). Fora dessas hipóteses, os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição apurado (x por cento sobre a remuneração no cargo efetivo). Ambas as modalidades, têm direito à paridade (igualdade dos inativos com ativos), paridade essa que se estende às pensões delas decorrentes.

A EC n.º 70/2012 determinou, no art. 2º, que os RPPS deveriam proceder, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da entrada em vigor da Emenda, à revisão das aposentadorias, e das pensões delas decorrentes, concedidas a partir de 1º de janeiro de 2004 (portanto, aposentadorias que utilizaram o regime de média e que deveriam ser revistas), com efeitos financeiros a partir da data de sua promulgação (30.03.2012).

## **5. Posicionamento do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça**

Logo, surgiram questionamentos, quanto à vigência dos efeitos financeiros, em relação à paridade, se desde a data da aposentadoria (concedidas após 2004) ou da data da edição da Emenda (30.03.2012). Submetidos ao crivo do Supremo Tribunal Federal, o resultado foi no sentido de se confirmar o disposto no art. 2º da EC 70.

Com efeito, em decisão monocrática, o Ministro. Relator Teori Zavascki, no RE 639.132/RJ (Dje de 12.02.2014) ressaltou que, *por previsão expressa do art. 2º. da EC 70/12, os efeitos financeiros de tal*

*norma retroagirão apenas à data de promulgação dessa emenda, ou seja, 30.03.2012 (cf. RE 639.132/RJ, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 12.2.2014; RE AgRg 646.680/AL, 1ª T, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 06.12.2013).*

Para os servidores que ingressaram a partir de 2004, a base de cálculo seria sempre na forma do art. 61, da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02, de 31 de março de 2009, que, aliás, reproduz o já citado art. 1º da Lei 10.887, de 2004.

Entretanto, decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal foram no sentido de que os aposentados por invalidez permanente, com fundamento no art. 40, § 1º, II, da CF, em razão de doença grave têm direito a proventos integrais equivalentes à última remuneração do servidor no cargo efetivo, não se aplicando o cálculo redutor nos proventos do servidor previsto na forma da Lei Federal 10.887/04, sob pena de se tornar proporcional o benefício.

Confira-se a decisão proferida pelo STJ cuja ementa encontra-se vazada nos seguintes termos:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ PERMANENTE. DOENÇA GRAVE OU INCURÁVEL (PARALISIA IRREVERSÍVEL E INCAPACITANTE). EC Nº 41/2003. MÉTODO DE CÁLCULO DOS PROVENTOS DA INATIVIDADE. DIREITO AO VALOR INTEGRAL. INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 10.887/2004 (MÉDIA ARITMÉTICA SIMPLES DAS MAIORES REMUNERAÇÕES). ENTENDIMENTO SECUNDADO COM A SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 70/2012. 1. Não há vício consistente em omissão, contradição ou obscuridade quando o Tribunal de origem decide fundamentadamente todas as questões postas ao seu crivo. O mero inconformismo da parte com o julgamento contrário à sua pretensão não caracteriza falta de prestação jurisdicional. 2. Este Tribunal Superior consagrou o entendimento de que a Emenda Constitucional nº 41/2003, ao extinguir o cálculo integral para as aposentadorias e pensões de servidores públicos (art. 40, §§ 3º e 7º, da Constituição Federal), também excetuou, expressa-

mente, as hipóteses em que o benefício deveria permanecer sendo pago integralmente: como no caso de servidor público aposentado por invalidez permanente, decorrente de doença grave ou incurável, prevista em rol taxativo da legislação de regência (art. 40, § 1º, inciso I, parte final, da Constituição Federal). 3. A Lei nº 10.887/2004, que regulamentou a EC nº 41/2003, disciplinando o método de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos com base na média aritmética simples das maiores remunerações, não se aplica nas aposentadorias por invalidez permanente oriundas de moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificados em lei, dado que os proventos, nesses casos, deverão ser integrais. Entendimento secundado com o advento da Emenda Constitucional nº 70/2012, que acrescentou o art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41/2003. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AI 1.397.824/GO, 5ª T, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJ. 02.10.2012) (grifamos).

Destaque-se o excerto da decisão monocrática proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, publicada em 23.05.2014, no RE nº 810.477/PE, que reconheceu o direito da servidora:

Isso porque o acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que são devidos proventos integrais ao servidor aposentado por invalidez permanente, nos casos em que tal condição decorrer de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, considerada a última remuneração, mesmo após a vigência da Emenda Constitucional 41/2003.

Nesse sentido, cito os seguintes julgados de ambas as Turmas desta Corte:

“PROVENTOS INTEGRAIS E PROPORCIONAIS – INVALIDEZ – MOLÉSTIA GRAVE ESPECIFICADA EM LEI – PRECEDENTES. A aposentadoria por invalidez decorrente de moléstia grave especificada em lei implica o direito à integralidade dos proventos” (ARE 653.084-AgR/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. PROVENTOS INTEGRAIS. ART. 40,

§ 1º, I, DA CONSTITUIÇÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A jurisprudência desta Corte

firmou-se no sentido de que são devidos proventos integrais ao servidor aposentado por invalidez permanente, nos casos em que tal condição decorrer de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. Precedentes.

II – Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE 769.391-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, Dje 24.03.2011).

Esse posicionamento já estava perfilhado pelo STF, antes e depois da edição da EC nº. 70/2012, consoante demonstram as seguintes decisões: AI nº 809.579/MG, DJe de 17/9/10; AI nº 678.148/MS, Segunda Turma, Relator Ministro Celso de Mello, DJe de 13/12/12; RE 634136/AgR/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 20.09.2012; ARE nº 682.728/GO-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 11/12/12; ARE n 683.686/GO-AgR, Segunda Turma, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 4/10/12.

Assim, nos termos das referidas decisões, os servidores que ingressaram a partir de 2004, quando aposentados por invalidez com proventos integrais (aposentadoria decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional e doença grave, prevista em lei), terão os proventos fixados na remuneração no cargo efetivo (sem cálculo de média).

Na verdade, o STF igualou as hipóteses de aposentadoria por invalidez fundadas no art. 40, § 1º, II, na regra de exceção (proventos integrais) com as da EC 70/2012, onde o legislador recuperou a base de cálculo das aposentadorias por invalidez dos servidores que ingressaram até 31.12.2003 (EC 41), definindo, para essas, que a base de cálculo, para incidência da proporcionalidade ou integralidade, seria sempre a remuneração no cargo efetivo e não a média das contribuições.

Fácil concluir que o STF, ao assim decidir, acabou por garantir aos servidores que ingressaram após a EC 41, que se aposentarem por invalidez na regra de exceção (proventos integrais), o cálculo dos proventos sobre a remuneração no cargo efetivo, a partir de 2004, e para os servidores que se enquadrarem na EC 70, os efeitos da paridade foram limitados à data da emenda.

Essa dicotomia de tratamento foi verificada pelo Ministro Dias Toffoli, no julgamento do ARE 791.475 e considerando a relevância do tema, submeteu ao Plenário proposta de reconhecimento de repercussão geral do tema, que foi aprovada por maioria e registrada como tema 754 RG (posteriormente referido recurso foi substituído para julgamento pelo processo nº RE 924456, que passou a ser o leading case).

Nesse julgamento, a Excelsa Corte definirá a eficácia temporal do art. 6º.A da EC 41, incluído pela EC 70, que restabeleceu a integralidade e paridade de proventos para os servidores públicos aposentados por invalidez permanente decorrente de doença grave, ou em outras palavras: se é possível ao servidor público (que ingressou antes de 31.12.2003) aposentado por invalidez permanente decorrente de moléstia grave, após a entrada em vigor da Emenda Constitucional (EC) 41, mas antes da EC 70, receber retroativamente proventos integrais calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

## 6. Nosso posicionamento

No nosso sentir, as teses sufragadas pelas Cortes Superiores acabam por descaracterizar o enquadramento dos servidores aposentados por invalidez, com proventos integrais, na forma do art. 40, § 1º, II, que ingressaram no serviço público após a EC 41, submetendo-os ao mesmo tratamento conferido pela EC 70, que limitou sua aplicação aos servidores que ingressaram até 31.12.2003.

Vale dizer: para as Cortes Superiores não há distinção, para fins de fixação dos proventos integrais dos servidores aposentados por invalidez em relação aos servidores que ingressaram antes ou depois da EC 41.

A par disso, o entendimento de integralidade resta distorcido em seu sentido, na medida em que integralidade pressupõe base de cálculo.

A doutrina assinala muito apropriadamente:

Não confundir proventos integrais com integralidade da base de cálculo de proventos. O valor da aposentadoria é encontrado aplicando-se um percentual sobre uma base de cálculo. Essa base de cálculo, com a Emenda Constitucional 41/2003, deixou de ser a

remuneração no cargo efetivo. Quando o percentual incidente sobre a base de cálculo (seja a remuneração integral ou não) for igual a 100%, afirma-se que os proventos da aposentadoria serão integrais. Quando o percentual for inferior a 100%, tem-se a aposentadoria com proventos proporcionais. A Emenda Constitucional 41/2003, desse modo, extinguiu a integralidade (remuneração integral do cargo efetivo) da base de cálculo da aposentadoria, mas não os proventos integrais (permanece a existência de aposentadoria com proventos integrais, ou seja, com aplicação do percentual de 100% sobre a base de cálculo da aposentadoria).

É certo que a EC n.º. 41, de 2003, constitui o marco de extinção da integralidade (proventos integrais correspondentes à última remuneração) e paridade (igualdade dos inativos com os ativos no reajustamento), pois, como demonstrado, anteriormente à referida emenda a integralidade estava prevista no art. 3º do art. 40 da CF, que foi alterado para prever que os proventos de aposentadoria, em todas as modalidades previstas no art. 40, § 1º, devem ser calculados com base na média aritmética utilizada para contribuição aos regimes previdenciários (critério esse disciplinado pela Lei federal n.º 10.887, de 2004).

Cotejando as redações do citado § 3º, tem-se:

a) na EC n.º. 20, de 98:

§ 3º. Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

b) na EC n.º. 41, de 2003:

§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.

O posicionamento dos Tribunais Superiores a respeito do cálculo

dos proventos das aposentadorias por invalidez, para os servidores que ingressaram no serviço público, após 31.12.2004, representa, data vênua, um equívoco jurisprudencial, criando um descompasso na aplicação das regras constitucionais e das emendas reformadoras.

Pela mesma razão, a questão da correção (reajustamento) posterior das aludidas aposentadorias com proventos integrais, também foi alterada pela EC nº 41, suprimindo-se a regra de paridade (§ 8 do art. 40) pela regra do reajuste que preserve o valor real do benefício (§ 8º do art. 40 na nova redação).

Comparem-se os dispositivos:

a) na EC 20, de 1998:

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

b) na EC 41, de 2003:

§ 8º. É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

Enfim, a jurisprudência acima colacionada baralhou duas situações diversas: servidores que entraram antes da EC 41 e servidores que ingressaram após a citada emenda, criando verdadeiro regime híbrido o qual vem sendo combatido pelo próprio STF, em situações semelhantes.

## **7- Considerações Finais**

Na finalização do presente, impende observar que o tema em debate traz para os gestores e operadores de direito, no âmbito dos regimes próprios, incerteza jurídica na forma de cálculo que deverão observar na concessão da aposentadoria por invalidez, decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, prevista em lei, para os servidores que ingressaram após a EC 41, de 2003.

De se dizer, ademais, que a adoção do critério de cálculo sustentado pelos Tribunais Superiores (integralidade da última remuneração do servidor) e a da paridade para a correção posterior do benefício, nem sempre se revela mais vantajoso, para o segurado.

É interessante notar que com a extinção da paridade pela EC nº. 41, na concessão da aposentadoria pelo art. 40, § 1º, nas modalidades nesse dispositivo previsto, para os servidores que ingressaram ou ingressarem a partir de 2004, a mesma emenda instituiu como forma de reajuste dessas aposentadorias o que preserve o valor real do benefício.

Isso significa que na gestão dos benefícios previdenciários dos servidores, há duas espécies de aposentado e pensionista: os que têm paridade e os que não têm, possuindo esses últimos apenas o reajuste anual.

Ocorre em inúmeros entes federativos que são concedidos índices de reajuste que atualizam apenas as aposentadorias (e pensões) sem direito à paridade. Com relação às aposentadorias (e pensões) com direito à paridade, somente terão reajustes quando forem dados aos ativos, o que nem todo ano é feito, e quando concedido, não se observam índices que reajustam o valor real da remuneração dos servidores.

Daí a razão pela qual, a paridade nem sempre traz vantagem para o aposentado, depende exclusivamente na política remuneratória adotada por ente federativo, que em sua autonomia, concede acréscimos nos vencimentos/proventos dos servidores ativos, observadas as forças das suas respectivas forças orçamentárias.

Tem-se, desse modo, que em caso de revisão de aposentadorias já concedidas, que implique adoção do novo critério, com recálculo dos va-

lores dos proventos, pode haver redução no valor nominal dos proventos.

Com efeito, tal situação foi constatada por ocasião da implementação da EC 70, de 2012, tendo o então Ministério da Previdência, pelos órgãos reguladores dos regimes próprios, orientado no sentido de que, havendo redução no valor nominal do benefício em razão da diferença das regras de reajustamento da remuneração dos ativos (que define a revisão pela paridade), em comparação com o reajustamento anual dos benefícios para manter o valor real, previsto na redação atual do art. 40, § 8º da Constituição, deveria ser observado o princípio constitucional de irredutibilidade dos proventos, mantendo-se o pagamento da diferença constatada entre o valor que estava sendo pago e o novo valor, a título de vantagem de ordem pessoal, para ser absorvida nos posteriores reajustamentos.

Os Tribunais de Contas, no exercício de sua competência constitucional de apreciar a legalidade das aposentadorias e pensões dos servidores públicos (art. 71, III, da CF), já têm apontado a existência de desconformidade da metodologia de cálculo dos proventos integrais das aposentadorias por invalidez dos servidores que ingressaram após a EC 41, com os critérios adotados pelas Cortes Superiores, razão pela qual têm determinado o sobrestamento dos processos de aposentadoria, aguardando o desfecho do julgamento do tema 754 da Repercussão Geral, acima colacionado.

Acrescente-se, ainda, além do embaraço administrativo na tramitação dos processos de aposentadoria, indaga-se se os critérios propostos pelas Cortes Superiores, podem ser rejeitados pelos servidores, quando a alteração dos seus proventos resultar em diminuição do valor fixado originariamente, porquanto nem sempre a adoção da paridade acompanha o mesmo percentual utilizado para o reajustamento que preserve o valor real dos benefícios previdenciários (§8º do art. 40).

O questionamento é relevante na medida em que, quando se tratou da implementação da EC 70, considerou-se não haver espaço para a opção do servidor contemplado na Emenda, devendo os critérios por ela previstos ser obrigatoriamente adotados.

O tema ora abordado constitui mais um percalço na consolidação do sistema previdenciário, destinado aos servidores públicos, na medida em que se criam exceções não abrigadas expressamente nas emendas reformadoras.

Em conclusão: o tema abordado é polêmico e gera inconsistências na administração dos regimes próprios, de modo que se aguarda com ansiedade a decisão que será proferida no RE cunhado pela repercussão geral acima citada, esperando que possa o Supremo Tribunal Federal colocar pá de cal na questão, de modo a sanar a incerteza do valor do benefício previdenciário.

## BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BARROSO, Marcelo. Direitos Previdenciários Expectados. 1<sup>a</sup> ed. Curitiba: Juruá, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1989.

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 5out.1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 03out.2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28nov.1998. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm)>. Acesso em: 03.out.2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.887, de 18 de Junho de 2004. Dispõe sobre a apli-

cação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28nov.1998. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm)>. Acesso em: 04.out.2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. Orientação Normativa MPS/SPS n.º 02, DE 31 de março de 2009. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02/04/1998. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_090505-171130-380.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090505-171130-380.pdf)>. Acesso em: 04.out.2016

BRITO DE CAMPOS, Marcelo Barroso Lima. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 20ª ed. Rio de Janeiro: L. Juris, 2008.

DIAS, Eduardo Rocha; MONTEIRO DE MACEDO, José Leandro. Nova Previdência Social do Servidor Público. 2ª ed. São Paulo: Método, 2006.

HORVATH Jr, Miguel, Direito Previdenciário, 6.º ed. São Paulo: Q. Latin, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

NOGUEIRA, Narlton Gutierre. O Equilíbrio Financeiro e Atuarial dos RPPS: de Princípio Constitucional a Política Pública de Estado. Vol. 34. Brasília, MPS, 2012.

\_\_\_\_\_. A Constituição e o Direito à Previdência Social. São Paulo: LTR, 2009.

PEREIRA DE CASTRO, Carlos Alberto; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 17ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

## PERDA DO CARGO PÚBLICO E EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS

*Bruno Sá Freires Martins*<sup>1</sup>

### 1 – Introdução

A exclusão do servidor público dos quadros da Administração Pública gera uma série de consequências em sua vida e afeta diretamente o seu futuro já que tem efeito sobre sua filiação previdenciária.

Alcançando-o ainda que já tenha deixado os quadros da Administração Pública em razão da possibilidade de cassação de sua aposentadoria e a consequente suspensão do pagamento do benefício até então recebido normalmente.

Entretanto, com as mudanças promovidas nos últimos anos no sistema previdenciário do servidor público, tem ganhado força a restrição da extensão dos seus efeitos à esfera previdenciária, fazendo com que o tema ganhe cada vez mais relevância e seja objeto de discussão corrente.

### 2 – Hipóteses

Atualmente o servidor público pode perder o cargo que ocupa em razão de uma sanção administrativa ou mesmo de uma decisão judicial que pode se dar tanto no âmbito cível quanto no penal.

---

<sup>1</sup> Servidor público efetivo do Estado de Mato Grosso; advogado; consultor jurídico da ANEPREM; pós-graduado em Direito Público e em Direito Previdenciário; professor da LacConcursos e de pós-graduação na Universidade Federal de Mato Grosso, no ICAP – Instituto de Capacitação e Pós-graduação (Mato Grosso), no Instituto Infoc - Instituto Nacional de Formação Continuada (São Paulo), no Complexo Educacional Damásio de Jesus - curso de Regime Próprio de Previdência Social (São Paulo); fundador do site Previdência do Servidor ([www.previdencia-doservidor.com.br](http://www.previdencia-doservidor.com.br)); Presidente da Comissão de Regime Próprio de Previdência Social do Instituto dos Advogados Previdenciários – Conselho Federal (IAPE); membro do Comitê Técnico da Revista SÍNTESE Administração de Pessoal e Previdência do Agente Público, publicação do Grupo IOB e do Conselho de Pareceristas ad hoc do Juris Plenum Ouro ISSN n.º 1983-2097 da Editora Plenum; escreve todas as terças-feiras para a Coluna Previdência do Servidor no Jornal Juríd Digital (ISSN 1980-4288) endereço [www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor](http://www.jornaljurid.com.br/colunas/previdencia-do-servidor), autor dos livros: DIREITO CONSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO, A PENSÃO POR MORTE e REGIME PRÓPRIO – IMPACTOS DA MP n.º 664/14 ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS e MANUAL PRÁTICO DAS APOSENTADORIAS DO SERVIDOR PÚBLICO, todos da editora LTr e de diversos artigos nas áreas de Direito Previdenciário e Direito Administrativo.

Situações que admitem, nos termos da legislação pátria, como sanções a demissão, a declaração de perda do cargo ou da função pública e a cassação de aposentadoria.

### **3 – Cassação da Aposentadoria**

A cassação de aposentadoria consiste em instituto jurídico pelo qual o servidor que cometeu uma infração punível com a pena de demissão, venha a ser sancionado com a retirada de sua aposentadoria por ter sido a pena aplicada após a sua inativação.

Pena essa prevista em todos os Estatutos de servidores públicos vigentes no País, encontrando como fundamento o fato de que essa é a única punição possível ao servidor após a sua aposentadoria, sob pena de não lhe ser imputada qualquer outra responsabilização administrativa decorrente do descumprimento dos deveres estatutariamente previstos.

Entretanto, há de se ressaltar que a dita sanção foi instituída quando a Constituição Federal estabelecia que a aposentadoria se constituía em uma benesse concedida pela Administração Pública ao servidor.

Benesse essa decorrente de seu labor por longo período em favor do respectivo Ente Federado, caracterizado pelo decorrer do seu tempo de serviço ou ainda de sua idade avançada.

Realidade essa que já não existe mais, uma vez que com o advento da Emenda Constitucional n. 20/98 o sistema previdenciário do servidor público adotou o caráter contributivo como princípio.

Momento em que a concessão de benefícios, em especial da aposentadoria, passaram a exigir a efetiva contribuição pecuniária para o Regime.

Daí afirmar-se que a proteção previdenciária exige a contribuição direta do protegido no custeio de suas ações como condição necessária para a qualificação do direito subjetivo a essa proteção.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MARTINS, Bruno Sá Freire. DIREITO CONSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO, editora LTr, 2ª edição.

Portanto, a referida Emenda fez com que a previdência do servidor retomasse sua natureza securitária, onde a concessão de benefícios pressupõe a efetivação de contribuições em favor do sistema.

Nessa condição, em que pese a relação direta entre o direito administrativo e o direito previdenciário, não se pode admitir a existência de comunicabilidade irrestrita entre ambos, ao ponto de a decisão administrativa aplicadora de sanção ter força suficiente para afastar um direito constituído por intermédio do cumprimento de obrigações pecuniárias por parte do servidor.

Ainda mais quando seus pressupostos têm fundamentos totalmente diferentes, já que a sanção decorre de uma infração administrativa sem qualquer relação com o benefício concedido, enquanto esse tem por fundamento o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas.

Ou seja, não seria possível a retirada da aposentadoria por fatos alheios à sua concessão, posicionamento esse inclusive adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, senão vejamos:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. Aplicação da pena de demissão a bem do serviço publico ao impetrante, que no exercício de suas funções de Perito Criminal, teria forjado provas para alterar resultado de laudo em favor de terceiros, mediante o recebimento de valor em moeda. Apuração da existência do ilícito administrativo. Superveniência de aposentadoria do impetrante no curso do PAD. Pena de demissão convalidada em pena de cassação da aposentadoria. Inadmissibilidade. Caráter retributivo do sistema previdenciário do servidor público que não autoriza a aplicação de tal pena, após o advento das ECs 03/93 e 20/98, que alteraram o artigo 40 da CF/88. Segurança concedida.<sup>2</sup>

Isso porque sendo de caráter contributivo, é como se o servidor estivesse “comprando” o seu direito à aposentadoria; ele paga por ela. Daí a aproximação com o contrato de seguro. Se o servidor paga a contribuição que o garante diante da ocorrência de riscos

---

<sup>2</sup> TJSP. Relator(a): Xavier de Aquino; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 25/02/2015; Data de registro: 03/03/2015

futuros, o correspondente direito ao benefício previdenciário não pode ser frustrado pela demissão. Se o governo quis equiparar o regime previdenciário do servidor público e o do trabalhador privado, essa aproximação vem com todas as consequências: o direito à aposentadoria, como benefício previdenciário de natureza contributiva, desvincula-se do direito ao exercício do cargo, desde que o servidor tenha completado os requisitos constitucionais para obtenção do benefício.<sup>3</sup>

Entretanto esse não é o posicionamento que vem sendo adotado pelos Tribunais Superiores, já que o Superior Tribunal de Justiça afirmou que:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E PENAL. PROVIMENTO NEGADO. 1. A despeito das teses que se tem levantado acerca da inconstitucionalidade da aplicação da pena de cassação de aposentadoria de servidor público em processo administrativo disciplinar, seja em razão do caráter contributivo dos benefícios previdenciários, seja à luz dos princípios do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, prevalece nesta Corte e no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que é possível a aplicação da referida pena, desde que haja expressa previsão legal e que o ilícito administrativo tenha sido cometido pelo servidor ainda na atividade. 2. A sentença proferida no âmbito criminal somente repercute na esfera administrativa quando reconhecida a inexistência material do fato ou a negativa de sua autoria. 3. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido, com a revogação da liminar deferida nos autos da MC n. 13.883/RJ.<sup>4</sup>

Referendado pelo Supremo Tribunal Federal, in verbis:

---

<sup>3</sup>DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella in CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA É INCOMPATÍVEL COM REGIME PREVIDENCIÁRIO DOS SERVIDORES, artigo publicado no site [www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br) (link: <http://www.conjur.com.br/2015-abr-16/interesse-publico-cassacao-aposentadoria-incompativel-regime-previdenciario-servidores#author>)

<sup>4</sup> STJ - RMS: 27216 RJ 2008/0150711-9, Relator: Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, Data de Julgamento: 28/04/2015, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/05/2015

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CONSTITUCIONALIDADE. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERIU A SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I – A natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Controvérsia sobre matéria constitucional evidenciada e risco de lesão à ordem e à economia públicas verificado. II – O Plenário Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela constitucionalidade da cassação da aposentadoria, inobstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário. Precedentes: MS 21.948/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, MS 23.299/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence e MS 23.219-AgR/RS, Rel. Min. Eros Grau. III – Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo. Precedentes. IV – Agravo regimental a que se nega provimento.<sup>5</sup>

Em que pese, em outra oportunidade, essa Corte já ter se manifestado em sentido contrário, com relação à pensão por morte:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ART. 117 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 53/1990. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO INSTITUÍDO AOS DEPENDENTES DE POLICIAL MILITAR EXCLUÍDO DA CORPORACÃO. CONSTITUCIONALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I – Compete aos Estados-membros dispor sobre os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, inclusive quanto aos direitos previdenciários. II – O benefício previdenciário instituído em favor dos dependentes de policial militar excluído da corporação representa uma contraprestação às contribuições previdenciárias pagas durante o período efetivamente trabalhado. III – Recurso extraordinário ao qual se nega provimento, assentando-se a constitucionalidade do art. 117 da Lei Complementar Estadual 53/1990.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> STA 729 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 28/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-121 DIVULG 22-06-2015 PUBLIC 23-06-2015.

<sup>6</sup> RE 610290, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 25/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 14-08-2013 PUBLIC 15-08-2013.

Motivo pelo qual, em que pese os argumentos constitucionais apresentados, sua aplicação ainda prevalecer no âmbito da Administração Pública, fazendo com que os servidores mesmo após a inativação venham a ser condenados administrativamente, perdendo sua aposentadoria por fatos alheios à concessão do benefício.

Hipótese em que lhe restará apenas pleitear a emissão de certidão de tempo de contribuição para que o tempo possa ser utilizado na concessão de outro benefício junto ao Regime Geral.

Certidão essa que não lhe pode ser negada, uma vez que seu intento é o de demonstrar a existência de tempo de contribuição do servidor junto ao Regime Próprio o que de fato ocorreu.

Lapso temporal esse que, no caso da cassação de aposentadoria, não foi considerado para a manutenção do benefício, mas não pode lhe ser retirado para efeitos de proteção previdenciária, enquanto direito social.

E na condição de direito social a previdência social, destinada a todos os trabalhadores indistintamente, conforme se denota do artigo 6º da Constituição Federal, não pode ser restringido ou retirado por norma ou ato administrativo.

Daí, o direito do servidor à utilização desse período para a concessão de aposentadoria junto a outro Regime Previdenciário.

#### **4 – Efeitos da Sentença que Declara a Perda do Cargo**

Pode ocorrer ainda que a perda do cargo público se dê após a inativação ou ainda durante o serviço ativo em razão de decisão judicial proferida em sentença ratificada pela segunda instância.

Nesse caso, em ocorrendo a mesma após a inativação do servidor será tida como cassação de aposentadoria, com todas as ressalvas apresentadas no item anterior quanto à inconstitucionalidade dessa pena.

Já quando proferida com o servidor em atividade, também lhe proporcionará o direito à emissão de Certidão de Tempo de Contribuição para utilização junto a outro Regime Previdenciário.

É bom deixar claro, novamente, que a introdução do caráter contributivo no Regime Próprio, modificou a natureza do sistema, fazendo com que os benefícios decorressem de situação diversa do simples exercício do cargo, pois também se faz necessário a realização de contribuições previdenciárias obrigatórias.

O caráter contributivo reforçou a natureza securitária do regime próprio, pois o servidor e seus dependentes só farão jus ao benefício se houver a correspondente contribuição, o que já vinha paulatinamente acontecendo.<sup>7</sup>

A partir de então, a comunicabilidade entre as questões que envolvem o exercício de cargo público e a concessão da aposentadoria ou mesmo os direitos decorrentes do tempo de contribuição deixaram de ser plenamente vinculadas.

Interpretação essa constante de portaria editada pelo extinto Ministério da Previdência Social, onde estabelece que a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição somente pode ocorrer quando se tratar de ex-servidor, ainda que a extinção do vínculo decorra da aplicação da pena de demissão:

Art. 6º Após as providências de que trata o art. 5º e observado, quando for o caso, o art. 10 desta Portaria, a unidade gestora do RPPS ou o órgão de origem do servidor deverá emitir a CTC sem rasuras, constando, obrigatoriamente, no mínimo:

...

II - nome do servidor, matrícula, RG, CPF, sexo, data de nascimento, filiação, PIS ou PASEP, cargo efetivo, lotação, data de admissão e data de exoneração ou demissão;

E como a demissão constitui-se em sanção aplicada em sede admi-

---

<sup>7</sup> CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS, 4ª edição, editora Juruá, página 84.

nistrativa, não se pode, em que pese a natureza de ato administrativo da Portaria, estender sua interpretação para contemplar os casos em que a perda da função ou do cargo público decorra de decisão judicial.

Contudo, as contribuições por si só não asseguram a manutenção da condição de segurado junto ao Regime Próprio, já que o caput do artigo 40 é claro ao afirmar que o referido regime previdenciário destina-se aos ocupantes de cargo de provimento efetivo, situação da qual o servidor não gozará mais após a sua demissão ou perda do cargo ou da função pública.

## 5 – Direito Adquirido

Agora, no caso de servidor demitido ou que perdeu o cargo ou a função pública em decorrência de decisão judicial cujos requisitos para a inativação em qualquer das regras constitucionais já tenham sido preenchidos haverá controvérsia quanto a possibilidade de lhe ser concedida a aposentadoria.

Hipótese em que, em tese, estaria amparado pelo direito adquirido e diversa da que permite a cassação da aposentadoria, pois aqui a sanção será aplicada antes da inativação.

Direito adquirido é o direito que o seu titular pode exercer, visto que não lhe falta nenhuma das condições estabelecidas pela Lei. Seu titular preencheu todas as exigências, inclusive aquelas que só o seriam após determinado tempo e/ou formalidade, ou seja, a condição a termo.<sup>8</sup>

Conceito ratificado em sede de Regime Próprio pelo teor da súmula 359 do Supremo Tribunal Federal cuja redação é a seguinte:

Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.

---

<sup>8</sup> DANTAS, Ivo. DIREITO ADQUIRIDO, EMENDAS CONSTITUCIONAIS E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. 3ª edição, editora Renovar, página 73.

Fundamentos esses que autorizam o reconhecimento do direito à inativação do servidor que preencheu os requisitos para tanto, ainda que tenha sido demitido ou tenha perdido seu cargo público por determinação judicial.

Entretanto, a jurisprudência pátria tem se controvertido acerca dessa possibilidade, negando-a nos casos de aposentadoria voluntária:

DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. O STF já firmou entendimento de que as esferas penal e administrativa são independentes, somente havendo repercussão da primeira na segunda nos casos de inexistência material do fato ou negativa de autoria (AI-AgR 856126, JOAQUIM BARBOSA, STF). Em complemento, dispõe o verbete 18 da Súmula de Jurisprudência do STF que “pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público”. O apelante apenas juntou aos autos certidão de que foi absolvido no processo criminal, sem a indicação dos fundamentos da absolvição. Tampouco juntou as peças do PAD e da ação criminal que permitam verificar a identidade da imputação. 3. O pedido de aposentadoria encontra óbice no art. 134 da Lei nº 8.112/90, a qual estabelece que “será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão”. O Supremo Tribunal Federal assentou que não é inconstitucional a penalidade de cassação de aposentadoria (RMS 24557). 4. Recurso desprovido.<sup>9</sup>

Já no caso de concessão de benefício por incapacidade o posicionamento é diferente, admitindo-se sua concessão senão vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO - DEMISSÃO DE SERVIDOR - PROCESSO ADMINISTRATIVO - FALTA AO SERVIÇO - PROVA ROBUSTA - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO PELA NÃO JUNTADA DOS CARTÕES DE PONTO - ESTABILIDADE PROVISÓRIA DE DIRIGENTE

---

<sup>9</sup> TRF2. AC 201351010069116 RJ. 7ª Turma Especializada. DJe 30/10/2014. Rel. Des. JOSE ARTHUR DINIZ BORGES

SINDICAL - NÃO APLICAÇÃO AO SERVIDOR PÚBLICO - PRECEDENTES DO STF - ALCOOLISMO CRÔNICO - NECESSIDADE DE TRATAMENTO OU APOSENTADORIA POR INVALIDEZ - ATO DE DEMISSÃO - ILEGALIDADE - REINTEGRAÇÃO - RECEBIMENTO DOS SALÁRIOS - DANO MORAL - CONFIGURAÇÃO.

1. Não macula o processo administrativo disciplinar, por si só, a falta de juntada dos cartões de ponto do servidor, considerando ser robusto o conjunto probatório no sentido da reiterada ausência no trabalho.
2. A estabilidade provisória do dirigente sindical não se estende ao servidor público de acordo com a jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal.
3. O servidor acometido de dependência crônica de alcoolismo deve ser licenciado para tratamento de saúde e, se for o caso, aposentado, por invalidez, não cabendo a pena de demissão, em razão de padecer da doença. Por consequência, impõe-se sua reintegração ao cargo com o pagamento retroativo de salários e vantagens que deixou de auferir.
4. A injusta demissão que ocasiona ao servidor doente a privação de sua subsistência e ainda configura o dono moral.
5. Recurso provido.<sup>10</sup>

Em que pese o fato ensejador da concessão do benefício, consistente no preenchimento dos requisitos antes da aplicação da pena de demissão estar presente nos dois casos, o fato é que alguns Tribunais se mantêm fiel ao pressuposto de que a pena de demissão prepondera até mesmo sobre os direitos previdenciários adquiridos.

Entendimento que contraria o conceito de direito adquirido e sua condição de direito fundamental do cidadão, dentre os quais figura o servidor público, devendo, como tal, prevalecer sobre todas as demais regras emanadas do ordenamento jurídico, sob pena de ofensa à cláusula pétrea constitucional.

---

<sup>10</sup> TJMG. AC 10184130009410001, 2ª CÂMARA CÍVEL, DJe 15/02/2016, Rel. Des. Raimundo Messias Júnior.

## **SERVIDOR PÚBLICO. A CONVERSÃO DE TEMPO E AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O TRABALHO REALIZADO PELA COPAJURE**

*Majoly Aline dos Anjos Hardy<sup>1</sup>*

Um dos temas que causam muitos requerimentos administrativos de discussões judiciais perante os Regimes Próprios de Previdência Social é a conversão do tempo, em razão da ausência de legislação.

A conversão do tempo especial em comum é tema diretamente relacionado aos pedidos de concessão de aposentadoria especial. Portanto, antes de adentrar no tema específico do presente estudo necessário tecer algumas considerações sobre a aposentadoria especial.

Perante o Supremo Tribunal Federal milhares de servidores públicos vinham impetrando Mandados de Injunção visando a concessão de liminar para que a administração pública, por meio de seus Regimes Próprios de Previdência Social-RPPS, lhes concedessem essa modalidade de aposentadoria, diante da omissão legislativa sobre a matéria, levada à ordem de direito constitucional desde 1988.

Esses inúmeros questionamentos geraram a publicação da Súmula Vinculante nº 33 do STF<sup>2</sup>, que regulamentou a adaptação, para os servidores públicos, das normas utilizadas pelo Regime Geral de Previdência Social para a aposentadoria especial decorrente do exercício de funções submetidas ao contato com agentes nocivos à saúde e integridade física, prevista no art. 40, §4º, III, da Constituição Federal, até que lei complementar federal seja editada para os servidores públicos.

Atualmente tramitam no Congresso Nacional projetos de lei complementar a respeito da matéria (nºs 554/2010 e 555/2010), de iniciativa do Poder Executivo Federal, que ainda não tiveram seu processo legislativo levado a termo.

---

<sup>1</sup> Procuradora do Município de Curitiba. Assessora Previdenciária no Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba-IPMC

<sup>2</sup> Súmula Vinculante 33: Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica

Por sua vez, o art. 5º, § único da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 proíbe que os entes federativos concedam aos seus servidores a aposentadoria especial antes que lei complementar federal discipline a matéria<sup>3</sup>.

E ainda, aplicando na íntegra as orientações expressas na Instrução Normativa MPS/SPS nº 01, de 22 de julho de 2010, de 18 de junho de 2004, alguns pedidos são negados, pois nem sempre os requisitos nela mencionados são comprovados para a concessão. Ainda mais considerando que o enquadramento por categoria profissional teve seu limite temporal fixado na legislação federal.

Portanto, o que os RPPS tem enfrentado é o constante pedido de concessão dessa aposentadoria, tendo que se utilizar de normas do RGPS, sem aplicar, por exemplo, o requisito da idade, regra definida para os servidores públicos desde a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. E, concluindo pela negativa da concessão desse benefício previdenciário, enfrentam o subsequente pedido de conversão do tempo especial em comum.

Esse tema tem sido cada vez mais frequente, considerando que a aposentadoria deve ser calculada pela média (art. 1º da Lei nº 10.887/2004) e sem aplicar a paridade<sup>4</sup>, o que desagrada o servidor no momento em que se depara com os valores. Com base nessas conclusões, o servidor acaba desistindo do pedido, solicitando, de imediato, a conversão.

Com relação ao animus da administração pública em reconhecer a atividade exercida pelos seus servidores titulares de cargo efetivo como especial, não está na seara da discricionariedade no procedimento, devendo ser comprovada a exposição - e o grau - aos agentes nocivos elen-

---

<sup>3</sup> Art. 5º Os 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 não poderão conceder benefícios distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social, de que trata a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, salvo disposição em contrário da Constituição Federal.

Parágrafo único. **Fica vedada a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que lei complementar federal discipline a matéria.**(grifo nosso)

<sup>4</sup> O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná vem definindo que a aposentadoria especial não deve ser concedida com paridade nem com proventos integrais, pois a aquisição do direito submete-se ao princípio *tempus regit actum* e, com base neste, adotam-se os novos institutos jurídicos trazidos pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. A respeito ver o Acórdão proferido na Apelação Cível nº 1473742-5 e ACR 1574103-4

cados nas normas técnicas aplicáveis.

Uma vez comprovada a exposição permanente e não eventual, estará apto, o servidor, à elegibilidade de acordo com a Lei Complementar Federal que vier a disciplinar a concessão. Em especial, os projetos de lei que estão em trâmite, conforme noticiado antes. Mas não a conversão do tempo.

Ou seja, na ausência da legislação, o ente federativo somente está obrigado a analisar pedidos desta natureza que estejam amparados por decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

Não cabe à administração pública ir além desta análise da concessão do benefício previdenciário especial, não podendo converter o tempo. A Súmula Vinculante tem apenas uma finalidade: análise da possibilidade de cumprimento de um suposto direito constitucional, que ainda não foi regulamentado por lei complementar exigida constitucionalmente, fazendo-se a analogia mediante os requisitos exigidos em situação similar e já regulamentada para o RGPS.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a mora legislativa do Presidente da República para regulamentar o art. 40, §4º, III da CF para os servidores públicos, concluindo pela aplicação, por analogia, do contido no art. 57 da Lei 8213/91, tornando possível que a administração pública analise requerimentos de concessão de aposentadoria especial. Porém, este mesmo Tribunal vem afirmando, em jurisprudência reiterada, que o Mandado de Injunção "...não é ação jurídica adequada para assegurar a contagem e a averbação de tempo de serviço trabalhado em condições especiais nos assentamentos funcionais do servidor público."<sup>5</sup>

Sobre a matéria o então Ministério da Previdência Social já se manifestou, analisando o alcance da Súmula Vinculante nº 33. Na Nota Técnica nº 02/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, itens 45 a 68, afirma que não se permite concluir que do comando expresso naquela súmula, uma vez proferida a ordem para que a administração pública analise o pedido de aposentadoria especial, seus efeitos não produzem a conversão compulsória do tempo.

---

<sup>5</sup> Conforme Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 3881, cuja Relatora foi a Ministra Carmen Lucia.

Esta Nota Técnica analisou a jurisprudência firmada até 2014. Entretanto, desde então, algumas mudanças ocorreram perante o STF, o que demonstraremos mais adiante.

As decisões judiciais, na sua grande maioria, tem sido fundamentadas no fato da Constituição Federal não dispor sobre o suposto direito à contagem diferenciada do tempo de serviço prestado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, tampouco exige a sua regulamentação.

E, se existe projeto de lei em trâmite, a sua conversão na seara judicial poderá afrontar norma futura, que poderá regulamentar a matéria de forma diferente.

Nesse sentido veja-se o que expressa o Acórdão proferido no Mandado de Injunção nº 2741, de Relatoria da Ministra Carmen Lúcia, publicado em 21.06.2010:

MANDADO DE INJUNÇÃO. ALEGADA AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTADORA DO ART. 40, § 4º, INC. III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA NA ESPÉCIE VERTENTE DO PRESSUPOSTO DE INVIABILIZAÇÃO DE EXERCÍCIO DE PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. MANDADO DE INJUNÇÃO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

...

7. O que o Impetrante pretende com o presente mandado de injunção é “ter o tempo de serviço exercido em condições insalubres, contado e averbado em sua ficha funcional, a fim de possibilitar, administrativamente, no tempo devido, requerer sua aposentadoria” (fl. 7). O mandado de injunção é insuscetível de conhecimento, pois o Impetrante não indica qualquer ato concreto que revele, por parte da administração pública, a inviabilidade de direitos ou liberdades constitucionais, bem como a soberania, a cidadania e a nacionalidade, por falta de norma regulamentadora do art. 40, § 4º, da Constituição. Essa ação constitucional exige, para efeito de cognoscibilidade, a demonstração fática de que a ausência da norma regulamentadora esteja inviabilizando o exercício do direito vindicado pelo Impetrante. A não apresentação de atos concretos e específicos

comprovando que o direito à aposentadoria especial estaria sendo inviabilizado revela que o Autor é carecedor da ação proposta. 8. Além disso, nem se pode alegar que quando o Impetrante preencher os requisitos para a aposentadoria especial faltará a norma regulamentadora, pois conforme informado, o Presidente da República enviou projeto de lei ao Congresso Nacional para regulamentar o § 4º do art. 40 da Constituição da República, portanto, não se tem nos autos que a ausência atual da norma regulamentadora tornará inviável o exercício de direito subjetivo do Impetrante no tempo da aposentação. Confirmam-se, a propósito, os seguintes julgados: "O mandado de injunção exige para sua impetração a falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direito subjetivo do impetrante. 2. Mandado de injunção não conhecido" (MI 624, Rel. Min. Menezes Direito, Plenário, DJe 28.3.2008). E: "Para o cabimento do mandado de injunção, é imprescindível a existência de um direito previsto na Constituição que não esteja sendo exercido por ausência de norma regulamentadora" (MI 766-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 13.11.2009). 9. Dessa forma, estão ausentes os elementos processuais que viabilizam o trâmite do presente mandado de injunção. 10. Pelo exposto, nego seguimento ao mandado de injunção (art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 11 de junho de 2010. Ministra CÂRMEN LÚCIA Relatora

Portanto, a Administração Pública, por meio da SV 33, foi compelida a analisar o direito ao benefício previdenciário da aposentadoria especial, mas não à conversão ou contagem do tempo, uma vez que ausente comando judicial para tal ato.

E, se ausente o comando judicial, a Lei 8213/1991 também não pode ser aplicada para se fazer a conversão, pois ela se dirige a outro regime previdenciário, regulamentando situações estranhas ao serviço público. Veja-se o que diz a mesma Ministra Carmen Lucia, no AgR/MI 2195/DF:

O que a Impetrante pretende com o presente mandado de injunção é ter o tempo de serviço exercido em condições insalubres, a partir da entrada em vigor do RJU, contado e averbado em sua ficha

funcional, a fim de possibilitar, administrativamente, requerer sua aposentadoria, se assim entender’ (fl. 6, grifos nossos).

A jurisprudência deste Supremo Tribunal assentou que servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico. Assim, não é juridicamente possível assegurar hoje à Impetrante a aplicação das regras do art. 57 da Lei n. 8.213/1991 de contagem e averbação de tempo de serviço exercido em condições insalubres para que tanto venha a prevalecer quando preencher os requisitos para sua aposentação (princípio tempus regit actum). (grifamos)

Neste mesmo sentido já decidiu o Ministro Gilmar Mendes, no MI 1280 ED/DF:

O pedido formulado no presente mandado de injunção refere-se expressamente “à contagem diferenciada de todo o tempo de serviço exercido (pretérito e futuro) em atividade insalubre, mediante disciplina do art. 57, da Lei 8213/91 (especialmente seu §5º)” (fl. 4).

Em sessão do dia 23.2.2011, o Plenário desta Corte, no julgamento do MI 2.195, rel. Min. Carmen Lucia, manteve entendimento de que não há direito à averbação de contagem diferenciada de tempo de serviço prestado em condições insalubres.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

Veja-se também o seguinte julgamento proferido no AgReg no MI 3712:

O que a Impetrante pretende com o presente mandado de injunção é ‘a contagem tempo de serviço prestado, em razão de ter laborado, durante todo o período (a partir de 03.01.2000 junto a Prefeitura Municipal de Porto Alegre), de forma permanente e habitual, em condições de insalubridade’ (fl. 11, grifos nossos).

6. O art. 40, §4º, da Constituição da República não assegura a contagem de prazo diferenciado ao servidor público que exerce suas atividades em condições insalubres, mas a aposentadoria especial daqueles que: I) sejam portadores de deficiência; II) exerçam atividades de risco; III) desempenhem suas atividades sob condições especiais que prejudicam a saúde ou a integridade física, nos termos

a serem definidos por lei complementar.

Assim, para ser cabível o mandado de injunção, não basta que haja eventual obstáculo ao exercício de direito ou liberdade constitucional em razão de omissão legislativa, mas concreta inviabilidade de sua plena fruição pelo seu titular. Daí porque há de ser comprovada, de plano, a titularidade do direito (no caso, à aposentadoria) e a sua inviabilidade decorrente da ausência de norma regulamentadora do direito constitucional.

Nesse sentido:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. 1. IMPOSSIBILIDADE DE ASSEGURAR A CONTAGEM E A AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO: ART. 57 DA LEI 8.213/1991 PARA FUTURO PEDIDO DE APOSENTADORIA ESPECIAL. 2. INEXISTÊNCIA DO PRESSUPOSTO DE INVIABILIDADE DE EXERCÍCIO DE PRERROGATIVA CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. (MI 3520-AgR, de minha relatoria, Plenário, data de julgamento 23.2.2011).

E:

‘O impetrante afirma ser servidor público e ter desempenhado suas funções em contato com agentes nocivos à saúde e à integridade física. Nesse sentido, pleiteia a contagem diferenciada do tempo de serviço prestado em condições insalubres, nos termos do disposto na legislação que regulamenta a aposentadoria especial dos trabalhadores do setor privado. (...) A Constituição não dispõe sobre o suposto direito à contagem diferenciada do tempo de serviço prestado em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, tampouco exige a sua regulamentação. O inciso III do §4º do art. 40 da Constituição assegura tão somente o direito à aposentadoria especial para os servidores que tenham exercido suas atividades em tais condições. O mandado de injunção há de ter por objeto o não cumprimento de dever constitucional de legislar que, de alguma forma, afeta direitos constitucionalmente assegurados (falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à soberania e à cidadania). No caso em exame, é inexistente o dever constitucio-

nal de regulamentação alegado pelo impetrante, motivo pelo qual é manifestamente incabível o writ' (Decisão mantida na sessão plenária de 2.3.2011, no julgamento do MI 1.280-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes)<sup>6</sup>.

Se a SV 33 se presta apenas para a análise de direito constitucionalmente previsto, a conversão do tempo não pode ser deferida nesta via administrativa, tanto pela ausência de comando judicial determinando tal ato para a administração municipal quanto pela ausência de norma que ampare a administração pública nesta decisão administrativa.

Não há ordem judicial que obrigue a administração pública a converter o tempo, como vem decidindo os Doutos Ministros do Supremo Tribunal Federal, nas decisões transcritas acima.

Depois de publicada a Nota Técnica nº 02/2014, em 27 de fevereiro de 2015 foi expedido o Parecer CGNAL-DRPSP nº 02, a fim de cumprir determinação do Ministro Gilmar Mendes, exarada na Reclamação nº 18868, que requisitou informações ao Senhor Secretário de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, nos termos do art. 14, inciso I da Lei nº 8.038/1990.

Na Reclamação, argui-se o suposto descumprimento, pelo Secretário de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Secretário de Políticas de Previdência Social deste Ministério, da Súmula Vinculante nº 33, aprovada pelo Supremo Tribunal Federal - STF. O que se discutia era exatamente a amplitude dos efeitos da SV 33. Recorremos à parte do parecer que se refere à conversão do tempo:

13. O art. 16-A da IN MPS/SPPS nº 01/2010 – inserido pela Instrução Normativa MPS/SPPS nº 03/2014 – prevê que as Instruções divulgadas não devem ser aplicadas para conversão de tempo especial em tempo comum. O texto é o seguinte:

Art. 16-A. Salvo decisão judicial expressa em contrário, **esta Ins-**

---

<sup>6</sup> A decisão do AgR no MI 1280 foi transcrita em tópico anterior.

**trução Normativa não será aplicada para:** (Incluído pela Instrução Normativa SPPS nº 3, de 23/05/2014)

**I - conversão do tempo exercido pelo servidor sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física em tempo de contribuição comum, inclusive para fins de contagem recíproca de tempo de contribuição;** (Incluído pela Instrução Normativa SPPS nº 3, de 23/05/2014)

14. Antes de assim estabelecer, esta Secretaria examinou a amplitude dos efeitos das súmulas proferidas pelo STF com fundamento na Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006. A Instrução Normativa SPPS nº 3, de 23/05/2014, em especial o art. 16-A inserido na IN MPS/SPPS/Nº 01/2010, levou em conta a constatação de que o entendimento doutrinário e a jurisprudência recente do STF consolidaram-se no sentido de que os fundamentos das decisões proferidas em controle abstrato também são abrangidos pelo efeito vinculante dessas decisões.

Em consequência, não apenas a parte dispositiva das decisões, ou o verbete das súmulas vinculam seus destinatários, mas também os motivos determinantes, as razões para decidir neste ou naquele sentido. (grifo nosso)

E prossegue o Parecer retro citado:

28. Do exame da Súmula Vinculante nº 33, para promover a adequada aplicação de seus termos, esta Secretaria verificou que o STF adotou, na sua formulação, o entendimento de milhares de decisões proferidas em mandados de injunção, no sentido de que a Corte deveria emitir regra hábil a possibilitar o exercício do direito subjetivo em discussão: a concessão de aposentadoria especial. Em face da omissão da legislação e, cumpridos os requisitos exigidos, o Tribunal editou a norma abstrata, suficiente à concretização do direito constitucional do servidor à aposentadoria. Ocorre que, nem na edição, nem por interpretação da súmula, é possível ampliar seus efeitos para além do que foi decidido reiteradamente pela Corte nos casos concretos examinados.

(...)

30. Portanto, como intérprete da Súmula Vinculante nº 33 e para cumprir sua atribuição legal de orientar os entes federativos sobre sua amplitude, esta Secretaria examinou o que decidiu o STF a respeito da conversão de tempo especial em comum nos casos subjetivos que a antecederam. Do exame das decisões proferidas em Mandados de Injunção, em que os servidores buscavam a adoção das normas do RGPS, observa-se que o STF, sempre que foi provocado, não autorizou a conversão.

O Parecer explica que foram dois os motivos adotados pelo STF para não permitir a conversão do tempo para os servidores públicos: *(i)* o art. 40 da Constituição Federal não tem previsão para que seja editada lei garantindo ou exigindo a conversão de tempo especial em comum e *(ii)* o art. 40, §10 da Constituição Federal veda a contagem de tempo fictício para os servidores públicos.

Inúmeras tem sido as decisões nesse sentido, como dissemos acima, além de descrever algumas decisões. Inclusive na Reclamação 18868 o Ministro Gilmar Mendes decidiu que o pedido de contagem diferenciada não é cabível, concluindo que a IN MPS/SPPS nº 03/2014 não ofendeu a SV 33<sup>7</sup> nem extrapolou o seu comando.

Recentemente outro Ministro aderiu a essa tese, o que se constata no Acórdão relatado pelo Ministro Edson Fachin, julgado em sessão virtual de *21 a 27 de outubro de 2016*, publicado em 18 de novembro de 2016:

---

<sup>7</sup> Do Acórdão extrai-se: “Como já consignado na decisão agravada (eDOC 161), a pretensão do reclamante não encontra amparo na Súmula Vinculante 33, tendo em vista que ela não dispõe sobre contagem diferenciada para fins de cômputo de aposentadoria especial, meios de prova referentes à exposição a agente nocivo, extensão de proventos e, ainda, paridade como forma de reajuste aos proventos originados da aposentadoria especial de servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003. Dessa forma, não há a indispensável correspondência entre o ato reclamado e a Súmula Vinculante nº 33, que se limitou a determinar a aplicação ao servidor público das regras do Regime Geral da Previdência Social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica. Assim, não há, no caso, hipótese que daria ensejo ao conhecimento da reclamação, uma vez que os atos reclamados não afrontam o entendimento firmado na Súmula Vinculante. Daí, o acerto da decisão.”

“SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA ESPECIAL. CONVERSÃO DE TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL EM COMUM. OMISSÃO LEGISLATIVA. APLICAÇÃO DO ART. 57 DA LEI Nº 8.213/91. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. No entendimento da jurisprudência do STF, aplica-se o art. 57 da Lei nº 8.213/91, no que couber, **apenas à concessão de aposentadoria especial dos servidores públicos, ante a falta de lei complementar específica, não se aplicando à hipótese de conversão de tempo de serviço especial em comum, para fins de aposentadoria por tempo de contribuição.**

2. Agravo regimental interposto em 03.09.2014 a que se nega provimento.

(STF, ARE-AgR-Seg 818.552, SP, 1ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin)

Do texto do Acórdão verifica-se:

“Observo, no entanto, que o Supremo Tribunal Federal vem entendendo que o preceito constitucional em comento – art. 57 da Lei nº 8.213/91 – não assegura a contagem diferenciada a do tempo de serviço laborado sob condições especiais, mas apenas o direito subjetivo à aposentadoria em regime especial.

Com efeito, ‘a pretensão de se garantir a contagem do tempo laborado em situações especiais, para se determinar a averbação administrativa, mostra-se inviável pela ausência de legislação específica a autorizar o reconhecimento do alegado direito’ (ARE 841.148-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma).”

Porém, como nos referimos antes, essa linha de decisão tem sofrido rejeição parcial dentro da Corte Suprema. Releva apontar um posicionamento divergente, mas que não converge para o que pensa a maioria dos Ministros. Trata-se de decisão proferida pelo Ministro Luis Roberto Barroso, no Mandado de Injunção nº 4204:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. MAN-

DADO DE INJUNÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. ATIVIDADE EXERCIDA EM CONDIÇÕES PREJUDICIAIS À SAÚDE OU À INTEGRIDADE FÍSICA. CONTAGEM DIFERENCIADA DE TEMPO ESPECIAL.

1. No regime próprio de previdência dos servidores públicos, a conversão de tempo especial em comum por um fator multiplicador decorre diretamente do direito constitucional à aposentadoria especial (CF, art. 40, § 4º) e não incide na proibição de cômputo de tempo ficto (CF, art. 40, § 10).
2. Direito previsto no regime geral (Lei nº 8.213/1991, art. 57, § 5º) que a Constituição garante no regime próprio (CF, art. 40, § 12).
3. Consequentemente, a omissão legislativa em assegurar esse direito pode ser reconhecida na via do mandado de injunção. Revisão da jurisprudência do STF.
4. Voto pela concessão parcial da ordem.

Concluiu o Ministro que o STF estava tratando a aposentadoria especial e a contagem diferenciada de tempo especial como coisas distintas, quando, na verdade, “uma decorre da outra”. Este julgamento foi proferido em 30 de abril de 2015, mas ainda não foi concluído, pois o Ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos.

No ARE-AgR-Seg 818.552 que mencionamos acima, julgado pelo Ministro Edson Fachin, o Ministro Barroso votou pelo provimento do agravo, mencionando o voto que proferiu no MI 4.204. O Ministro Marco Aurélio também votou pelo provimento. Mas por maioria de votos foi negado provimento ao Agravo.

Destarte, o que se pode concluir sobre a questão é que ela não se encontra totalmente sedimentada no STF, havendo uma voz dissonante que destoia do entendimento sobre a matéria, que teve início com julgamentos proferidos pela Ministra Carmen Lúcia, e que vem representada pelo Ministro Barroso.

No julgamento acima também demonstramos que o Ministro Mar-

co Aurélio seguiu o Ministro Barroso, o que também preocupa, pois demonstra que a discussão ainda exigirá um bom debate entre eles.

Resta-nos esperar o que decidirá o Ministro Gilmar Mendes em seu pedido de vista, ou seja, se irá alterar o entendimento que proferiu na Reclamação nº 18868.

Esse é um dos temas que vem sendo acompanhado pela COPA-JURE-Comissão Permanente de Acompanhamento de Ações Judiciais Relevantes aos RPPS, instituída e nomeada pelos Conselheiros que compõem o CONAPREV-Conselho Nacional de Dirigentes de RPPS e, que vem buscando acompanhar as ações judiciais que envolvem temas de grande relevância e impacto para os governos estaduais, municipais, União e Distrito Federal no que diz respeito ao equilíbrio atuarial e financeiro de seus RPPS.

## A importância do Censo Previdenciário para os Regimes Próprios de Previdência Social

*Élida Pereira Jerônimo<sup>1</sup>*

### RESUMO

Um dos problemas crônicos dos Regimes Próprios de Previdência Social é a precariedade da base de dados. Essa precariedade produz resultados incoerentes na Avaliação e Reavaliação Atuarial, Concessão de Benefícios, Compensação Previdenciária, Folha de Pagamento, dentre outras. A base cadastral, incluindo os dados funcionais e financeiros é a viga mestra para o bom funcionamento e gestão do RPPS. Dessa forma a solução mais exequível e indicada para ter um banco de dados consistente e robusto é a realização do Censo Previdenciário e a manutenção de saneamento constante. É sobre essa solução que abordarei nas linhas a seguir.

Palavras-chave: Censo Previdenciário. Banco de Dados. Base Cadastral. Regimes Próprios de Previdência Social. RPPS.

### INTRODUÇÃO

O ponto crucial para criação e funcionamento do Regime Próprio de Previdência Social é a base de dados dos seus servidores efetivos, inativos e pensionistas.

Afirmo com convicção fundamentada na lei 9717 de 27 de novembro de 1998, que em seu artigo 1º estabelece:

Art. 1º Os 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 **deverão ser organizados**, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, **observados**

---

<sup>1</sup> Advogada, especialista em Processo Civil, especializando em Regime Próprio de Previdência Social, com MBA em Gestão de Projetos, Educadora de pós-graduação como docente na instituição de ensino ATAME, Cuiabá/MT, nas disciplinas de Direito Previdenciário e Gerente Técnica na Agenda Assessoria.

**os seguintes critérios:**

**I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;**

Observem atentamente o destaque do texto legal, onde diz que a previdência social dos servidores públicos deverão ser organizados, observando alguns critérios, e o primeiro é a realização de avaliação atuarial inicial e em cada exercício, logo, trata-se de uma obrigação sine qua nom para criação e manutenção dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Avaliação e Reavaliações Atuariais que dimensionam os compromissos do Plano de Benefícios e estabelece o Plano de Custeio, são realizadas única e exclusivamente alicerçada na base cadastral dos servidores efetivos, inativos e pensionistas.

De maneira geral os RPPS's não possuem informações atualizadas de todos contemplados pelo seu plano previdenciário, seja pela falta de informatização, software/sistema especializado, ou ausência de estrutura, mão-de-obra e processo eficaz capaz de solucionar o problema.

Este imbróglio todo envolvendo essa questão de suma importância, pode ser solucionada com a realização do Censo Previdenciário e o saneamento continuado mensalmente.

## **1.0 O que é Censo Previdenciário?**

### **1.1 Conceito de Censo**

Quando ouvimos a palavra censo, a idéia que vem em mente é o censo demográfico realizado pelo IBGE a cada 10 anos.

Wikipédia, conceitua o censo demográfico, como: um estudo estatístico referente a uma população que possibilita o recolhimento de várias informações, tais como o número de homens, mulheres, crianças e idosos, onde e

como vivem as pessoas, profissão, entre outras coisas. Esse estudo é realizado, normalmente, de dez em dez anos, na maioria dos países<sup>2</sup>.

Segundo a definição da ONU, “um recenseamento de população pode ser definido como o conjunto das operações que consistem em recolher, agrupar e publicar dados demográficos, econômicos e sociais relativos a um momento determinado ou em certos períodos, a todos os habitantes de um país ou território”<sup>3</sup>.

### 1.1.2 Objetivo do Censo Demográfico

O Censo Demográfico tem por objetivo contar os habitantes do território nacional, identificar suas características e revelar como vivem os brasileiros, produzindo informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimentos da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo. Também constitui a única fonte de referência sobre a situação de vida da população nos municípios e em seus recortes internos, como distritos, bairros e localidades, rurais ou urbanas, cujas realidades dependem de seus resultados para serem conhecidas e terem seus dados atualizados.<sup>4</sup>

## 1.2 Conceito de Censo Previdenciário

Inicialmente, explanamos sobre o censo demográfico, exatamente porque ambos são similares, com a distinção de que neste o foco é exclusivamente previdenciário com total influência no plano de benefícios e custeio do RPPS.

Censo Previdenciário é um estudo qualitativo e quantitativo da base de dados dos participantes do plano previdenciário, realizado através do levantamento de informações cadastrais, funcionais e financeiras visando a sustentabilidade técnica, econômico-financeira dos Regimes

---

<sup>2</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Censo\\_demogr%C3%A1fico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Censo_demogr%C3%A1fico), acesso em 20/03/2017

<sup>3</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Censo\\_demogr%C3%A1fico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Censo_demogr%C3%A1fico), acesso em 20/03/2017

<sup>4</sup> <http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/ibge/censo-demografico>, acesso em 22/03/2017

Próprios de Previdência Social.

### **1.2.1 Objetivo do Censo Previdenciário**

Tem por objetivo a criação de uma base de dados sólida, segura, robusta e de alta confiabilidade, com fins exclusivos em possibilitar maior precisão na realização da Avaliação e Reavaliação atuarial, Concessão de benefícios, Folha de Pagamentos, Compensação Previdenciária e Gestão plena do RPPS.

Constitui em instrumento específico para atualização, levantamento e cadastramento das informações previdenciárias, incluindo dados estatísticos capazes de identificar as características e especificidades de cada segurado. Além de atuar como remédio preventivo e/ou corretivo de combate a fraudes e pagamentos indevidos de servidores e/ou benefícios.

## **2.0 O que o Censo Previdenciário envolve?**

O Censo Previdenciário envolve o censo cadastral, funcional e financeiro.

### **2.1 Censo Cadastral**

É o levantamento de informações cadastrais como, nome completo, CPF, data de nascimento, sexo, dependentes, endereço, entre outras. Estes dados identificam e individualizam o segurado e seus dependentes.

São informações imprescindíveis para projeção atuarial, concessão de benefícios e afins, vez que são elas que determinarão o cumprimento dos requisitos exigidos para aposentadoria, como idade, tempo de contribuição baseado no sexo, dependentes que terão direito a benefícios vitalícios ou temporários, e demais características.

## **2.2 Censo Funcional**

É o recolhimento de informações, de toda vida previdenciária ativa do segurado, como: cargos designados, verbas remuneratórias, tempos averbados, afastamentos, evolução no cargo ou carreira.

Estes possuem impactos direto no cálculo de projeção e estimativa de cumprimento de requisitos legais, como, tempo de contribuição, tempo de serviço público, tempo de efetivo exercício no cargo, carreira, exigidos para obtenção de aposentadorias.

## **2.3 Censo Financeiro**

É o levantamento da vida financeira contributiva do segurado. É neste momento que cria-se base de dados das informações remuneratórias contributivas desde julho/1994 ou data de admissão, até os dias atuais.

Na concessão de benefícios, nos casos em que as aposentadorias são pela média aritmética, previsto pela Emenda Constitucional 41/2003, estas informações financeiras englobam o cálculo para apuração do valor do provento que será concedido.

## **3.0 Fundamentos para realização do Censo Previdenciário**

### **3.1 Constituição Federal**

A Carta Magna de 1988, estabelece:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucio-



A presente lei é enfática em exigir a realização do censo previdenciário e definir o prazo de realização de no mínimo a cada 5 anos.

A exigência legal é necessária para garantir a realização do recenseamento, vez que este é o único instrumento capaz de assegurar a consistência das informações que balizam o perfeito funcionamento do plano de benefícios e custeio do RPPS.

### 3.3 Lei Federal 9.796 de 5 de maio de 1999

Essa lei dispõe sobre a compensação entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência 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.

E assim preleciona o artigo 4º da lei mencionada:

Cada regime próprio de previdência do servidor público tem direito, como regime instituidor, de receber do Regime Geral de Previdência Social, enquanto regime de origem, compensação financeira, observado o disposto neste artigo:

§1º O regime instituidor deve apresentar ao Regime Geral da Previdência Social, além das normas que o regem, os seguintes **dados referentes a cada benefício concedido com computo de tempo de contribuição** no âmbito do Regime Geral de Previdência Social:

I – identificação do servidor público e, se for o caso, do seu dependente;

II – o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão dela decorrente e a data início do benefício;

III – o tempo de serviço total do servidor e o correspondente ao tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social.

A compensação previdenciária instituída pela lei 9796/1999, é o

## 230 Regimes Próprios: Aspectos Relevantes

acerto financeiro entre o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e o RPPS, em aposentadorias e pensões precedidas de aposentadoria, concedidas a partir de 05 de outubro de 1988, em manutenção em 06 de maio de 1999, sendo que o Regime que forneceu a Certidão de Tempo de Contribuição, contribuirá com um percentual proporcional ao tempo utilizado na aposentadoria.

Em outras palavras, o segurado que antes de ingressar no serviço público trabalhou na iniciativa privada e contribuiu para o INSS, ao se aposentar pelo RPPS, através da compensação haverá o repasse dos valores proporcionais, relativos ao tempo de contribuição para o INSS computado na aposentadoria do RPPS.

Para que isso ocorra é imprescindível que os dados dos segurados estejam atualizados e sejam informados, conforme exige o artigo supra-mencionado e seus respectivos incisos. Observem que as informações exigidas são as coletadas no censo cadastral e funcional. Se as informações forem divergentes ou inconsistentes o pedido de compensação é indeferido e o RPPS não recebe o valor para complementar aposentadoria até que seja regularizado.

### 3.4 Portaria MPS no 403, de 10 de dezembro de 2008

O Ministério da Previdência editou a portaria 403 para regulamentar as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

Este instrumento regulatório possui em seu texto a Seção VI, especificamente para tratar sobre a base cadastral, reforçando o quanto é indispensável a consistência das informações.

Neste sentido, a portaria regulamenta:

**Art. 12.** A avaliação atuarial deverá contemplar **os dados de todos os servidores ativos e inativos e pensionistas, e seus respectivos dependentes, vinculados ao RPPS**, de todos os poderes, entidades e órgãos do ente federativo.

**Art. 13. O Parecer Atuarial deverá conter, de forma expressa, a avaliação da qualidade da base cadastral, destacando a sua atualização, amplitude e consistência.**

A exigência estende ao Parecer Atuarial. Este precisa elencar avaliação qualitativa e ressaltar o quanto a base está atualizada e consistente. Caso haja inconsistência, o parágrafo primeiro do artigo 13 exige que o parecer destaque o impacto que essa inconsistência reflete no cálculo e adote providências para saná-la no próximo. Esta solução providencial se dá mediante a realização do Censo Previdenciário.

**§ 1o Caso a base cadastral dos segurados esteja incompleta ou inconsistente, o Parecer Atuarial deverá dispor sobre o impacto em relação ao resultado apurado, devendo ser adotadas, pelo ente federativo, providências para a sua adequação até a próxima avaliação atuarial.**

### 3.5 SIPREV/Gestão RPPS

Com intuito de reunir e obter informações atualizadas dos RPPS's, o Ministério da Previdência Social, desenvolveu o software chamado SIPREV.

SIPREV é uma ferramenta gratuita de Gestão das informações referentes a servidores públicos, ativos, aposentados, pensionistas e dependentes, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios que possuem Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. Armazena informações previdenciárias (vínculos funcionais, tempos de contribuição, aposentadorias adquiridas, histórico funcional, cargos e carreiras), informações financeiras (valor de contribuições previdenciárias e benefícios recebidos)<sup>5</sup>.

Os RPPS's precisam enviar as informações atualizadas de toda a massa de segurados (ativos, aposentados e pensionistas), incluindo dados cadastrais, funcionais e financeiros. Estes dados são obrigatórios e necessitam de consistência para serem efetivados e encaminhados ao

<sup>5</sup> - <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/sistemas-srpps/siprevgestao-rpps/> - acesso em 29/03/2017

Ministério da Previdência via CNIS.

O CNIS-RPPS é um sistema de gestão do RPPS sob administração da Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS/MPS). Atualmente ele oferece as funcionalidades de recebimento e armazenamento dos dados dos servidores, dependentes e pensionistas, bem como, dados de vínculos, históricos funcionais, remunerações e benefícios destes, enviados pelos Entes Federativos que possuem RPPS em todo o país<sup>6</sup>.

Os dados atualizados e transmitidos no SIPREV/CNIS, são requisitos para os RPPS's participarem e terem acesso a programas do MPS, como o PROPREV, que foi um Programa de Apoio a Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social. Uma das exigências para as fases de classificação e eliminação no programa, foi o carregamento dos dados com percentual de consistência definido pelo MPS.

Deste modo, a realização do censo previdenciário, é a solução mais adequada para aquisição da consistência da base de dados, exigidas pelo Ministério da Previdência, para o carregamento e manutenção das informações enviadas ao SIPREV/CNIS.

#### **4.0 Vantagens advindas da realização do Censo Previdenciário**

A realização do Censo Previdenciário e o saneamento constante dos dados, proporcionam ao RPPS as seguintes vantagens:

1 – Controle qualitativo e quantitativo de servidores, contendo seus dados cadastrais, funcionais e financeiros atualizados e consistentes;

2 – Precisão na realização da Avaliação e Reavaliação atuarial, possibilitando delineamento do plano de custeio e benefícios, garantindo o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS;

3 – Realização da Compensação Previdenciária entre RGPS e RPPS, com informações atualizadas e consistentes, garantindo preenchimento dos requisitos necessários para efetivação da compensação;

---

<sup>6</sup> - <http://previdenciaja.blogspot.com.br/p/siprev.html> - Manual de transmissão do CNIS-RPPS, pág. 4. Acesso em 29/03/2017

- 4 – Cumprimento das exigências legais;
- 5 – Concessão de Benefícios Previdenciários;
- 6 – Simulação da aposentadoria;
- 7 – Dados estatísticos sobre o perfil da massa de segurados;
- 8 – Contagem de servidores e digitalização dos documentos;
- 9 – Combate a fraude e eliminação de pagamentos indevidos;
- 10 – Prova de vida;
- 11 – Transmissão dos dados atualizados para o SIPREV/Gestão/MPS

## 5.0 Considerações Finais

Nas linhas acima, desenvolvi uma exposição resumida sobre os pontos que envolvem a solução para o grande problema que atinge os RPPS's, que é a precariedade da base de dados. E esta solução tem sido objeto de debates em sala de aula, discussões em fóruns, congressos e eventos previdenciários, vez que é a solução mais eficaz, capaz de propiciar alta performance nos resultados oriundos do cálculo atuarial, concessão dos benefícios, compensação previdenciária, envio das informações para o SIPREV e gestão plena da previdência própria.

O momento ideal para promover o acerto dos dados é agora, pois estamos vivendo em uma onda de reformas, incertezas e projeções negativas no âmbito previdenciário de repercussão nacional, neste sentido, os RPPS's necessitam com mais intensidade, de precisão, consistência e robustez nas informações dos seus segurados, para definir estratégias, metas e medidas de saneamento no seu plano de custeio, objetivando assegurar a estabilidade da unidade gestora e conservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

O censo previdenciário, veio para por termo a todas inconsistên-

cias na base de dados dos regimes próprios de previdência social, e o saneamento constante, para manter estes dados atualizados, desde a posse de novo segurado até a informação financeira mensal.

Além disso, o censo previdenciário reduz os custos do RPPS, combatendo fraudes e percepção indevida de benefícios. Através do censo, é possível ter a dimensão da estimativa de prejuízos causadas pela massa dos não recenseados. A partir do momento que o regime próprio bloqueia/suspende o vencimento/benefício, e os segurados não comparecem, concretiza as suspeitas de fraudes e pagamentos indevidos, sendo possível, em um curto lapso temporal, dizimar irregularidades e reverter ganhos incalculáveis para previdência. Ganho financeiro, aumento da credibilidade, visibilidade e eficiência da gestão.

Seja um RPPS de alta confiabilidade e invista na realização do censo previdenciário e saneamento dos dados, certamente os resultados do censo elevarão a previdência a um nível de gestão superior, tornando-a referência nacional.

## 6.0 Referências Bibliográficas

**BRASIL, Lei 9717 de 27 de novembro de 1998**, Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, 27 de novembro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

**Wikipédia, A enciclopédia livre**. Disponível em: < [https://pt.wikipedia.org/wiki/Censo\\_demografico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Censo_demografico) > . Acesso em 20/03/2017.

**IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: < <http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/ibge/censo-demografico> > . Acesso em 22/03/2017.

**BRASIL. Constituição (1988)**. Constituição [da] Republica Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

**BRASIL. Lei 10.887, de 18 de junho de 2004**, Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nos 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Brasília, 18 de junho de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

**BRASIL. Lei 9.796 de 5 de maio de 1999**, Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência 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, e dá outras providências. Brasília, 5 de maio de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

**BRASIL. Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008**, Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. Ministério da Previdência Social.

## O CONSELHEIRO TUTELAR E O DESTINO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

*Majoly Aline dos Anjos Hardy<sup>1</sup>*

Questão que causa indagações junto ao RPPS-Regime Próprio de Previdência Social orbita junto ao trabalho exercido pelos conselheiros tutelares e a remuneração que recebem.

O Conselho Tutelar foi alçado, pelo ECA-Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>2</sup>, a órgão auxiliar da administração pública, permanente e autônomo, formado pela sociedade, sem subordinação a qualquer órgão da administração pública, que visa o respeito e cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Os Conselheiros Tutelares são eleitos pela comunidade por meio de voto direto e secreto, tendo o ECA descrito que o exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

O ECA também determina o pagamento de remuneração ao Conselheiro Tutelar. Não esclareceu a que título pode se dar esse pagamento nem mencionou algo sobre o regime previdenciário a que se submetem.

Quanto à remuneração poderemos ter aqui situações distintas: o Conselheiro Tutelar que não possui vínculo com o município e o que é titular de emprego público ou de cargo efetivo. Neste último caso a situação afeta particularmente os RPPS.

Quando titular de emprego público dúvidas não restam de que a contribuição previdenciária deve ser destinada ao RGPS-Regime Geral de Previdência Social. Porém, quando não possuir qualquer vínculo la-

---

<sup>1</sup> Procuradora do Município de Curitiba. Assessora Previdenciária no Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba-IPMC

Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990:

<sup>2</sup> Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local, composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha.

bora com o município os Conselheiros Tutelares devem ser considerados contribuintes individuais, conforme art. 9º, §15º, XV do Decreto nº 3.048/1999, se receberem alguma remuneração pelo trabalho exercido no Conselho Tutelar.

A Instrução Normativa INSS nº 77/2015 também o considera desta forma, conforme artigo a seguir descrito:

Art. 20. É segurado na categoria de contribuinte individual, conforme o inciso V do caput do art. 9º do RPS:

(...)

XIII - o membro do conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), quando remunerado, salvo disposição em contrário quando estabelecido em lei criada pelo ente municipal ou distrital conforme previsto no art. 134 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 alterado pela Lei nº 12.696, de 25 de julho de 2012; (grifo nosso)

Portanto, será contribuinte individual o conselheiro tutelar que receber remuneração e deverá vincular-se ao RGPS, salvo disposição contrária em lei municipal.

O conselheiro tutelar poderá contribuir para o RGPS na qualidade de facultativo somente se não receber remuneração, conforme artigo 55 da mesma Instrução Normativa:

Art. 55. Podem filiar-se na qualidade de facultativo os maiores de dezesseis anos, mediante contribuição, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadre como filiados obrigatórios do RGPS.

(...)

VI - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando não remunerado e desde que não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social; (grifo nosso)

Ressalte-se que a Instrução Normativa INSS nº 77/2015 indica que o Conselheiro Tutelar será vinculado ao RGPS, salvo lei municipal

dispondo em contrário.

A título de exemplo citamos a Lei nº 14.655, de 18 de maio de 2015, do Município de Curitiba, que estabelece em seu art. 28 que a função de Conselheiro Tutelar não implica em vínculo empregatício com o Município e a contribuição previdenciária deve ser destinada ao RGPS:

Art. 28. A função de Conselheiro Tutelar é temporária e não implica vínculo empregatício com o Município, sendo que os direitos, deveres e prerrogativas básicas decorrentes do efetivo exercício obedecerão ao disposto na Lei nº 8.069, de 1990 e nesta lei, sendo-lhes assegurado o direito a:

(...)

§5º Os Conselheiros Tutelares são vinculados obrigatoriamente ao Regime Geral de Previdência Social.

Verifica-se, pela técnica legislativa, que a determinação contida no parágrafo quinto, quanto à obrigatoriedade da vinculação ao RGPS, está a se referir ao *caput* do artigo 28. Ambos não podem ser lidos e interpretados separadamente.

Portanto, está a se tratar do conselheiro que não possui qualquer vínculo com o Município e para este a determinação é que a contribuição previdenciária se destine ao RGPS, na qualidade de contribuinte individual.

O STJ já decidiu no Recurso Especial nº 1075516 sobre a obrigatoriedade do recolhimento da contribuição previdenciária pelo Município, em benefício do Conselheiro Tutelar na seguinte ementa que transcrevemos a seguir:

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. MEMBROS DE CONSELHO TUTELAR. DECRETO 3.048/99. SEGURADOS FACULTATIVOS. DECRETO 4.032, DE 26/11/2001. INCLUSÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES COMO SEGURADOS OBRIGATÓRIOS. VÍNCULO A REGIME PREVIDENCIÁRIO PRÓPRIO. SÚMULA 07 DO STJ.

1. O Decreto 3.048/99, no tocante aos membros de Conselho Tutelar, dispunha que, verbis: “Art. 11. É segurado facultativo o maior de dezesseis anos de idade que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social, mediante contribuição, na forma do art. 199, desde que não esteja exercendo atividade remunerada que o enquadre como segurado obrigatório da previdência social. § 1º Podem filiar-se facultativamente, entre outros: (...) VI - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social;” . Com a edição do Decreto 4.032, de 26/11/2001, que inseriu o § 15 ao art. 9 do Decreto 3.048/99, os conselheiros tutelares passaram à condição de segurados obrigatórios, quando remunerados, litteris: “Art. 9º São segurados obrigatórios da previdência social as seguintes pessoas físicas: (...) V - como contribuinte individual: (...) j) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; l) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não; (...) § 15. Enquadram-se nas situações previstas nas alíneas “j” e “l” do inciso V do caput, entre outros: (...) XV - o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, quando remunerado; (Incluído pelo Decreto nº 4.032, de 2001)

**3. Destarte, a legislação federal previdenciária somente contemplou a vinculação dos conselheiros tutelares ao RGPS, na condição de segurados obrigatórios, a partir de novembro de 2001, por força do Decreto nº 4.032/2001, sendo certo que, antes dessa data, os membros de Conselho Tutelar, que não tivessem vínculo com qualquer outro sistema previdenciário, eram considerados segurados facultativos, de acordo com o art. 11, § 1º, VI, do Decreto 3.048/99 (tacitamente revogado pelo Decreto 4.032/2001).**

4. In casu, à míngua de menção, na instância ordinária, acerca da inexistência de vínculo a regime próprio de previdência social, dessume-se atendida a exigência legal, ante a inviabilidade de revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, erigida pela Súmula 07 do STJ, razão pela qual não merece reforma o acórdão recorrido,

que afastou a incidência da contribuição previdenciária sobre os valores percebidos pelos conselheiros tutelares no período anterior à vigência do Decreto 4.032/2001.

5. Recurso especial desprovido.

(REsp 1075516/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2010, DJe 21/02/2011) (grifo nosso)

Entretanto, para o servidor titular de cargo efetivo municipal, submetido a regime jurídico estatutário, a conclusão deve ser diferente. Antes de analisarmos a questão referente ao servidor que exercerá as funções de Conselheiro Tutelar, vamos examinar como se comporta a legislação quanto ao regime previdenciário daquele servidor que se afasta do exercício de suas atribuições rotineiras.

A obrigatoriedade da vinculação ao RPPS, do servidor titular de cargo efetivo, é norma constitucional, introduzida na Constituição Federal com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, quando deu nova redação ao parágrafo quinto do art. 201, vedando a filiação ao RGPS, verbis:

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:

(...)

§ 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

Leis e decretos infraconstitucionais também trataram da matéria, após a publicação da EC 20/1998.

A Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991 prevê a vinculação do servidor público ao seu RPPS de origem em seu art. 12, desde 1999, quando a Lei nº 9876, de 26 de novembro de 1999, alterou sua redação:

art. 12. O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar

da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social. (grifo nosso)

O Decreto nº 3048, de 06 de maio de 1999 também regulamentou o tema. As normas a respeito podem ser encontradas nos seus artigos 10 e 11, §2º, este último repetindo o art. 12 da Lei nº 8213/1991 acima descrito.

O Ministério da Previdência Social sempre buscou orientar os RPPS a agir desta forma, com a publicação de Orientações Normativas sucessivas, dando cumprimento ao contido no art.9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998<sup>3</sup>. A primeira tentativa de regular esta matéria ocorreu com a publicação da Orientação Normativa SPS/MPS nº 01, de 29 de maio de 2001. Porém, nesta apenas houve menção aos servidores titulares de cargo efetivo que passaram a exercer mandatos eletivos, determinando-se sua vinculação ao RPPS, sem qualquer norma que dispusesse sobre cessão ou disposição funcional.

Desde então o Ministério da Previdência Social editou Orientações Normativas sempre mencionando a questão, sempre insistindo que os servidores afastados temporariamente de suas funções continuam vinculados ao seu RPPS, mas até o momento nenhuma norma expressa foi editada sobre o afastamento do servidor para o exercício das funções de Conselheiro Tutelar.

Porém, mesmo com a norma constitucional, as leis e decretos infraconstitucionais e as orientações do Ministério da Previdência Social, alguns entes federativos ainda insistem em destinar ao INSS a contribuição previdenciária do servidor vinculado a RPPS de origem, o que nos parece equivocado. E essa conclusão também cabe ao servidor Conselheiro Tutelar.

---

<sup>3</sup> Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

De início necessário esclarecer que não deve existir o cargo de Conselheiro Tutelar na estrutura administrativa dos entes federativos, justamente pelas características que envolvem essa atribuição: ela é provisória, com mandato previamente definido, precedida de eleição.

O valor que o Conselheiro Tutelar vai receber também pode ser detalhado nos diplomas locais de formas diferentes. Alguns fixam como subsídio, outros como salário temporário, outros como gratificação.

Mas o que não se pode perder de vista é que a vinculação do Conselheiro Tutelar titular de cargo efetivo é compulsória ao seu RPPS, devendo a contribuição previdenciária a ele ser destinada, segundo norma constitucional e infraconstitucional já mencionada acima. E a Constituição Federal se sobrepõe a qualquer outra norma infraconstitucional.

Outro aspecto que merece ser abordado refere-se à base remuneratória para o desconto da contribuição previdenciária destinada ao RPPS.

O desconto da contribuição previdenciária para os Conselheiros Tutelares, titulares de cargo efetivo, sempre vai obedecer a legislação local. Caso não exista há que se concluir que somente sobre as verbas de natureza permanente é que deverá ocorrer o desconto. Sendo a remuneração ou gratificação recebida pelo Conselheiro Tutelar uma verba de natureza transitória ela não servirá de base para referido desconto, a menos que a legislação local preveja alguma exceção a essa regra.

O desconto previdenciário deve ocorrer sobre o vencimento da carreira e eventuais verbas de natureza permanente, que compõem a remuneração do cargo de origem do servidor. No caso da remuneração do Conselheiro Tutelar ser superior a soma daquelas verbas, deverá haver o desconto apenas sobre a soma, sem se considerar o saldo remanescente. A título de exemplo, podemos afirmar que seria a mesma situação de um servidor que irá responder por um cargo em comissão, de valor superior à sua remuneração de origem. A base do desconto não envolverá a totalidade do valor pago pelo exercício do cargo em comissão. O mesmo ocorre quanto ao Conselheiro Tutelar.

Permitimo-nos acrescentar que uma vez Conselheiro Tutelar o servidor titular de cargo efetivo assim deve ser tratado, submetendo-se a essa função, com garantias idênticas às aplicadas aos demais Conselheiros Tutelares. Entretanto, em relação à sua previdência o tratamento é específico.

**As pensões legadas a partir de 2004 e os seus reajustamentos  
diante da decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extra-  
ordinário 603.580/RJ (com repercussão geral)**

*Lucia Helena Vieira<sup>1</sup>  
Magadar Rosália Costa Briguet<sup>2</sup>*

Antes de entrar no tema que ora se coloca, necessário tratar das sucessivas alterações constitucionais e infraconstitucionais, que disciplinam a concessão do benefício da pensão por morte nos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

**A Constituição Federal de 1967, na redação da EC 1/69**

Na vigência da Constituição Federal de 1967, com a redação da EC 1/69, a pensão por morte, legada pelos servidores públicos, não era matéria tratada em nível constitucional, sendo, portanto, disciplinada no âmbito da legislação de cada ente<sup>3</sup>.

Nos Municípios, a Lei Orgânica era estabelecida pelo respectivo Estado e a matéria previdenciária, via de regra, dela não constava, sendo remetida à legislação local.<sup>4</sup>

**A Constituição Federal de 1988**

Com a edição da Constituição Federal de 1988 **constitucionalizou-se** a pensão por morte legada pelo servidor, sendo expressamente

---

<sup>1</sup> Advogada, Especialista em Regime Próprio de Previdência Social, em Direito Constitucional e Tributário, Procuradora do Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Diadema, Vice-Presidente da Região Sudeste da ABIPEM (Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais).

<sup>2</sup> Magadar Rosália Costa Briguet: Advogada, Especialista em Direito do Estado e em Direito Ambiental, Procuradora aposentada do Município de São Paulo, Professora, Consultora Jurídica da ABIPEM (Associação Brasileira de Instituições de Previdência Estaduais e Municipais) e da APEPREM (Associação Paulista das Entidades de Previdência do Estado e dos Municípios, Professora no curso de Pós-Graduação da Faculdade de Direito Damásio – Regime Próprio de Previdência Social

<sup>3</sup> No âmbito do Estado de São Paulo, por ex., a matéria era regulada pela Lei Complementar 180/78.

<sup>4</sup> No Estado de São Paulo, vigorou o Decreto-Lei Complementar no 9/69.

estabelecida no § 5º do art. 40 o seu valor que correspondia à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, garantida a paridade.<sup>5</sup>

Portanto, a partir da promulgação da Constituição Federal, a pensão deixada por servidores **não poderia mais ser fixada mediante critérios que não respeitassem a Lei Maior.**

### **A Emenda Constitucional no. 20, de 16.12.1998**

Posteriormente, com a instituição do regime próprio dos servidores públicos, a Emenda Constitucional nº 20 alterou a redação, mantendo, basicamente, o benefício da pensão por morte no valor correspondente à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, mas referindo ao § 3º do art. 40, como limite do benefício.

Efetivamente o § 3º do art. 40 dispôs que os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração.

Como se pode verificar, o cálculo da pensão estava vinculado à totalidade da remuneração no cargo efetivo do servidor ou de seus proventos de aposentadoria.

Além disso, importante ressaltar que desde a Constituição Federal de 1988, as pensões, assim como as aposentadorias, gozavam do benefício da paridade, nos termos respectivamente do § 4º e § 8º do art. 40<sup>6</sup>, o que foi mantido na EC nº 20, de 1998.

A paridade, como é cediço, significa conceder aos pensionistas os

---

<sup>5</sup> Pensão por morte do servidor público. Aplicação do art. 40, § 5º, da CF. Esta Corte já firmou entendimento segundo o qual esse dispositivo, que é autoaplicável, determina a fixação da pensão por morte do servidor público no valor correspondente à totalidade dos vencimentos ou proventos que ele percebia. Precedentes. Inexigibilidade, por outro lado, da observância do art. 195, § 5º, da CF, quando o benefício é criado diretamente pela Constituição." (RE 220.742, Rel. Min. Néri da Silveira, julgamento em 3-3-1998, DJ de 4-9-1998.) No mesmo sentido: RE 552.561-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 13-12-2011, Primeira Turma, DJE de 29-2-2012; AI 549.482-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 17-3-2009, Primeira Turma, DJE de 17-4-2009.

<sup>6</sup> § 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

mesmos reajustes concedidos aos servidores ativos, inclusive na mesma data e proporção, sendo também a eles estendidos quaisquer benefícios ou vantagens posteriores conferidos aos ativos.

### **A Emenda Constitucional nº 41, de 31.12.2003**

A Emenda Constitucional 41, de 2003, modificou sensivelmente a fórmula de cálculo da pensão, dispondo no § 7º do art. 40 que lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

Quanto ao seu reajustamento, extinguiu-se a paridade, estabelecendo o § 8º do art. 40 a garantia de que o reajustamento do benefício seria de molde a preservar-lhe, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

Por sua vez, a lei federal nº 10.887, de 2004, editada para disciplinar as novas regras da EC 41, de 2003, portanto, de obrigatória observância pelos entes federativos, veio confirmar o critério de cálculo fixado pelo citado § 7º<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Art. 2º Aos dependentes dos servidores titulares de cargo efetivo e dos aposentados de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, falecidos a partir da data de publicação desta Lei, será concedido o benefício de pensão por morte, que será igual: I - à totalidade dos proventos percebidos pelo aposentado na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite; ou

II - à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite, se o falecimento ocorrer quando o servidor ainda estiver em atividade.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor das pensões o limite previsto no art. 40, § 2º, da Constituição Federal.

Importante ressaltar que essa lei decorreu da conversão da Medida Provisória 167, editada em fevereiro de 2004, de modo que as pensões decorrentes dos falecimentos dos servidores no período compreendido entre janeiro a fevereiro de 2004 foram calculadas segundo o critério anterior, ou seja, o fixado na Emenda Constitucional nº 20/98.

Com relação ao seu reajustamento, estendeu, no art. 15<sup>8</sup> da lei, o critério de reajuste dos benefícios do regime geral de previdência aos do regime próprio, critério esse que perdeu a eficácia em decorrência de cautelar concedida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4582, publicada em outubro de 2011.

Desse modo, a forma de reajuste, atualmente, será a fixada pelo ente federativo em lei própria, no exercício de sua autonomia, observando-se, entretanto, que os índices adotados sejam os que preservem o valor real do benefício, em cumprimento ao comando da Constituição Federal.

### **A Emenda Constitucional no 47, de 05 de julho de 2005**

Referida emenda, que tratou de introduzir nova regra transitória de aposentadoria (art. 3º), para os servidores que ingressaram no cargo efetivo até 16.12.98, trouxe uma regra inovadora no tocante às pensões legadas pelos servidores que tenham se aposentado com fundamento nessa regra, na medida em que estabeleceu que essas pensões teriam a garantia da paridade, afastando, portanto, o critério de reajustamento que preserva o valor real dos benefícios (reajuste anual)<sup>9</sup>

Releva considerar que a EC nº 47 não alterou o cálculo dessas pensões, mantendo o critério previsto no art. 40, § 7º, da Constituição Federal, c/c art.2º da Lei federal nº 10.887, de 2004. Em outras pala-

---

<sup>8</sup> Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1o e 2o desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente. (Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008) (Vide ADIN nº 4.582, de 2011)

<sup>9</sup> Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

vas: o critério estabelecido resulta num valor único a título de pensão.

Entretanto, para garantia da aplicação da paridade, na prática, a outorga do benefício acaba por requerer a elaboração de memória de cálculo, com a recomposição da remuneração no cargo efetivo ou os proventos (quando o falecido estava aposentado), para o fim de implementá-la.

### **A Emenda Constitucional no. 70, de 29 de março de 2012**

Essa emenda resulta de uma PEC que pretendia estabelecer que a aposentadoria por invalidez, em qualquer hipótese, seria concedida pela integralidade dos proventos. Entretanto, o texto aprovado não alterou o critério de proporcionalidade do tempo de contribuição, mantendo-o como regra geral, excepcionando as aposentadorias derivadas de acidente do trabalho, moléstia profissional e doenças graves, contagiosas e incuráveis, previstas em lei.

A introdução do art. 60A na EC 41, de 2003, objetivou dois aspectos: a base de cálculo do benefício e o seu reajustamento, para as aposentadorias concedidas ou a serem concedidas para os servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003.

No que se refere à base de cálculo, substituiu o critério de média de contribuições previsto na Constituição Federal (art. 40, § 1º, I), c/c o art. 1º da Lei federal no 10.887, de 2004, pela remuneração no cargo efetivo.

Já no que tange ao reajustamento, substituiu a garantia de reajuste de preservação do valor real do benefício (art. 40, § 8º.), pelo reajustamento paritário, resgatando, assim, a paridade para os servidores acima.

Nota significativa do legislador foi a de que, mais uma vez, excepcionou as pensões decorrentes dessas aposentadorias com a garantia da paridade, mas preservando a forma de cálculo contida no § 7º do art. 40.

Assim, as pensões dos servidores públicos, a partir da EC 70, de 2012, serão, ao lado daquelas concedidas na conformidade da EC 47, de

2005, contempladas com a paridade.

Em consequência, surgem no nosso ordenamento constitucional, duas ordens de pensões: i) pensões com direito ao reajuste que preserve o valor real dos benefícios (art. 40, § 8º da CF) e ii) aquelas derivadas de aposentadorias concedidas com fundamento no art. 3º. da EC 47, de 2005 e art. 6ºA da EC 41/2003, introduzido pela EC 70, de 2012.

Releva consignar que a EC 70, de 2012, não obstante ter outorgado a paridade às pensões concedidas a partir de 2004, mas decorrentes de aposentadorias por invalidez de servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.2003, não o fez retroativamente, mas previu que os efeitos financeiros seriam produzidos a partir da data da sua publicação – 29.03.2012.

Esse comando gerou para os gestores dos regimes próprios demanda considerável de ajustamento das pensões concedidas, inclusive por determinação dos Tribunais de Contas, em razão da competência desses órgãos constitucionais, cuja atribuição, no tocante às aposentadorias e pensões, é a de apreciar a legalidade desses benefícios (art. 71, III, da CF) e a decorrente mudança do fundamento constitucional das pensões deferidas.

Nesse sentido, houve necessidade de se elaborar memória de cálculo de todas as pensões já concedidas e que se enquadravam no novo regramento, demonstrando a situação antiga e a nova, para efeito de concessão da paridade, bem assim alterando o fundamento do benefício, apostilando-se o respectivo ato concessório.

Impende registrar que já há questionamento judicial quanto à possibilidade de o servidor aposentado por invalidez permanente decorrente de moléstia grave, após a EC nº. 41, de 2003, mas antes da EC nº. 70/2012, receber retroativamente os proventos integrais, calculados não sobre a média, mas, sim, sobre a remuneração no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a repercussão geral do tema e, a despeito da EC nº70 ter fixado como termo inicial da revisão

dessas aposentadorias, para o novo cálculo, a data da edição da emenda (29.03.2012), surge a possibilidade de o Excelso Pretório, conferindo interpretação conforme, reconhecer essa retroatividade como direito dos servidores aposentados, o que, certamente, poderá refletir também nas pensões decorrentes dessas aposentadorias, no tocante à retroatividade de seu cálculo.(ARE 791475/RJ).

Ainda no pertinente à extensão de paridade às pensões concedidas a partir de 2004, surgiu, recentemente, em 20 de maio de 2015, no cenário da Suprema Corte, mais uma substituição da regra de reajustamento de preservação do valor real da pensão, pelo critério da paridade, desta feita, sem expresse fundamento em norma constitucional.

Com efeito, decidiu o Plenário da Corte no Recurso Extraordinário no 603580/RJ, reconhecida a repercussão geral do tema, que as pensões concedidas a partir de janeiro de 2004, mas decorrentes de aposentadorias de servidores antes de 2004, mas que se se enquadrem nas condições do art. 3º da EC 47, de 2005, têm direito à paridade.

No momento de redação deste artigo, ainda não estava disponível o acórdão em sua íntegra, de modo que não se têm o exato sentido e alcance da decisão, mas o que se tem como posto é que o Excelso Pretório mitigou o princípio da *lex regit actum* (a lei do tempo) sufragado na sua Súmula 359<sup>10</sup> para a aposentadoria e que, *mutatis mutandis*, tem sido aplicada para outros benefícios previdenciários.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça tem súmula cujo enunciado prestigia a lei do tempo, *in verbis*: *A lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado.*

Assinale-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal está conferida em sede de repercussão geral, e que, desse modo, é de obrigatória observância pelo Poder Judiciário e pela Administração Pública.

Nesse contexto, já se prenuncia a necessidade de os regimes pró-

---

<sup>10</sup> Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.

prios adequarem as suas respectivas pensões que se enquadrarem no caso em tela.

Em consequência, deverão os gestores dos regimes próprios, a exemplo das providências adotadas para o cumprimento das disposições da EC nº. 70, de 2012, proceder ao levantamento dos casos das pensões que se enquadrem na referida decisão judicial, com vistas à elaboração dos novos cálculos desses benefícios, com a adequação do ato concessório e submissão aos Tribunais de Contas para aprovação.

Questão não menos importante será a de se definir o termo inicial dos pagamentos das diferenças remuneratórias, tendo em vista que como se trata de decisão judicial proferida em sede de repercussão geral, vale entre as partes. Contudo, para efeitos externos, a nosso ver, os reflexos financeiros produzir-se-ão a partir da data da revisão. Eventuais efeitos retroativos somente por força de decisão judicial, caso a caso.

O que se tem como certo é que, não obstante o esforço do legislador da Emenda Constitucional nº. 20, de 1998 e da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, em alinhar o sistema previdenciário dos servidores públicos à tendência mundial de traçar um rumo que busca o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, observa-se que emendas constitucionais posteriores e reiteradas decisões judiciais se afastam dessas premissas, de modo que, muito provavelmente, esse sistema previdenciário deverá corrigir a sua rota, instituindo novas formas de cálculo dos valores de benefícios, novas condições de elegibilidade, maior rigor na concessão das aposentadorias por invalidez, maior incentivo ao retardamento das aposentadorias, entre outras medidas.

O presente artigo foi elaborado quando ainda não proposta a atual reforma previdenciária (PEC 287), onde a sistemática das pensões está sendo alterada profundamente, restando, assim, a matéria a ser oportunamente discutida.

## ABORDAGEM DOS DIVERSOS APECTOS RELEVANTES DO PROGRAMA DE CERTIFICAÇÃO INSTITUCIONAL E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO DOS RPPS ("PRÓ-GESTÃO RPPS")

*Roberta Spadafora Carvalho*

*Ronaldo de Oliveira, Msc.*

*Herbert Higashi*

*Marcos Augusto Paro de Almeida*

### I – DA INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, vários órgãos reguladores e fiscalizadores do mundo todo passaram a exigir a implementação e a manutenção de diretrizes e procedimentos de Governança Corporativa e de Controles Internos, assim como adotaram o modelo consagrado mundialmente e conhecido por Supervisão Baseada em Risco (SBR).

No âmbito das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) no Brasil, ou seja, no segmento dos famosos Fundos de Pensão, foi publicada há mais de 10 anos, em 01/10/2004, uma Resolução do Conselho de Gestão da Previdência Complementar, a CGPC nº 13, estabelecendo princípios, regras e práticas de Governança Corporativa, Gestão de Riscos e Controles Internos. Seu artigo 1º e respectivos parágrafos rezam que:

**“Art. 1 As Entidades Fechadas de Previdência Complementar devem adotar princípios, regras e práticas de **governança, gestão e controles internos** adequados ao porte, complexidade e riscos inerentes aos planos de benefícios por elas operados, **de modo a assegurar o pleno cumprimento de seus objetivos.**”**

**§ 1º A EFPC deverá observar padrões de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e da própria Entidade Fechada de Previdência Complementar, no conjunto de suas atividades.**

**§ 2º Poderá ser adotado manual de Governança Corporativa, que defina as relações entre órgãos estatutários da EFPC com par-**

participantes, assistidos, patrocinadores, instituidores, fornecedores de produtos e serviços, autoridades e outras partes interessadas”.

Anos após a publicação da supracitada Resolução, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), passou a adotar e disseminar, a partir de 2010, o modelo de Supervisão Baseada em Risco.

Aos olhos da Previc, a **Supervisão Baseada em Risco** possui fundamental importância uma vez que **verifica a exposição a riscos e os controles sobre eles exercidos, atua de forma prudencial sobre as origens dos riscos e induz uma gestão proativa das entidades**. A análise e avaliação das adversidades e das oportunidades, observadas em cenários futuros, contribuem para a formação de uma visão ampla do sistema de previdência complementar fechado e do ambiente em que este se insere, visando assim a estabilidade e a solidez do sistema.

O objetivo precípua da implementação da SBR, não só no órgão supervisor, como também no regime de previdência é aplicar com mais eficiência seus recursos, identificando os maiores riscos e agindo proativamente de forma a minimizar o impacto negativo nos benefícios dos participantes do plano de previdência.

Por outro lado, para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, foi instituído, em 14 de maio de 2015, através da Portaria nº 185, o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão, também conhecido como “Pró-Gestão – RPPS”.

Este programa que é facultativo, tem por objetivo incentivar os RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade.

O Artigo 4º, da Portaria MPS nº 185, prescreve que:

“Art. 4º A certificação institucional no âmbito do Pró-Gestão RPPS será concedida aos RPPS **que cumprirem ações nas dimensões de Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previden-**

**ciária, constará de 4 níveis de aderência (Nível I, Nível II, Nível III e Nível IV) e terá prazo de validade de 3 anos”.**

## **II – DA ADEQUAÇÃO DO RPPS AO PRÓ-GESTÃO**

Conforme mencionado anteriormente, existem 4 níveis de aderência para a certificação, sendo que cada um deles apresenta complexidade de adequação diferente. É importante que o RPPS faça uma avaliação de sua situação atual e analise as exigências de implantação de cada um dos níveis para que possa, posteriormente, definir qual o seu objetivo almejado de certificação e o prazo pretendido para alcançá-la.

Neste contexto, os RPPS devem instituir ações relacionadas à estrutura de governança que apresentam, à transparência existente e almejada, ao compliance e aos processos que executam.

### **II. 1– DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA QUE APRESENTAM**

A Estrutura de Governança que os RPPS apresentam, abrange, mas não se limita às responsabilidades, atribuições e composição dos Órgãos Estatutários da Diretoria Executiva, do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, do Comitê de Investimentos, da Ouvidoria, dos Controles Internos, bem como das demais áreas do RPPS, além de seus próprios padrões éticos estabelecidos.

Para alinhamento a este direcionamento, ações como elaboração de Regimentos da Diretoria, Conselhos e Comitê podem ser implementadas, assim como instituídas funções ou áreas de Controles Internos, Ouvidoria e demais Comitês, se assim for analisado necessário. Ademais, é de extrema importância pensar nos processos que possam subsidiar as diretrizes definidas, como por exemplo a estruturação e formalização de processo eleitoral, se a legislação local assim o estabelecer. Em linha aos padrões éticos é direcionado à implementação de Código de Ética.

### **II. 2 – DA TRANSPARÊNCIA EXISTENTE E ALMEJADA**

Os RPPS devem instituir ações relacionadas à transparência exis-

tente e almejada, sendo importante neste contexto não se restringir apenas às divulgações de informações de exigência legal, devendo-se atentar que, para que se ocorra a transparência, se deve pensar na “vontade” de comunicar e não na “obrigação” de se comunicar.

Neste ponto, além das exigências de divulgação de informações obrigatórias, do Relatório de Controles Internos, do Relatório de Governança Corporativa, Relatório de Gestão Atuarial, seria um passo importante definir uma Política de Comunicação, com diretrizes e planejamento anual da comunicação, definindo direcionamento de acordo com o público-alvo, conteúdos, linguagens, meios e outras premissas importantes para uma comunicação efetiva.

## II. 3 – DO COMPLIANCE

Com relação ao Compliance, cabe ao RPPS o dever de definir o sistema de controle e monitoramento da conformidade da Instituição, que passa desde a identificação das exigências externas e internas (normativos, políticas) até a garantia de sua execução no prazo e forma correta.

## II. 4 – DOS PROCESSOS QUE EXECUTAM

Por fim, os RPPS devem instituir ações relacionadas aos processos que executam, sendo que as exigências abrangem o conhecimento, classificação, formalização, descrição, melhoria, controle, monitoramento e responsabilidades.

Para que estes pontos sejam alcançados, é importante pensar em ações que permitam desde a identificação e mapeamento das atividades atentando para sua manualização e capacitação dos gestores e servidores para que possam operacionalizá-las, como também na implementação de um processo de gestão de riscos que permita identificar as atividades que geram mais risco para o RPPS e as ações de melhorias que devem ser implementadas.

**A identificação de controles a serem implementados de acordo**

com a criticidade dos riscos das atividades são resultados provenientes do processo estruturado e contínuo de Gestão de Riscos. Alguns controles já foram elencados como necessários à implementação, por mitigarem riscos comuns e de amplo conhecimento no segmento, como é o caso da **Política de Segurança da Informação, Gestão e Controle da Base de Dados Cadastrais, Política Previdenciária de Saúde e Segurança do Servidor, regras e diretrizes para elaboração e acompanhamento da Política de Investimentos, Definição de Limites de Alçadas e Segregação de Atividades**. Após a implementação do processo de Gestão de Riscos, demais controles serão indicados para serem melhorados ou implementados.

### III – DAS METODOLOGIAS

Existem várias metodologias que podem ser utilizadas para definição do modelo de Gestão de Riscos, dentre as quais, pode-se citar a metodologia de *Control Self Assessment (CSA)*, ou seja, autoavaliação de controles e a metodologia de *Risk Self Assessment (RSA)*, também conhecida como autoavaliação dos riscos. Essas metodologias destacam o conhecimento de cada gestor no processo de identificação de riscos e controles.

Além disso, a implementação do processo de gestão de riscos e controles internos pode seguir várias arquiteturas, dentre as quais se pode destacar a elaborada pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, onde alguns dos seus componentes contemplam a **identificação, a mensuração e o tratamento dos riscos** das atividades. O COSO menciona a utilização de **técnicas de avaliação qualitativa para a identificação do risco e para a definição do impacto e da probabilidade**.



Figura 1 – Cubo do COSO - The 2013 COSO Framework & SOX Compliance

### III – DO PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS E CONTROLES INTERNOS

Para a implementação do processo de Gestão de Riscos e Controles Internos é de fundamental importância que sejam executadas quatro essenciais etapas, quais sejam:

- (i) Definição do escopo e das premissas que serão utilizadas;
- (ii) Elaboração da Matriz de Risco e Controles Internos;
- (iii) Resposta aos Riscos (Evitar, Reduzir, Compartilhar ou Aceitar);
- (iv) Identificação das Atividades de Controle.

### III.1 – DA DEFINIÇÃO DO ESCOPO E DAS PREMISAS QUE SERÃO UTILIZADAS

O importante nesta primeira etapa é efetuar análises do contexto atual e das expectativas futuras do RPPS, de seu respectivo segmento, bem como a apreciação das experiências de riscos e controles do mercado como um todo. Com base nessas análises devem ser definidos **o escopo e as premissas a serem adotadas**, tais como: **amplitude da avaliação, formas de classificação, critérios de mensuração de impacto e probabilidade, assim como a tolerância a risco**, ou seja, quanto o RPPS aceita correr de risco, qual é o “apetite” de risco que seu RPPS aceita, que, com certeza, não vai ser o mesmo apetite de risco do seu vizinho RPPS.

### III.2 – DA ELABORAÇÃO DA MATRIZ DE RISCO E CONTROLES DE INTERNOS

Ao finalizar a etapa anterior, deve-se iniciar o processo de levantamento das informações necessárias para compor a **Matriz de Riscos e Controles**. Fazem parte desta etapa os seguintes passos:

- Revisão/levantamento de todos os processos executados, com a identificação das áreas (Administrativa, Arrecadação, Atendimento, Atuarial, Benefícios, Compensação Previdenciária, Financeira, Investimentos, Jurídica e Tecnologia da Informação) e respectivos responsáveis;
- Identificação dos riscos existentes em cada processo levantado;
- Associação desses riscos aos possíveis fatores causadores (classificação);
- Mensuração de impacto e probabilidade dos riscos identificados;
- Identificação dos controles existentes para mitigação dos riscos;
- Identificação das boas práticas que podem ser aplicadas para mitigação dos riscos identificados;
- Ponderação de peso dos controles levantados (para controles com poder de mitigação diferenciado – identificação de controle chave) e,
- Geração da Matriz de Risco e Controle.

### III.3 – DA RESPOSTA AOS RISCOS

Com a Matriz de Risco e Controle elaborada, deve ser realizada a análise dos resultados para reconhecimento dos riscos que ficaram acima da tolerância definida pelo RPPS.

Para a realização dessas análises, os valores que se pode ter como objeto para definição de prioridades de implementação são o **Risco Inerente** e o **Ambiente de Controle**.

Os **Riscos Inerentes**, como o próprio nome diz, são os riscos inerentes às atividades realizadas, sem considerar os controles implementados. A exposição aos riscos inerentes ajuda na definição dos controles, ou seja, **quanto maior o risco, deve-se ter mais cuidado em relacionar controles para que a análise seja mais completa, oferecendo maior grau de confiabilidade de que as grandes exposições estão adequadamente controladas.**

Desta maneira, isto significa que os controles são úteis na medida em que mitiguem os riscos relevantes!

Por outro lado, o **Ambiente de Controle** é o resultado da análise dos controles existentes a partir de uma base de boas práticas considerada adequada, de acordo com o negócio, tamanho, complexidade e criticidade dos riscos. O Ambiente de Controle é avaliado considerando os controles que realmente possam mitigar os riscos a eles associados.

Com a análise desses dois parâmetros mencionados anteriormente e levando-se em conta a tolerância a risco previamente definida pelo RPPS, deve-se identificar alternativas para mitigação da exposição dos riscos com a implementação de **Planos de Ação**.

Vale ressaltar que se o risco/controle estiver dentro da tolerância desejada, mas for um risco inerente relevante, deve-se buscar alternativas para monitorá-lo, utilizando-se de alguns consagrados indicadores de riscos.

Ainda, para as análises e priorização dos Planos de Ação, deve-se também ser levado em consideração o que segue:

- Oportunidades envolvidas nos riscos identificados;
- Custos e benefícios de implementação de controles;
- Alterações já em desenvolvimento, como descontinuidade ou alteração do processo, dentre outras.

Após estas análises, define-se a **resposta que será dada a cada um dos riscos identificados**.

As respostas possíveis aos riscos, segundo o *COSO* são:

- **Evitar:** descontinuidade do processo/atividade que gera o risco;
- **Reduzir:** implementação de controles para mitigação do risco, reduzindo seu impacto, probabilidade ou ambos;
- **Compartilhar:** transferir ou compartilhar o risco ou parte dele (ex: seguro, *hedge* (proteção));
- **Aceitar:** não adotar nenhuma das medidas anteriores em relação ao risco e aceitar a exposição atual naturalmente.

### III.4 – DA IDENTIFICAÇÃO DAS ATIVIDADES DE CONTROLE

Finalmente, de acordo com as respostas ao risco que foram realizadas na etapa anterior, devem ser identificadas as atividades de controle necessárias a serem implementadas.

As etapas, os responsáveis e as datas de implementação dos controles devem ser detalhadas e acompanhadas constantemente, **inclusive reportadas ao Conselho Fiscal no relatório de Controles Internos**.

## IV – DOS EXEMPLOS DIDÁTICOS PARA ELUCIDAÇÃO

A seguir, serão reportados quatro exemplos didáticos que serão úteis para a elucidação de tudo o que fora exposto anteriormente no presente artigo. Serão apresentadas deficiências evidenciadas em quatro

importantes Áreas de um mesmo RPPS: Gerência Financeira, Gerência Jurídica, Gerência de Seguridade e Gerência de Serviços Gerais.

#### IV.1 – DEFICIÊNCIAS VERIFICADAS NA GERÊNCIA FINANCEIRA

- **Atividade Avaliada:** Analisar as oportunidades de otimização da carteira;
- **Risco:** Concentração de Investimentos;
- **Controle:** Políticas e Normas;
- **Fato Constatado:**

° Inexistência de normas escritas que obrigam a adoção de modelos quantitativos para delimitação de limites de concentração de investimentos;

° Inexistência de formalização dos limites de concentração por tipos de fundos elegíveis pelo RPPS, tendo em vista os ditames das Resoluções CMN nº 3.922/10 e 4.392/14.

- **Recomendações para melhorias dos controles:**

° Recomenda-se que seja elaborada norma interna que defina:

■ A obrigação da adoção de modelos quantitativos na avaliação de risco de mercado, como por exemplo do *VaR (Value at Risk)*;

■ A obrigação da adoção de modelos quantitativos na determinação dos limites máximos de concentração de investimentos em ativos financeiros;

■ A obrigação de elaboração da Política de Investimentos, constando cada um dos limites de concentração por tipos de fundos elegíveis pelo RPPS, atendendo a legislação vigente.

- **Aprovado por:** Sr.....

- **Data da Aprovação do Plano de Ação:** dd/mm/aaaa.

#### IV.2 – DEFICIÊNCIAS VERIFICADAS NA GERÊNCIA JURÍDICA

• **Atividade Avaliada:** Acompanhar a elaboração dos contratos com os prestadores de serviços;

- **Risco:** Risco de Não Conformidade;
- **Controle:** Mecanismo de Controle;
- **Fato Constatado:**

° Não existe um modelo padrão de contrato estabelecido.

• **Recomendações para melhorias dos controles:**

° Recomenda-se estruturar, aprovar e oficializar os modelos dos contratos celebrados com as empresas terceirizadas, permitindo maior segurança e confiabilidade de seu conteúdo e segurança para o RPPS em relação ao cumprimento do mesmo.

• **Aprovado por:** Sr.....

• **Data da Aprovação do Plano de Ação:** dd/mm/aaaa.

#### IV.3 – DEFICIÊNCIAS VERIFICADAS NA GERÊNCIA DE SEGURIDADE

• **Atividade Avaliada:** Acompanhar o processo terceirizado de atendimento aos servidores;

- **Risco:** Erro Não Intencional;
- **Controle:** Política e Normas;
- **Fato Constatado:**

° Inexistência de fluxograma documentado dos processos e a descrição das atividades executadas.

• **Recomendações para melhorias dos controles:**

° Recomenda-se elaborar um fluxograma das atividades e tarefas relativas ao processo terceirizado proporcionando maior controle na qualidade dos serviços a serem cumpridos, as metas a serem atingidas e seu respectivo *follow-up*.

- **Aprovado por:** Sr.....
- **Data da Aprovação do Plano de Ação:** dd/mm/aaaa.

#### IV.4 – DEFICIÊNCIAS VERIFICADAS NA GERÊNCIA DE SERVIÇOS GERAIS

• **Atividade Avaliada:** Acompanhar processo terceirizado de impressão e envio de informações mensais e trimestrais aos servidores e conselheiros;

- **Risco:** Erro Não Intencional;
- **Controle:** Procedimentos Operacionais;
- **Fato Constatado:**

° Inexistência de ferramentas e recursos suficientes para acompanhamento do processo terceirizado de impressão e envio de informações mensais e trimestrais aos servidores e conselheiros.

- **Recomendações para melhorias dos controles:**

° Estudar a possibilidade de instituir procedimentos de controles através do sistema utilizado no terceiro, inclusive com a geração de relatórios de exceção e não-conformidade, que possibilite o monitoramento da qualidade do processo terceirizado de impressão e envio das informações de acordo com os parâmetros definidos pelo RPPS.

- **Aprovado por:** Sr.....
- **Data da Aprovação do Plano de Ação:** dd/mm/aaaa.

#### V – DOS AUTORES DO PRESENTE ARTIGO

##### 1) ROBERTA SPADAFORA CARVALHO

• Bacharel em Engenharia Eletrônica, MBA em Gestão Financeira e Riscos na FIPECAFI (USP), MBA em Gestão de Serviços pela Universidade Federal Fluminense e Certificada em Auditoria Interna pela Fundação Vanzolini (USP);

- Vivência em gestão de riscos operacionais, governança corpora-

tiva e controles internos. Mais de 15 anos de experiência profissional na implementação do processo de Gestão de Riscos em Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Fundos de Pensão), Seguradoras e Corporate. Especialista em descrição e documentação de processos.

## 2) RONALDO DE OLIVEIRA, MSc.

- Bacharel em Estatística pela Universidade de São Paulo (IME/USP); **Estatístico:** CONRE 3ª Região nº 7.717; Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); **Advogado:** OAB/SP nº 162.211; Bacharel em Ciências Atuariais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); **Atuário** IBA nº 2.207; **Mestre** em Engenharia Elétrica pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (POLI/USP);

- Vivência na prestação de serviços no Mercado Financeiro como Consultor há mais de 20 anos e atualmente Sócio Fundador das Empresas LDB (LDB Consultoria Financeira LTDA, LDB Educação Executiva LTDA e LDB Consultoria e Auditoria Atuarial LTDA).

## 3) HERBERT HIGASHI

- Bacharel em Comunicação Social e MBA em Marketing de Serviços na Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM);

- Vivência em gestão de Riscos Operacionais e Controles Internos em Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Fundos de Pensão) e Seguradoras. Mais de 10 anos de experiência profissional com atendimento aos clientes, atuação com pós-venda, prospecção, relacionamento com cliente e consultoria em Gestão de Riscos e Controles Internos.

## 4) MARCOS AUGUSTO PARO DE ALMEIDA

- Bacharel em Turismo na Faculdade Anhembí Morumbi e *Certifi-*

*cate Business Administration (CBA) no IBMEC.*

• Vivência na prestação de serviços no Mercado Financeiro como Consultor há mais de 10 anos e atualmente Sócio Fundador das Empresas LDB (LDB Consultoria Financeira LTDA, LDB Educação Executiva LTDA e LDB Consultoria e Auditoria Atuarial LTDA).

## VI – QUADRO RESUMO DO PRÓ-GESTÃO

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>MAPEAMENTO DAS ATIVIDADES</b>	Mapeamento de pelo menos 1 área (Obrigatória: Benefícios, na concessão de aposentadorias e pensões).	Mapeamento de 2 áreas (Obrigatória: Benefícios; Opcional: Financeira ou Investimentos).	Mapeamento de 4 áreas (Obrigatórias: Benefícios, Financeira e Investimentos; Opcional: Arrecadação ou Previdência). (Previdenciária).	Mapeamento de todas as grandes áreas (Administrativa, Arrecadação, Atendimento, Atuarial, Benefícios, Compensação, Previdência, Financeira, Investimentos, Jurídica e Tecnologia da Informação).
<b>MANUALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DAS ÁREAS</b>	30% das áreas de mapeamento obrigatório para este nível.	40% das áreas de mapeamento obrigatório para este nível.	70% das áreas de mapeamento obrigatório para este nível.	90% das áreas de mapeamento obrigatório para este nível.
<b>CAPACITAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DOS GESTORES E SERVIDORES DAS ÁREAS DE RISCO</b>	O gestor dos recursos do RPPS e a maioria dos membros do Comitê de Investimentos aprovados em exame de certificação "básica" (CPA10 e APIMEC).	O gestor dos recursos do RPPS e todos os membros do Comitê de Investimentos aprovados em exame de certificação "básica" (CPA10 e APIMEC).	Todos os membros do Comitê de Investimentos, 1 membro do Conselho Deliberativo, 1 membro do Conselho Fiscal e 1 membro da Diretoria Executiva aprovados em exame de certificação "básica" (CPA10 e APIMEC). O gestor de recursos do RPPS e 1 membro do Comitê de Investimentos aprovados em exame de certificação "intermediária" (CPA20).	Todos os membros do Comitê de Investimentos, 2 membros do Conselho Deliberativo, 2 membros do Conselho Fiscal e todos da Diretoria Executiva aprovados em exame de certificação "básica" (CPA10 e APIMEC). A maioria dos membros do Comitê de Investimentos aprovados em exame de certificação intermediária (CPA20). O gestor de recursos aprovado em exame de certificação "avançada" (CGA).

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>ESTRUTURA DE CONTROLE INTERNO</b>	* Área comum de Controle Interno na estrutura do ente federativo; * Relatório Semestral de Controle Interno; * 1 servidor do ente capacitado.	* Área comum de Controle Interno na estrutura do ente federativo; * Relatório Trimestral de Controle Interno; * 2 servidores do ente capacitados.	* Área específica de controle interno na estrutura organizacional da unidade gestora do RPPS; * Relatório Trimestral de Controle Interno; * 3 servidores da unidade gestora do RPPS capacitados (sendo 1 servidor da área de Controle Interno, 1 membro do Comitê de Investimentos e 1 membro do Conselho Fiscal).	* Área específica de controle interno na estrutura organizacional da unidade gestora do RPPS (se reportará diretamente ao Conselho de Administração, com controlador ocupante de cargo efetivo, que atue também como agente de conformidade em pelo menos uma área de risco); * Relatório Mensal de Controle Interno; * 3 servidores da unidade gestora do RPPS capacitados (sendo 1 servidor da área de Controle Interno, 1 membro do Comitê de Investimentos e 1 membro do Conselho Fiscal).

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>POLÍTICA DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO</b>	Deve abranger todos os servidores e prestadores de serviço que acessem informações do RPPS, indicando a responsabilidade de cada um quanto à segurança da informação.	Adicionalmente aos requisitos do Nível I: a) indicar regras normativas quanto ao uso da Internet, do correio eletrônico e dos computadores e outros recursos tecnológicos do RPPS; b) definir procedimentos de contingência, que determinem a existência de cópias de segurança dos sistemas informatizados e dos bancos de dados, o controle de acesso (físico e lógico) e a área responsável por elas, estando estes procedimentos mapeados e manualizados.	Adicionalmente aos requisitos do Nível II, deverá contar com servidor ou área de Gestão da Segurança da Informação, no âmbito do ente federativo ou do RPPS, com a responsabilidade de: a) prover todas as informações de Gestão de Segurança da Informação solicitadas pela Diretoria Executiva; b) prover ampla divulgação da Política e das Normas de Segurança da Informação para todos os servidores e prestadores de serviços; c) promover ações de conscientização sobre Segurança da Informação para os servidores e prestadores de serviços; d) propor projetos e iniciativas relacionados ao aperfeiçoamento da segurança da informação; e) elaborar e manter política de classificação da informação, com temporalidade para guarda.	Adicionalmente aos requisitos do Nível III: a) manter Comitê de Segurança da Informação, no âmbito do ente federativo ou do RPPS, como grupo multidisciplinar com o intuito de definir e apoiar estratégias necessárias à implantação, manutenção e aprimoramento da Política de Segurança da Informação, que deverá ser revista periodicamente, no mínimo a cada 2 anos, conforme prescrição em normativo interno; b) definir procedimentos para auditoria de acesso e rotinas de recuperação de desastres.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>GESTÃO E CONTROLE DA BASE DE DADOS CADASTRAIS</b>	Recenseamento previdenciário: 3 anos para aposentados e pensionistas e a cada 5 anos para os servidores ativos.	Recenseamento previdenciário: 2 anos para aposentados e pensionistas e a cada 5 anos para os servidores ativos.	* Recenseamento previdenciário: 2 anos para aposentados e pensionistas e a cada 5 anos para os servidores ativos.  * Instituir política de recenseamento dos servidores.	* Recenseamento previdenciário: 2 anos para aposentados e pensionistas e a cada 4 anos para os servidores ativos;  * Instituir política de recenseamento dos servidores;  * Instituir política de digitalização e conversão da base documental em arquivos eletrônicos.
<b>RELATÓRIO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA</b>	* Periodicidade: anual; * Conteúdo mínimo: dados dos segurados, receitas e despesas; * Evolução da situação atuarial; * Gestão de investimentos.	* Periodicidade: anual; * Conteúdo mínimo: dados dos segurados, receitas e despesas; * Evolução da situação atuarial; * Gestão de investimentos; * Publicação das atividades dos órgãos colegiados; * Atividades institucionais.	* Periodicidade: semestral * Conteúdo mínimo: dados dos segurados, receitas e despesas; * Evolução da situação atuarial; * Gestão de investimentos; * Publicação das atividades dos órgãos colegiados; * Atividades institucionais; * Canais de atendimento.	* Periodicidade: trimestral * Conteúdo mínimo: dados dos segurados, receitas e despesas; * Evolução da situação atuarial; * Gestão de investimentos; * Publicação das atividades dos órgãos colegiados; * Atividades institucionais; * Canais de atendimento.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>PLANEJAMENTO</b>	Apresentar Plano de Ação Anual, contendo as metas a serem atingidas no exercício para as áreas de gestão de ativos e passivos, no mínimo quantitativas, possibilitando o acompanhamento dos resultados pretendidos, com ênfase na área de benefícios.	Apresentar Plano de Ação Anual, contendo as metas a serem atingidas no exercício para todas as grandes áreas de atuação do RPPS, no mínimo quantitativas, possibilitando o acompanhamento dos resultados pretendidos.	Elaborar e publicar em seu site o Planejamento Estratégico para o período de 5 anos, com revisão anual.	Elaborar e publicar em seu site o Planejamento Estratégico para o período de 5 anos, vinculando-o ao Plano Orçamentário e ao Plano Plurianual (PPA), com revisão anual.
<b>RELATÓRIO DE GESTÃO ATUARIAL</b>	Elaboração do Relatório de Gestão Atuarial, contemplando a análise dos resultados das avaliações atuariais anuais relativas aos três últimos exercícios, com comparativo entre a evolução das receitas e despesas estimadas e as efetivamente executadas.	Elaboração do Relatório de Gestão Atuarial, contemplando a análise dos resultados das avaliações atuariais anuais relativas aos três últimos exercícios, com comparativo entre a evolução das receitas e despesas estimadas e as efetivamente executadas.	Elaboração do Relatório de Gestão Atuarial, contemplando, adicionalmente aos requisitos dos Níveis I e II, o estudo técnico de aderência das hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras do plano de benefícios dos RPPS, que deverá ser aprovado pelo Conselho Deliberativo e, obrigatoriamente, embasar as hipóteses atuariais adotadas na avaliação atuarial.	Adicionalmente aos requisitos do Nível III, elaboração, aprovação e comprovação do cumprimento do Plano de Trabalho Atuarial.
<b>CÓDIGO DE ÉTICA DA INSTITUIÇÃO</b>	Elaboração do Código de Ética e sua divulgação aos servidores do RPPS, segurados (servidores ativos, aposentados e pensionistas), aos membros dos órgãos colegiados e partes relacionadas (fornecedores, prestadores de serviço, agentes financeiros e outros).	Adicionalmente aos requisitos do Nível I, efetuar revisões anuais do Código de Ética.	Adicionalmente aos requisitos dos Níveis I e II, promover ações de capacitação relativas ao Código de Ética com os servidores do RPPS, segurados (servidores ativos, aposentados e pensionistas) e membros dos órgãos colegiados.	Adicionalmente aos requisitos do Nível III, constituir Comissão de Ética e elaborar relatório de ocorrências por ela tratadas e de eventuais propostas de revisão ou atualização do Código de Ética.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>POLÍTICAS PREVIDENCIÁRIAS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO SERVIDOR</b>	<p><b>Plano de ação - data de verificação 2018</b></p> <p>Implantar ações isoladas em saúde do servidor, que contemplem:</p> <p>a) realizar exames médicos admissionais dos aprovados em concurso público, como requisito para posse e nomeação;</p> <p>b) manter serviço de perícia médica na unidade gestora do RPPS ou no ente federativo, por servidores do quadro efetivo ou contratados por meio de terceirização;</p> <p>c) realizar ações educativas para redução dos acidentes de trabalho.</p>	<p><b>Plano de ação - data de verificação 2018</b></p> <p>Adicionalmente aos requisitos do Nível I, implantar ações preparatórias em saúde do servidor, que contemplem:</p> <p>a) elaborar Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT);</p> <p>b) elaborar e fornecer o Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) atualizado aos servidores que trabalhem em ambientes com exposição a agentes nocivos.</p>	<p><b>Plano de ação - data de verificação 2019</b></p> <p>Adicionalmente aos requisitos do Nível II, implantar ações preparatórias em saúde do servidor, que contemplem: a) manter serviço de perícia oficial em saúde na unidade gestora do RPPS ou no ente federativo, por servidores do quadro efetivo ou contratados por meio de terceirização, com equipe multidisciplinar;</p> <p>b) elaborar estudo epidemiológico, contendo as potencialidades e desafios da atenção à saúde e segurança do servidor; c) publicar lei ou decreto estabelecendo a Política de Atenção à Segurança e Saúde do Servidor.</p>	<p><b>Plano de ação - data de verificação 2019</b></p> <p>Adicionalmente aos requisitos do Nível III, institucionalizar o Sistema de Gestão de Saúde do Servidor, contemplando:</p> <p>a) realizar ações em saúde do servidor com base nas necessidades levantadas em estudo epidemiológico;</p> <p>b) apresentar relatório anual de execução das ações em saúde do servidor;</p> <p>c) realizar exames periódicos de saúde do servidor, no mínimo a cada 3 anos.</p>

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>POLÍTICA DE INVESTIMENTOS</b>	Elaboração de relatórios mensais, acompanhados de parecer do Comitê de Investimentos e aprovação do Conselho Fiscal, de acompanhamento da rentabilidade e dos riscos das diversas modalidades de operações realizadas na aplicação dos recursos do RPPS e da aderência das alocações e processos decisórios de investimento à Política de Investimentos	Adicionalmente aos requisitos do Nível I: elaboração de plano de ação mensal com o cronograma das atividades a serem desempenhadas relativas à gestão dos recursos; elaboração de relatórios mensais de diligências de verificação dos lastros relativos aos títulos ou a papéis incluídos em operações estruturadas adquiridas por meio de veículos de investimento, e de acompanhamento sistemático da situação patrimonial, fiscal, comercial e jurídica das instituições investidas e do desempenho dos papéis por elas emitidos.	Adicionalmente aos requisitos do Nível II: elaboração de estudos de gerenciamento de ativos e passivos, a partir de modelos matemáticos de gestão do ativo e das taxas de juros do passivo ( <i>Asset Liability Management - ALM</i> ), visando à otimização das carteiras de investimento; elaboração de relatório de acompanhamento da implementação das estratégias de carteiras específicas para os compromissos do plano com seus segurados e beneficiários.	Adicionalmente aos requisitos do Nível III: criação, dentro da estrutura do RPPS, de área com a função específica de acompanhamento e monitoramento contínuo dos riscos de todas as posições dos recursos investidos, do cumprimento dos indicadores definidos por segmento de alocação e produto, de análise diária do comportamento do mercado, incluindo a performance de produtos e de instituições gestoras de carteiras.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>COMITÊ DE INVESTIMENTOS</b>	Composição do Comitê de Investimentos: mínimo de 3 membros, que mantenham vínculo funcional com o ente federativo ou com a unidade gestora do RPPS.	Composição do Comitê de Investimentos: mínimo de 3 membros, que mantenham vínculo funcional com o ente federativo ou com a unidade gestora do RPPS.	Composição do Comitê de Investimentos: mínimo de 5 membros, que mantenham vínculo funcional com o ente federativo ou com a unidade gestora do RPPS.	Composição do Comitê de Investimentos: mínimo de 5 membros, que mantenham vínculo funcional com o ente federativo ou com a unidade gestora do RPPS, sendo a maioria servidores efetivos e segurados do RPPS.
<b>TRANSPARÊNCIA</b>	Divulgação de documentos e informações obrigatórias - comum aos 4 níveis;  Divulgação Semestral das demonstrações financeiras e contábeis;  Plano de ação anual;  Divulgação Semestral do Relatório de Controle Interno.	Divulgação de documentos e informações obrigatórias - comum aos 4 níveis;  Divulgação Semestral das demonstrações financeiras e contábeis;  Plano de ação anual;  Divulgação Semestral do Relatório de Controle Interno.	Divulgação de documentos e informações obrigatórias - comum aos 4 níveis;  Divulgação Trimestral das demonstrações financeiras e contábeis;  Relatório de avaliação do passivo judicial;  Planejamento estratégico;  Divulgação Trimestral do Relatório de Controle Interno.	Divulgação de documentos e informações obrigatórias - comum aos 4 níveis;  Divulgação Mensal das demonstrações financeiras e contábeis;  Relatório de avaliação do passivo judicial;  Planejamento estratégico;  Divulgação Mensal do Relatório de Controle Interno.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>DEFINIÇÃO DE LIMITES DE ALÇADAS</b>	Obrigatoriedade de no mínimo 2 responsáveis assinarem em conjunto todos os atos relativos a investimentos.	Obrigatoriedade de no mínimo 2 responsáveis assinarem em conjunto todos os atos relativos a investimentos.	Obrigatoriedade de no mínimo 2 responsáveis assinarem em conjunto todos os atos relativos à gestão de ativos e passivos e as atividades administrativas que envolvam concessões de benefícios, contratações e dispêndios de recursos, conforme limites de alçada definidos em ato normativo editado pela unidade gestora do RPPS.	* Obrigatoriedade de no mínimo 2 responsáveis assinarem em conjunto todos os atos relativos à gestão de ativos e passivos e as atividades administrativas que envolvam concessões de benefícios, contratações e dispêndios de recursos, conforme limites de alçada definidos em ato normativo editado pela unidade gestora do RPPS; * elaborar e divulgar relatórios de exceção que registrem os casos em que os limites de alçada não tenham sido observados, com a devida justificativa.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>SEGREGAÇÃO DAS ATIVIDADES</b>	Segregação das atividades de habilitação e concessão de benefícios das atividades de implantação, manutenção e pagamento de benefícios.	Segregação das atividades de habilitação e concessão de benefícios das atividades de implantação, manutenção e pagamento de benefícios.	Segregação das atividades de habilitação/concessão de benefícios das atividades de implantação, manutenção e pagamento de benefícios e segregação das atividades de investimentos das atividades administrativo-financeiras.	Segregação das atividades de habilitação/concessão de benefícios das atividades de implantação, manutenção e pagamento de benefícios e segregação das atividades de investimentos das atividades administrativo-financeiras.
<b>OUVIDORIA</b>	Disponibilização no site do ente federativo ou do RPPS de um canal de comunicação no modelo "fale conosco".	Disponibilização no site do ente federativo ou do RPPS de um canal de comunicação no modelo "fale conosco";  * no mínimo 1 servidor exercendo a função de Ouvidor na estrutura do ente federativo ou da unidade gestora do RPPS.	Disponibilização no site do ente federativo ou do RPPS de um canal de comunicação no modelo "fale conosco";  * no mínimo 1 <b>servidor efetivo</b> exercendo a função de Ouvidor na estrutura do ente federativo ou da unidade gestora do RPPS.	Disponibilização no site do ente federativo ou do RPPS de um canal de comunicação no modelo "fale conosco"; no mínimo 1 <b>servidor efetivo</b> exercendo a função de Ouvidor na estrutura do ente federativo ou da unidade gestora do RPPS, com certificação de Ouvidor e com procedimentos de atuação devidamente definidos em ato específico.

## 270 Regimes Próprios: Aspectos Relevantes

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
DIRETORIA EXECUTIVA	Nível superior para todos que compõem a Diretoria Executiva.	Nível superior para todos que compõem a Diretoria Executiva. Pelo menos 1 membro deverá ser segurado do RPPS.	Nível superior para todos que compõem a Diretoria Executiva, com formação ou especialização em área compatível com a atribuição exercida. Pelo menos 1 membro deverá ser segurado do RPPS.	Nível superior para todos que compõem a Diretoria Executiva, com formação ou especialização em área compatível com a atribuição exercida e certificação em gestão previdenciária, por exame ou experiência. Pelo menos 1 membro deverá ser segurado do RPPS.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
CONSELHO FISCAL	Pelo menos 1 representante dos segurados.	Pelo menos 1 representante dos segurados.	Composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, tendo a maioria dos membros formação de nível superior, com a presidência do Conselho Fiscal sendo exercida por um dos representantes dos segurados, que terá o voto de qualidade. O Conselho Fiscal deverá adotar as seguintes práticas: a) elaboração, publicação e controle sobre a efetivação de plano de trabalho anual, estabelecendo os procedimentos, o cronograma de reuniões, o escopo a ser trabalhado e os resultados obtidos. b) elaboração de parecer ao relatório de prestação de contas, no qual devem constar os itens ressaltados com as motivações, recomendações para melhoria e áreas analisadas.	Composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, <b>todos com formação superior ou especialização em área compatível</b> , com a presidência do Conselho Fiscal sendo exercida por um dos representantes dos segurados, que terá o voto de qualidade. O Conselho Fiscal deverá adotar as seguintes práticas: a) elaboração, publicação e controle sobre a efetivação de plano de trabalho anual, estabelecendo os procedimentos, o cronograma de reuniões, o escopo a ser trabalhado e os resultados obtidos. b) elaboração de parecer ao relatório de prestação de contas, no qual devem constar os itens ressaltados com as motivações, recomendações para melhoria e áreas analisadas.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
CONSELHO DELIBERATIVO	Pelo menos 1 representante dos segurados	Pelo menos 1 representante dos segurados	Composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, tendo a maioria dos membros formação de nível superior, com a presidência do Conselho Deliberativo sendo exercida por um dos representantes do ente federativo, que terá o voto de qualidade. O Conselho Deliberativo deverá adotar as seguintes práticas: a) elaboração, publicação e controle da efetivação de plano de trabalho anual, estabelecendo os procedimentos, o cronograma de reuniões, o escopo a ser trabalhado e os resultados obtidos. b) elaboração de relatório de prestação de contas que sintetize os trabalhos realizados e apresente as considerações que subsidiaram o Conselho Deliberativo a apresentar seu relatório de prestação de contas.	Composição paritária entre os representantes dos segurados e do ente federativo, <b>todos com formação superior ou especialização em área compatível</b> , com a presidência do Conselho Deliberativo sendo exercida por um dos representantes do ente federativo, que terá o voto de qualidade. O Conselho Deliberativo deverá adotar as seguintes práticas: a) elaboração, publicação e controle da efetivação de plano de trabalho anual, estabelecendo os procedimentos, o cronograma de reuniões, o escopo a ser trabalhado e os resultados obtidos. b) elaboração de relatório de prestação de contas que sintetize os trabalhos realizados e apresente as considerações que subsidiaram o Conselho Deliberativo a apresentar seu relatório de prestação de contas.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
MANDATO, REPRESENTAÇÃO E RECONDUÇÃO	Definir na legislação o processo de escolha para composição da Diretoria Executiva, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal.	Definir na legislação o processo de escolha para composição da Diretoria Executiva, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal.	Definir na legislação o processo de escolha para composição da Diretoria Executiva, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal.  Os membros da Diretoria Executiva terão mandato, somente podendo ser substituídos nas situações definidas em lei, e deverão apresentar anualmente prestação de contas ao Conselho Deliberativo.	Definir na legislação o processo de escolha para composição da Diretoria Executiva, do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal.  Os membros da Diretoria Executiva terão mandato, somente podendo ser substituídos nas situações definidas em lei, e deverão apresentar anualmente prestação de contas ao Conselho Deliberativo.  Os membros da Diretoria Executiva se submeterão a contrato de gestão, devendo anualmente ser dada publicidade aos resultados relativos ao seu cumprimento.

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>PLANO DE AÇÃO DE CAPACITAÇÃO</b>	<p>a) Formação básica em RPPS para os servidores, dirigentes e conselheiros.</p> <p>b) Treinamento dos servidores que atuam na área de concessão de benefícios sobre as regras de aposentadorias e pensão por morte.</p>	<p>a) Formação básica em RPPS para os servidores, dirigentes e conselheiros.</p> <p>b) Treinamento dos servidores que atuam na área de concessão de benefícios sobre as regras de aposentadorias e pensão por morte.</p> <p>c) Treinamento para os servidores que atuam na área de investimentos sobre sistema financeiro, mercado financeiro e de capitais e fundos de investimentos.</p>	<p>a) Formação básica em RPPS para os servidores, dirigentes e conselheiros.</p> <p>b) Treinamento dos servidores que atuam na área de concessão de benefícios sobre as regras de aposentadorias e pensão por morte.</p> <p>c) Treinamento para os servidores que atuam na área de investimentos sobre sistema financeiro, mercado financeiro e de capitais e fundos de investimentos.</p> <p>d) Treinamento em gestão previdenciária para os servidores, dirigentes e conselheiros, contemplando legislação previdenciária, gestão de ativos, conhecimentos de atuária, controles internos e gestão de riscos.</p> <p>e) Programa de Educação Previdenciária que sistematize as ações realizadas e a realizar (planejamento, público alvo, mecanismos de capacitação permanente).</p>	<p>a) Formação básica em RPPS para os servidores, dirigentes e conselheiros.</p> <p>b) Treinamento dos servidores que atuam na área de concessão de benefícios sobre as regras de aposentadorias e pensão por morte.</p> <p>c) Treinamento para os servidores que atuam na área de investimentos sobre sistema financeiro, mercado financeiro e de capitais e fundos de investimentos.</p> <p>d) Treinamento em gestão previdenciária para os servidores, dirigentes e conselheiros, contemplando legislação previdenciária, gestão de ativos, conhecimentos de atuária, controles internos e gestão de riscos.</p> <p>e) Programa de Educação Previdenciária que sistematize as ações realizadas e a realizar (planejamento, público alvo, mecanismos de capacitação permanente).</p> <p>f) Preparação dos servidores e dirigentes para obtenção de certificação individual de qualificação nas respectivas áreas de atuação.</p>

QUADRO RESUMO DAS AÇÕES DO PRÓ-GESTÃO	NÍVEL I	NÍVEL II	NÍVEL III	NÍVEL IV
<b>AÇÕES DE DIÁLOGO COM OS SEGURADOS E A SOCIEDADE</b>	<p>a) Elaboração de cartilha dirigida aos segurados que contemple os conhecimentos básicos essenciais sobre o RPPS e os benefícios previdenciários, que deverá ser disponibilizada em meio impresso e no site do RPPS.</p> <p>b) Realização de pelo menos uma audiência pública anual com os segurados, representantes do ente federativo (Poder Executivo e Legislativo) e a sociedade civil, para exposição e debates sobre o Relatório de Governança Corporativa, os resultados da Política de Investimentos e da Avaliação Atuarial.</p>	<p>a) Elaboração de cartilha dirigida aos segurados que contemple os conhecimentos básicos essenciais sobre o RPPS e os benefícios previdenciários, que deverá ser disponibilizada em meio impresso e no site do RPPS.</p> <p>b) Realização de pelo menos uma audiência pública anual com os segurados, representantes do ente federativo (Poder Executivo e Legislativo) e a sociedade civil, para exposição e debates sobre o Relatório de Governança Corporativa, os resultados da Política de Investimentos e da Avaliação Atuarial.</p> <p>c) Seminários dirigidos aos segurados, com conhecimentos básicos sobre as regras de acesso aos benefícios previdenciários.</p> <p>d) Ações preparatórias para a aposentadoria com os segurados.</p>	<p>a) Elaboração de cartilha dirigida aos segurados que contemple os conhecimentos básicos essenciais sobre o RPPS e os benefícios previdenciários, que deverá ser disponibilizada em meio impresso e no site do RPPS.</p> <p>b) Realização de pelo menos uma audiência pública anual com os segurados, representantes do ente federativo (Poder Executivo e Legislativo) e a sociedade civil, para exposição e debates sobre o Relatório de Governança Corporativa, os resultados da Política de Investimentos e da Avaliação Atuarial.</p> <p>c) Seminários dirigidos aos segurados, com conhecimentos básicos sobre as regras de acesso aos benefícios previdenciários.</p> <p>d) Ações preparatórias para a aposentadoria com os segurados.</p> <p>e) Ações de conscientização sobre a vida após a aposentadoria e o envelhecimento ativo com os segurados.</p>	<p>a) Elaboração de cartilha dirigida aos segurados que contemple os conhecimentos básicos essenciais sobre o RPPS e os benefícios previdenciários, que deverá ser disponibilizada em meio impresso e no site do RPPS.</p> <p>b) Realização de pelo menos uma audiência pública anual com os segurados, representantes do ente federativo (Poder Executivo e Legislativo) e a sociedade civil, para exposição e debates sobre o Relatório de Governança Corporativa, os resultados da Política de Investimentos e da Avaliação Atuarial.</p> <p>c) Seminários dirigidos aos segurados, com conhecimentos básicos sobre as regras de acesso aos benefícios previdenciários.</p> <p>d) Ações preparatórias para a aposentadoria com os segurados.</p> <p>e) Ações de conscientização sobre a vida após a aposentadoria e o envelhecimento ativo com os segurados.</p> <p>f) Ações de educação previdenciária integradas com os Poderes.</p> <p>g) Seminários dirigidos aos segurados, com conhecimentos básicos sobre finanças pessoais.</p>

## **A REFORMA PROPOSTA PELA PEC 287/16 - AVANÇO OU RETROCESSO ? Uma análise partin- do do novo conceito de Welfare State**

*MIGUEL HORVATH JÚNIOR<sup>1</sup>*

A PEC 287/16 foi enviada ao Congresso Nacional apresentando reforma da Previdência Social brasileira esteada na premência e urgência em face do 'déficit' galopante.

De pronto queremos deixar claro que estamos diante da necessidade de adequação das bases de nosso sistema previdenciário. Adequá-lo para a nova realidade. Porém, as premissas de base devem ser transparentes, até para reforçar a credibilidade das mudanças apresentadas. Um dos aspectos principais quanto à transparência diz respeito à comprovação de forma clara e lastreado em cálculo atuarial, bem como em relatório pormenorizado do Tribunal de Contas da União acerca da real situação do sistema de seguridade social, do qual a Previdência, a assistência e a saúde fazem parte.

O aspecto demográfico é real e está presente, exigindo a alteração da forma de concessão da aposentadoria voluntária por tempo de contribuição. Aqui o aspecto que se apresenta é a forma da introdução da idade mínima e os parâmetros das regras de transição. Observamos que o legislativo ficou inerte por décadas sem criar mecanismos para a adequação do acesso à aposentadoria voluntária por tempo de contribuição. A EC 20/98 até efetivou algumas mudanças, principalmente no tocante à mudança da base de concessão que deixou de ser tempo de serviço para tempo de contribuição, porém sem muita efetividade por falta da edição da lei que regulamentaria e introduzira as regras de transição na forma de acesso a este tipo de aposentadoria. Acerca do envelhecimento demográfico o importante é conhecer a realidade demográfica para que se possa fazer as alterações e ajustamentos seguindo os parâmetros demográficos. Interessante pontuarmos que no Brasil estamos diante

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Professor do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu da PUC SP. Autor da obra: *Direito Previdenciário*, 10ª ed., Ed Quartier Latin, 2014; *Dicionário analítico de Previdência Social*, Ed ATals, 2009, dentre outros.

do chamado “duplo envelhecimento” representando pelo envelhecimento demográfico no topo resultante do quantitativo de idosos na população total e pelo envelhecimento demográfico na base representando pela diminuição da proporção de jovens na população total, em decorrência da forte queda da taxa de natalidade (que afeta mais os regimes que adotam financiamento por repartição).

Não há como se negar a realidade demográfica brasileira, estamos no fim do chamado bônus demográfico. A grande questão é como se dará a atuação da vontade política na determinação da idade legal de acesso às aposentadorias voluntárias.

As propostas de mudança devem se pautar em aspectos técnicos, equilibrando aspectos de custeio e de acesso às prestações. Até porque as mudanças mais bruscas ou com mais tranquilidade dependem em muito da real situação das contas da Previdência Social, observando-se os mecanismos e fontes de financiamento determinados pelos arts. 194 e 195 da Constituição Federal que prevê diversidade de financiamento para a seguridade e em seguida apresenta as fontes de financiamento, inclusive com a previsão de competência residual que permite a criação de novas fontes de financiamento para majoração ou equilíbrio do sistema de seguridade social.

O Welfare State tem como objetivo a produção e a distribuição de bens e serviços sociais, democratizá-los, garantidos mediante segundo critérios universalistas como direitos sociais dos cidadãos.

O conceito de Seguridade social instituído pela Convenção n.º 102 da OIT de 1952 determina:

“Seguridade social é a proteção que a sociedade proporciona a seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que de outra forma derivariam no desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência como consequência de enfermidade, maternidade, acidente do trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte e também a proteção em forma de assistência médica e de ajuda às famílias com filhos”.

Nosso sistema de seguridade social, notadamente na subárea pre-

vidência têm problemas e distorções. A grande pergunta que se impõe é precisamos de nova onda de reformas ou da introdução de políticas de inclusão social?

Prefiro acreditar em momento de desafios e em um momento de repactuação do acordo social.

A política social previdenciária tem que ser desenvolvida a longo prazo e para isso há de ser incutida uma cultura previdenciária básica e complementar.

Uma política social preventiva deve atuar :

- 1) na via da educação e capacitação profissional – Veja que um dos gargalos já hoje apontados para a continuação do crescimento econômico brasileiro atual (2010) é a falta de mão de obra qualificada;
- 2) na geração de empregos/atividades . Posto que somente pessoas ocupadas tem possibilidade de sair da miséria e construir pra si e para seus entes familiares uma vida digna.<sup>2</sup>

Na chamada sociedade pós moderna de GIDDENS, as bases do sistema de proteção social notadamente da previdência sofreu alterações significativas. Além dos aspectos demográficos (envelhecimento populacional, queda da natalidade , diminuição da taxa de dependência) outros aspectos decorrentes das transformações sociais como mudanças das estruturas familiares que se diversificaram mas ao mesmo tempo tiveram sua dimensão reduzida; a entrada em massa da mulher no mercado de trabalho, a mudança da matriz de sustento com o fim da era do emprego com carteira assinada. Cada vez mais temos outras formas de trabalho sem utilizar a matriz salarial; Aumento crescente do desemprego e da informalidade.

Os problemas sociais no Brasil tem causas endógenas(ou internas) e exógenas(ou externas).

---

<sup>2</sup> Políticas assistencialistas as que mantêm o indivíduo na situação de necessidade social, sem a criação de meios para reinserção social e no mundo do trabalho.

Causas endógenas (ou internas): concentração de renda , desensibilização da desigualdade social, políticas assistencialistas<sup>1</sup> ao longo dos tempos, falta de ética dos políticos e acentuado índice de corrupção, dentre outros.

Causas exógenas(ou externas) : crises econômicas ou reflexos das crises mundiais crise de 1982, 1997, 1999, 2008, globalização que gera informalidade, terceirização, precarização na forma de produção econômica.

O Estado intervém fortemente na regulação da proteção social. A República Federativa do Brasil sustenta-se sobre dois grandes pilares: a ordem social e a ordem econômica. Não temos prevalência. Ambas são da mesma magnitude. Ambas estão no mesmo patamar, sob pena de termos um edifício em desequilíbrio (capenga). Visando manter o equilíbrio hoje se discute intensamente no âmbito do direito constitucional o princípio da reserva do possível.

É necessária a apreensão do tipo de previdência que se quer e que se tem. Temos uma previdência social ou uma previdência atuarial? Ou uma previdência social sustentada em pilares atuariais?

No artigo Agenda para o desenho de um modelo de previdência social de Sonoe Sughar, Kaizô Iwakami Beltrão, Fernanda Paes Leme, João Luís Mendonça e Diego Antônio Chaves de Sá integrante da obra Política Social Preventiva: desafio para o Brasil da editora Konrad Adenauer, 2003, p429-449 temos que:

“ É preciso deixar clara a distinção entre os conceitos de seguro privado e redistribuição. Se entendermos a previdência social como um seguro compulsório visando à reposição de renda do indivíduo ou grupo familiar quando da perda da capacidade laborativa por morte, invalidez, doença, velhice ou desemprego involuntário, os valores das contribuições e dos benefícios deverão guardar uma estrita correspondência atuarial. Se porém por outro lado, a previdência social deve ser olhada como um programa de redistribuição de renda, as contribuições devem ser pagas segundo as possibilidades de cada um e os benefícios, recebidos conforme as necessidades da

coletividade. No primeiro caso estaremos atendendo ao princípio da equidade individual e estaremos privilegiando o terceiro pilar. No segundo caso, o princípio básico regente seria o do bem estar coletivo e estaremos mais próximos do nível básico de proteção – assistência social.

Para criar políticas de inclusão social é necessário ampliar o conceito de igualdade social. O conceito de igualdade social passa pelo amplo acesso ao mercado de trabalho. Por isso tão valioso é o valor do trabalho que foi assegurado constitucionalmente na Carta de 1988.

A sociedade brasileira é uma das mais desiguais, Mais uma vez a previdência social aparece como um importante e potente instrumento de redistribuição de renda. Vários municípios e inúmeras famílias de idosos movimentam suas economias em face dos benefícios previdenciários.

Aqui cabe distinguir a distribuição da renda primária da secundária. O sistema de proteção social – previdência e assistência não altera a situação da distribuição de renda primária (acesso à produção de bens e riquezas, porém provoca um impacto significativo na distribuição de renda secundária.

Destacamos que os regimes que adotam o sistema de capitalização não permitem que com a previdência social se realize a redistribuição de renda.

O Estado de Bem estar Social foi concebido para injetar compaixão ao capitalismo selvagem do século XIX. A manutenção do EBES é fundamental para que não retornemos ao capitalismo selvagem e sem freios do século XIX. Dentro de uma perspectiva histórica e cíclica precisamos de adequação do sistema sem que isto gera um Estado de mal-estar social ou retrocesso social.

O mundo presencia um momento de reflexão e reanálise de suas políticas sociais em face da diminuição do ritmo do crescimento da economia e em alguns países até crescimento negativo. No presente momento histórico no Brasil vivemos sob o impacto das reformas propostas no texto da PEC 287/16.

Vivemos em um momento histórico paradigmático, posto que os países latino-americanos adotaram como referencial o marco legal dos países europeus notadamente os sistemas alemão, espanhol e francês mesmo não dispondo dos mesmos recursos financeiros ou a determinação política de efetivá-los. E agora o que fazer seguir o referencial de crise? O país do berço do seguro social está em crise quanto á sua política social. Hoje um dos pontos principais de tensão dentro da coalização do governo alemão é definir os rumos do sistema de bem estar social. Tanto que em entrevista concedida à repórter Carolina Vila-Nova da FO-LHA de São Paulo e publicada em 09/03/2010 o Ministro das Relações Exteriores da Alemanha Guido Westerwelle revela dissenso dele com a chanceler (premiê) Angela Merckell (cristã-democrata). Para o Ministro das Relações Exteriores é momento de uma repactuação social posto que mais de 60% do orçamento federal alemão é aplicado em fins sociais e em juros . E esse dinheiro anda precisa ser obtido. Apontando para a necessária adequação do sistema de proteção social e com inevitável corte na proteção social. Creio que é momento de descolarmos da crise da União européia e de outras plagas.

Com a CF de 88 conquanto tenhamos avançado bastante com a Constituição Cidadã, na nomenclatura dada por Ulisses Guimarães, não temos motivos e razões para nos contentarmos e muito menos em pensarmos em retrocesso, em face dentre outras coisas pelo nossa péssima distribuição de renda primária. Ideias para os novos tempos, ou em resumo é tempo de desafios.

Diante da nova realidade mundial sabemos que o ideal de Roosevelt de eliminar todas as necessidades sociais não será atingido. O mundo passa por ajustes em face da crise econômica. Alemanha, Espanha, Grécia e Portugal estão reduzindo proteção social previdenciária.

E para nós brasileiros a crise deve ser encarada como sinônimo de corte na proteção social?? Não !!. Deve ser entendida como momento de adequação e de correção de rumos da proteção social .

Precisamos avançar e enfrentar o nosso desequilíbrio demográfico. Impõe-se no Brasil o ajustamento da idade para aposentadoria, de forma transparente, equilibrada e técnica com a introdução de regras

de transição adequadas e sustentadas em cálculo atuarial. Está certo que tratar deste assunto é muito delicado e provoca exaltação de ânimo, porém é necessário que se trave esta discussão junto à sociedade brasileira. Para a criação de um consenso social.

O século da aposentadoria como denominou brilhantemente o saudoso Professor Celso Barroso foi o século XX. O sonho dourado da aposentadoria está se esvaindo, está cada vez mais distante. Porém, o sistema previdenciário brasileiro mantém o paradigma demográfico e etário do período da LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social, de agosto de 1960. No momento da edição da LOPS a expectativa de vida do brasileiro era de 62 anos e a legislação exigia idade mínima de 55 anos para se aposentar, ou seja, trabalhava-se com a hipótese atuarial de gozo de aposentadoria por 7 anos e a geração de uma pensão por morte por 7 anos. Atuarialmente tínhamos a seguinte informação: contribuições por 40 anos e pagamento de prestações por 14 anos.

Com isto se impõe a discussão acerca da viabilidade sistêmica da manutenção da aposentadoria por tempo de contribuição, nos moldes que temos até o presente momento. Entendo que é momento da introdução do limitador etário no Regime Geral de Previdência Social com ampla discussão e embasada em aspectos técnicos e demográficos para o estabelecimento do padrão da idade mínima.

Hodiernamente temos duas formas de acesso à aposentadoria por tempo de contribuição com idade mínima e sem aplicação do fator previdenciário (conhecida como Fórmula 85/95), ou sem idade mínima e com aplicação do fator previdenciário.

O certo é que nossos idosos de hoje são diferentes dos nossos idosos do passado. E o envelhecimento varia de país para país e de acordo com os índices de qualidade de vida. Sendo assim, cabe a cada país determinar via acordo/consenso social a idade como marco legal para a entrega da aposentadoria.

A manutenção da aposentadoria por tempo de contribuição rompe com o princípio do período razoável de gozo de aposentadoria. Hoje, é bastante comum encontrarmos aposentados que fruíram do sistema

tanto ou mais do que efetivamente contribuiu. Isto rompe com a ideia de uma previdência social, baseada na solidariedade.

Outro desafio a ser enfrentado e novamente causa estremecimentos diz respeito a diferença de gênero. Cabe destacar que a diferença de gênero- diminuição de cinco anos para a mulher se aposentar não encontra fundamento nas regras da OIT – Organização Internacional do Trabalho. A justificativa para sua introdução e manutenção na atualidade é bastante frágil. Posto que a maior justificativa recai sobre a questão do maior encargo da mulher na criação e educação dos filhos. A realidade da divisão de funções e atividades familiares mudou radicalmente nas últimas décadas e hodiernamente não se justifica tal diferenciação. Cabe aqui, relembrar a origem de tal diferenciação. O fundamento histórico remonta ao Reino Unido nos anos 20 do século XX momento em que se antecipou o direito à aposentadoria da mulher para que marido e mulher se aposentassem juntos já que a mulher ingressava posteriormente no mercado de trabalho. Creio que a igualdade de gênero é sinônimo de equidade e de justiça social. Impondo-se a criação de regra de transição para ao alcance em definitivo da igualdade de gênero.

Outro grande desafio a ser enfrentado diz respeito ao risco morte. A forma de concessão e cálculo da pensão por morte.

A presunção de dependência econômica aos dependentes da classe I notadamente dos cônjuges traz inúmeras distorções. Posto que, proporciona a quem tem como se manter a percepção de prestação previdenciária que na sua essência deve ser concedida a quem dela necessita para a sua subsistência. A presunção de dependência econômica para os dependentes classe I traz ainda algumas distorções, posto que pode gerar situação de quem não necessita da prestação para subsistência a receba, e quem efetivamente necessita dela para sua subsistência seja preterido.

Exemplifico: Segurado que falece deixando cônjuge e pais com os quais efetivamente participava do sustento. O cônjuge sobrevivente ganhava duas vezes mais que ele, logo não necessita da pensão por morte, uma vez que a prestação previdenciária visa garantir uma tutela de base e não visa a manutenção do status socioeconômico. Porém pelas regras

do nosso sistema legal quem tem direito à prestação é o cônjuge, ficando os pais excluídos pela regra horizontal previdenciária que diz que havendo dependentes na classe superior os da classe inferior estão excluídas da percepção da prestação previdenciária.

Em relação mais especificamente às propostas apresentadas pela PEC 287/16 entendemos que é necessária a fixação de idade mínima, porém para o estabelecimento do patamar a ser adotada devem ser considerados os aspectos demográficos e a diversidade de expectativa de vida e sobrevida no Brasil. Bem como, o estabelecimento de regras de transição mais suaves, de forma a garantir os sistema sem o aviltamento ou estreitamento demasiado do acesso à aposentadoria voluntária.

Em relação à pensão por morte a sua desvinculação ao salário mínimo junto com a mudança da regra de cálculo partindo de 50% acrescida de cotas individuais de 10% para cada dependente, até o limite de 100% além da previsão da cessação das cotas individuais na medida em que os pensionistas perderem a qualidade de dependente ou haja o preenchimento dos requisitos legais. A desvinculação ao salário mínimo entendemos que seria prejudicial na medida em que vivemos em um país com alta inflação e fortemente indexado economicamente. Além do fato de que o salário mínimo conquanto tenha finalidades altruístas não consegue atender às exigências constitucionais previsto no art. 7º da Constituição Federal. Conquanto tecnicamente não seja vedado, entendo que não seria adequado neste momento histórico.

A PEC 287/16 prevê ainda a vedação de cumulação de aposentadoria com pensão por morte. É importante frisarmos que são benefícios que tem financiamento distintos e que esta vedação tem mais característica financeira do que técnica de proteção social.

O estabelecimento da idade mínima, entendemos ser compatível e necessária, o que se discute é a forma de sua introdução e a não apresentação dos estudos atuariais e demográficos por região para seu estabelecimento. Bem como a apresentação de uma regra de transição muito restritiva que não leva em consideração a expectativa de direitos, gerando uma frustração social com o sistema de proteção social previdenciário, o que pode repercutir negativamente com a redução dos con-

tribuintes do sistema ou o desinteresse em sua vinculação. Importante observarmos que a idade mínima apresentada não é fixa, podendo ser reajustada ou adequada sempre que o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira ocorrer.

Outra mudança proposta diz respeito à alteração da competência para julgamento das ações acidentárias do trabalho que migraria da Justiça Estadual para a Justiça Federal. Particularmente entendo que proposta a alteração de competência, ela deveria ser direcionada à Justiça do Trabalho, até porque já cabe a ela o julgamento das ações de indenização por culpa ou dolo contra o empregador que deu causa ao acidente do trabalho.

A PEC 287/16 prevê a manutenção da delegação de competência à Justiça Estadual, quando a comarca não for sede de juízo federal, nos termos da lei, prestigiando e garantido o acesso à Justiça.

Em relação aos trabalhadores rurais fica expresso seu dever de custeio para acesso às prestações previdenciárias e o acesso às aposentadorias em especial.

Em relação à aposentadoria especial há um estreitamento de acesso na medida em que a proteção se efetivaria apenas e tão somente aos trabalhadores que exerçam atividades sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. Mantido o acesso à aposentadoria com critérios diferenciados à pessoa com deficiência (PcD) determinando-se, no entanto, que para fins de aposentadoria os aspectos diferenciais determinarão no máximo, dez anos no requisito e idade e no máximo cinco anos para acesso à aposentadoria por tempo de contribuição.

Em relação aos benefícios assistenciais, a proposta da PEC 287/16 prevê a majoração da idade de acesso às prestações assistenciais, notadamente o benefício de prestação continuada para pessoas com setenta (70) anos ou mais de idade, observado o parâmetro de renda per capita mensal familiar inferior ao valor determinado em lei. Bem a determinação de que para definição da renda mensal familiar integral per capita

será considerada a renda integral de cada membro do grupo familiar. Mais uma vez nos ressentimos de dados técnicos além do alegado déficit para a majoração da idade de acesso às prestações assistenciais. A majoração da idade de acesso observaria regra de transição previsto no art.20 da PEC que prevê incremento gradual de um ano a cada dois anos, até alcançar a idade de setenta (70) anos. Considerando-se eventual aprovação da PEC em 2017 ao exigência de setenta (70) anos só se efetivaria em 2027.

Idade de acesso ao BPC	Ano
65	2017
66	2019
67	2021
68	2023
69	2025
70	2027

Em relação aos Regimes Próprios de Previdência Social está previsto um alinhamento ao Regime Geral de Previdência social no tocante ao cálculo dos benefícios que não poderão ser inferiores ao limite mínimo ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social. Adotando-se mesma sistemática para cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição. Em relação à aposentadoria por invalidez ( 51% da média das remunerações e dos salários de contribuição, apuradas na forma da lei, acrescidos de 1% percentual para cada ano de contribuição considerada na concessão da aposentadoria.

Mantido o abono de permanência e a vedação da existência de mais de uma regime próprio e mais de uma unidade gestora por ente federativo.

O novel § 6º do art. 40 determina a vedação de recebimento conjunto de mais de uma aposentadoria à conta dos regimes próprios, salvo nas situações de cargos cumuláveis autorizados no art. 37 da Constituição Federal.

O novel § 14 do art. 40 prevê como dever a criação de regime de previdência complementar para os respectivos servidores titulares de cargo efetivo. Oferecendo aos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observado o disposto no art. 202 (que estabelece os parâmetros constitucionais da previdência complementar).

Os entes federativos teriam a partir da promulgação da Emenda Constitucional prazo de dois (02) anos para adequação dos seus regimes de previdência.

Enfim, entendemos que adequação do sistema são necessárias, mas previamente há de ser mostrar de forma transparente a real situação da Previdência Social enquanto integrante da Seguridade Social no Brasil e que a partir daí, após um debate social amplo (envolvendo todos os segmentos e atores sociais envolvidos) sejam apresentadas soluções ou variáveis para a manutenção da Previdência Social no Brasil.