

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**

JORDANA LEMKE GONZALEZ

**A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS SOB A LÓGICA DA
FINANCEIRIZAÇÃO: uma análise a partir dos dados coletados no IFPR**

**PONTA GROSSA
2023**

JORDANA LEMKE GONZALEZ

**A PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS SOB A LÓGICA DA
FINANCEIRIZAÇÃO: uma análise a partir dos dados coletados no IFPR**

Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais Aplicadas na Universidade Estadual de Ponta Grossa, Área de Estado, Direito e Políticas Públicas.

Orientadora: Professora Doutora Lucia Cortes da Costa.

PONTA GROSSA

2023

G643 Gonzalez, Jordana Lemke
A previdência dos servidores públicos federais sob a lógica da
financeirização uma análise a partir dos dados coletados no IFPR / Jordana
Lemke Gonzalez. Ponta Grossa, 2023.
160 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas - Área de
Concentração: Cidadania e Políticas Públicas), Universidade Estadual de Ponta
Grossa.

Orientadora: Profa. Dra. Lucia Cortes da Costa.

1. Previdência social. 2. Servidor público - união. 3. Previdência
complementar. 4. Reformas. 5. Financeirização. I. Costa, Lucia Cortes da. II.
Universidade Estadual de Ponta Grossa. Cidadania e Políticas Públicas. III.T.

CDD: 344.02

TERMO DE APROVAÇÃO

JORDANA LEMKE GONZALEZ

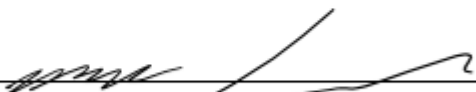
**"A previdência dos servidores públicos federais sob a lógica da
financeirização: uma análise a partir dos dados coletados no IFPR".**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, pela seguinte banca examinadora:

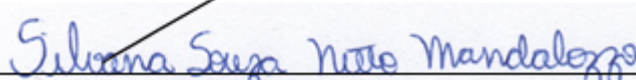
Assinatura pelos membros da Banca



Prof^a. Dra. Lúcia Cortes da Costa - UEPG-PR - Presidente



Prof. Dr. Mario Procopiuck - PUC-PR - Membro Externo



Prof^ar. Dra. Silvana Souza Netto Mandalozzo - UEPG-PR – Membro Interno

Prof. Dr. Alejandro Hugo Del Valle - UNMDP-Argentina - Suplente Externo

Prof^a. Dra. Lenir Aparecida Mainardes da Silva (UEPG-PR - Suplente Interno

Ponta Grossa, 07 de dezembro de 2023.

Para Megan, o brilho dos meus olhos.

AGRADECIMENTOS

Durante a realização deste mestrado, ocorreram muitas mudanças em minha vida, mas a maior de todas foi o nascimento da minha filha **Megan**, um momento que está marcado em meu coração para sempre.

Agradeço, de todo o coração, meu marido **Marlon Silvestre Kierecz**, sem o qual não seria possível eu concluir este mestrado. Obrigada por sempre me apoiar, pelo companheirismo, dedicação e amor, em todos os momentos. Você é "a raiz da raiz, o botão do botão e o céu do céu. Eu carrego seu coração, carrego no meu coração".

Agradeço a minha irmã **Samantha Lemke Gonzalez** por todas as conversas e por sempre me apoiar.

Agradeço à minha orientadora, a **Professora Doutora Lucia Cortes da Costa**, pelos conhecimentos transmitidos, paciência, empatia e compreensão nestes anos de estudo. A bagagem de conhecimentos que você possui é impressionante. É um exemplo de profissional que seguirei sempre.

Por fim agradeço a **Professora e ao Professor membros da banca** pelo tempo dedicado à leitura, análise e considerações sobre meu trabalho.

Carrego seu coração comigo
Eu o carrego no meu coração
Nunca estou sem ele
Onde quer que vá, você vai comigo, minha querida
E o que quer que faça
Eu faço por você
Não temo meu destino
Você é meu destino, minha doçura
Eu não quero o mundo por mais belo que seja
Você é meu mundo, minha verdade.

Eis o grande segredo que ninguém sabe.
Aqui está a raiz da raiz e
O broto do broto e o céu do céu
De uma árvore chamada vida
Que cresce mais que a alma pode esperar
Ou a mente pode esconder
E essa é a maravilha que mantém as estrelas separadas.
Eu carrego seu coração
Eu o carrego no meu coração.
E. E. Cummings

RESUMO

O tema da pesquisa é a Previdência Social do funcionalismo público federal, a partir da Constituição Federal de 1988, e o processo de financeirização do fundo público. Assim, partiu-se da questão de qual é o impacto e como se desenvolveu o processo de financeirização no sistema previdenciário brasileiro, especialmente sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Federais, considerando as sucessivas reformas legais, a apropriação do fundo público e a transferência de parte da gestão para o capital privado. O objetivo geral é a análise das reformas perpetradas na Previdência Social dos servidores públicos federais do Brasil, com especial destaque para os servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR), analisando-se o processo de criação da previdência complementar fechada, em especial a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), criada por meio da Lei nº 12.618/2002, sua relevância para o funcionalismo público federal e o papel da financeirização nesta questão. Ao longo do trabalho é apresentada a trajetória histórica do desenvolvimento e expansão do funcionalismo público e da Previdência Social até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Posteriormente, é apresentado o cenário estabelecido no texto constitucional e como as reformas previdenciárias foram alterando o texto originário sob a influência do processo de financeirização, debruçando-se sobre as principais Emendas Constitucionais aprovadas sobre a previdência dos servidores públicos federais e como o sistema atual está regulamentado, inclusive, com a vigência do regime de previdência complementar. São apresentados dados da previdência complementar dos servidores públicos do IFPR como espaço amostral para a discussão da adesão à Funpresp e para focalizar a pesquisa. Ao final, conclui-se que o processo de financeirização ganhou envergadura na década de 1990 e foi um fator determinante para se impulsionar as reformas da Previdência Social dos servidores públicos federais, as quais causaram reduções significativas de direitos e culminaram com a criação do regime complementar de previdência e a apropriação dos recursos do fundo público previdenciário. A previdência dos servidores passou a ser mais um produto do mercado financeiro. Metodologicamente, a pesquisa se ampara no diálogo do referencial teórico weberiano, com autores contemporâneos que discutem o Estado, a Administração Pública e o regime próprio de previdência do setor público, com o objetivo de analisar a burocracia e a máquina administrativa do Estado. Os instrumentos metodológicos escolhidos foram a revisão bibliográfica, pesquisa documental e jurídico-normativa, além da coleta de dados de órgãos oficiais.

Palavras-chave: Previdência Social, Servidor Público da União, Previdência Complementar, Reformas, Financeirização.

ABSTRACT

The subject of this research is the Social Security of federal civil servants, from the Federal Constitution of 1988, and the process of financialization of the public fund. The starting point is the question of what the impact is and how the process of financialization has developed in the Brazilian social security system, on the Own Social Security System of Federal Public Servants, considering the successive law reforms, the appropriation of the public fund and the transfer of part of the management to private capital. The general objective is to analyze the reforms perpetrated on the Social Security of federal civil servants in Brazil, with special emphasis on the civil servants of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Paraná (IFPR), analyzing the process of creating closed supplementary pensions, especially the Supplementary Pension Foundation for Federal Civil Servants of the Executive Branch (Funpresp-Exe), created by Law 12.618/2002, its relevance to federal civil servants and the role of financialization in this issue. Throughout the work is presented the historical trajectory of the development and expansion of the civil service and Social Security until the promulgation of the Federal Constitution of 1988. Subsequently, the scenario established in the constitutional text is presented, as well as how the social security reforms have altered the original text under the influence of the financialization process, focusing on the main Constitutional Amendments approved on the social security of federal civil servants and how the current system is regulated, including the complementary social security system. Data from the supplementary pension scheme for IFPR civil servants is presented as a sample space for discussing Funpresp membership and to focus the research. In the end, we conclude that the process of financialization gained momentum in the 1990s and was a determining factor in driving the reforms of the social security system for federal civil servants, which led to significant reductions in rights and culminated in the creation of the supplementary social security system and the appropriation of resources from the public social security fund. Civil servants' pensions became yet another product of the financial market. Methodologically, the research is based on a dialogue between the Weberian theoretical framework and contemporary authors who discuss the state, public administration and the public sector pension scheme, with the aim of analyzing bureaucracy and the state's administrative machine. The methodological tools chosen were a bibliographical review, documentary and legal-normative research, as well as data collection from official bodies.

Keywords: Social Security, Federal Public Servant, Supplementary Pension, Reforms, Financialization.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 –	Total da Carteira de Investimentos – Funpresp – Agosto/2023 – R\$ 8,04 bilhões.....	133
GRÁFICO 2 –	Gestão Terceirizada da Carteira de Investimentos – Funpresp – Agosto/2023 – R\$ 2,73 bilhões.....	134
GRÁFICO 3 –	Gestão da Carteira de Investimentos – Funpresp – Agosto/2023 – R\$ 5,31 bilhões.....	135

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 –	Marcos legislativos da previdência no Brasil do período anterior à República.....	36
QUADRO 2 –	Requisitos de Aposentadoria dos Servidores Públicos Federais conferidos pelo artigo 40, §1º, III da CF/88 e artigo 10 da EC nº 103/2019.....	76
QUADRO 3 –	Regras de Transição Prevista no artigo 4º da EC nº 103/2019.....	77
QUADRO 4 –	Regra de Transição prevista no artigo 20 da EC nº 103/2019.....	78
QUADRO 5 –	Requisitos de aposentadoria dos Professores pela nova redação do artigo 40, §5º da CF/88.....	80
QUADRO 6 –	Regras de transição prevista no artigo 4º, §4º da EC nº 103/2019.....	83
QUADRO 7 –	Regra de transição prevista no artigo 20, §1º da EC nº 103/2019.....	83
QUADRO 8 –	Tempo de contribuição correspondente ao percentual da média dos proventos a ser recebido.....	85
QUADRO 9 –	Regra do cálculo para a aposentadoria por incapacidade permanente.....	89
QUADRO 10 –	Faixas de remuneração do servidor federal em atividade e respectivas alíquotas.....	101
QUADRO 11 –	Adesão dos servidores do IFPR à FUNPRESP.....	135
QUADRO 12 –	Repasses do IFPR, como patrocinador do RPPS.....	137

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensões
Cefets	Centros Federais de Educação Tecnológica
CEPA	Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNPC	Conselho Nacional de Previdência Complementar
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
COSB	Comissão Simplificada Burocrática
CRI	Certificados de recebíveis imobiliários
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EFPC	Entidades Fechadas de Previdência Complementar
ETF	Fundo de Investimentos no exterior e Cotas de fundos de índice do exterior
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IFPR	Instituto Federal do Paraná
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
FENAJUFE	Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FII	Fundos de Investimentos Imobiliários
FMI	Fundo Monetário Internacional
Funpresp	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União
Funpresp-Exe	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo

Funpresp- Jud	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário
Funpresp- Leg	Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
MONGERAL	Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado
MTP	Ministério do Trabalho e Previdência
NBC	Norma Brasileira de Contabilidade
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PT	Partido dos Trabalhadores
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPP	Regime de Previdência Privada
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
STF	Superior Tribunal Federal
UEPG	Universidade Estadual de Ponta Grossa
UnB	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	FORMAÇÃO DO ESTADO, FUNCIONALISMO PÚBLICO E PREVIDÊNCIA SOCIAL PRÉ-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	22
2.1	A FORMAÇÃO DO ESTADO E DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL.....	23
2.2	HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO REGIME PRÓPRIO NO BRASIL.....	34
2.3	CONCLUSÃO.....	39
3	OS SERVIDORES PÚBLICOS E AS REFORMAS NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	41
3.1	OS SERVIDORES PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	41
3.2	NEOLIBERALISMO E PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO.....	45
3.3	APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	47
3.4	REFORMAS NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS).....	51
3.4.1	Emenda Constitucional nº 3/1993.....	52
3.4.2	Emenda Constitucional nº 20/1998.....	52
3.4.3	Emenda Constitucional nº 41/2003.....	57
3.4.4	Emenda Constitucional nº 47/2005.....	63
3.4.5	Emenda Constitucional nº 70/2012.....	64
3.4.6	Emenda Constitucional nº 88/2015.....	64
3.5	CONCLUSÃO.....	65
4	PANORAMA ATUAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	67
4.1	O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEUS SEGURADOS.....	67
4.2	SEGURADOS E FILIAÇÃO NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DA UNIÃO.....	70
4.3	CONCESSÃO E REGISTRO DE BENEFÍCIOS NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DA UNIÃO.....	72
4.4	APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DA UNIÃO.....	73
4.4.1	Aposentadoria Voluntária dos Professores da Rede Federal de Ensino.....	79

4.4.2	Cálculo dos Proventos de Aposentadoria Voluntária no Regime Próprio de Previdência Social da União.....	84
4.5	APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE.....	86
4.5.1	Cálculo para a concessão de Aposentadoria por Incapacidade Permanente.....	87
4.6	ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	89
4.6.1	Cálculo da Aposentadoria Compulsória no Regime Próprio de Previdência Social.....	91
4.7	ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	92
4.7.1	Equilíbrio Financeiro e Atuarial.....	92
4.7.2	Entidades ou unidades gestoras e gestão no Regime Próprio de Previdência Social.....	94
4.7.3	Regimes e fontes de financiamento.....	98
4.7.4	Gestão dos ativos financeiros no Regime Próprio de Previdência Social.....	104
4.8	CONCLUSÃO.....	109
5	IFPR, REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, FUNPRESP E ADESÃO DOS SERVIDORES DO IFPR.....	112
5.1	OS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA.....	112
5.2	PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR.....	114
5.2.1	Breve histórico da previdência complementar no Brasil.....	115
5.2.2	Características do Regime de Previdência Complementar.....	123
5.2.3	Sujeitos do Regime de Previdência Complementar.....	128
5.2.4	Custeio do Regime de Previdência Complementar.....	128
5.3	FUNPRESP-EXE.....	130
5.3.1	Fundos de Investimento.....	131
5.4	ADESÃO DOS SERVIDORES DO IFPR À FUNPRESP-EXE.....	135
5.5	CONCLUSÃO.....	138
6	CONCLUSÕES FINAIS.....	140
	REFERÊNCIAS.....	147
	ANEXO A – CONSULTA DE DADOS IFPR.....	159

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como temática a relação entre as reformas do sistema previdenciário brasileiro atinentes a aposentadoria dos servidores públicos federais e a relação do capital financeiro com o fundo público, bem como o papel da previdência complementar neste processo.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União sofreu uma série de reformas que modificaram substancialmente a redação originária da Constituição Federal de 1988, o que conseqüentemente também resultou na aprovação de inúmeras leis sobre a matéria previdenciária. As justificativas para tantas alterações foram várias, no entanto, destacam-se a suposta existência de déficit fiscal e que os benefícios seriam muito vantajosos quando comparados com os do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

No período pós-1988, no campo político e econômico, o Brasil também passou por mudanças significativas, a adoção de medidas de caráter neoliberal e a crescente importância do capital financeiro, trazendo consigo novas diretrizes ligadas a diminuição do tamanho do Estado, do ajuste fiscal permanente, da ascensão do setor financeiro, da privatização e da necessidade de implementação de reformas estruturais pró-mercado, dentre elas, a reforma da previdência.

Nesse contexto acima descrito, em que a busca pela eficiência prepondera sobre a garantia do bem-estar dos servidores públicos, a problemática da presente pesquisa é analisar as reformas que incidiram sobre o RPPS, com a conseqüente criação do Regime de Previdência Complementar (RPC), destacando-se a criação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), em especial a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), por meio da Lei nº 12.618/2002.

Neste trabalho, investigou-se como o fundo público previdenciário acabou assim apropriado pelo Regime de Previdência Complementar, tomando-se também, como espaço amostral, os dados de adesão a previdência complementar dos servidores públicos do Instituto Federal do Paraná (IFPR) como forma de dar suporte a pesquisa e servir de demonstração de como o Regime de Previdência Complementar está operando e crescendo desde sua implementação.

A Previdência Privada no Brasil, segundo a Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar, em consolidado estatístico de junho de 2019, possui fundos previdenciários que aplicam valores no mercado financeiro com ativos no montante de R\$ 939 bilhões de reais, que representam 13,4% do PIB, sendo 2,7 milhões de participantes, 3,9 milhões de dependentes e 857 mil assistidos. São 262 entidades atuando no Brasil (ABRAPP, 2019).

Embora com valores expressivos, a população atendida, no entanto, é de apenas 2,7 milhões de pessoas, um número muito pequeno se comparado com a Previdência Social, cujos beneficiários eram na ordem de pouco mais de 35 milhões de pessoas, em agosto de 2019 (BRASIL, 2019b). Por essa cifra também pode se ter uma noção do tamanho do potencial mercado da Previdência Privada, à medida que a Previdência Pública define pelas medidas de ajuste fiscal.

Cumprir observar que, o potencial de mercado da previdência privada é sobre a população com renda para comprar o seguro privado, já o RGPS atende toda a população, inclusive a camada da população de baixa renda.

No que se refere ao RPPS, parte do seu fundo público já é gerido pelo mercado financeiro. A exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 103/2019, esclarece que R\$ 150 bilhões do fundo público do RPPS estão aplicados no mercado financeiro (BRASIL, 2019c).

Como se não bastasse a ampla financeirização dos regimes próprios, com a aprovação da Lei nº 12.618/2012, que instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais, a apropriação do fundo público ficou ainda mais evidente, uma vez que, todos os servidores que ingressaram no serviço público federal após a vigência desta lei, somente poderão se aposentar com valores acima do teto do RGPS se aderirem ao Regime de Previdência Complementar (BRASIL, 2012b).

Isso significa que todo o fundo público previdenciário que seria gerado a partir das contribuições dos servidores que auferissem remuneração superior ao teto do regime geral passa a ser gerido pela Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), em regime de capitalização, com aplicação dos recursos no mercado financeiro (BRASIL, 2012a).

Além da transferência de parte do fundo público previdenciário do Regime Próprio para o mercado financeiro, a instituição do Regime de Previdência Complementar também colocará em dificuldades o regime próprio ao longo do tempo,

uma vez que, os servidores que ingressaram após a vigência da Lei nº 12.618/2012 contribuirão somente até o teto do regime, mas o Estado permanecerá obrigado a pagar as aposentadorias dos servidores mais antigos que recebem acima do teto. Assim, as contribuições previdenciárias dos servidores mais novos são reduzidas, pois limitadas ao teto do RGPS, cortando-se parte dos recursos que daria sustentação ao regime de repartição do RPPS.

Com a queda nas receitas, o discurso do déficit fiscal permanece e se reforça, impondo-se novas reformas sobre o regime próprio e ameaçando a aposentadoria de milhares de servidores públicos.

Portanto, as reformas da Previdência Social dos servidores públicos e a instituição da previdência complementar encontram ampla explicação pelo processo de financeirização que opera no Brasil, o qual ganhou força na década de 1990.

Sendo assim, a questão de partida da pesquisa é: qual é o impacto e como se desenvolveu o processo de financeirização no sistema previdenciário brasileiro, especialmente sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Federais, considerando as sucessivas reformas legais, a apropriação do fundo público e a transferência de parte da gestão para o capital privado?

Desse modo, para se investigar esta questão, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar as reformas perpetradas na Previdência Social dos servidores públicos federais no Brasil, com especial destaque para os servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR). Analisou-se o processo de criação da previdência complementar fechada para o funcionalismo público federal e o papel da financeirização e apropriação do fundo público.

Para tanto, como objetivos específicos:

- a) foi investigada a trajetória histórica da expansão do funcionalismo público no Brasil, bem como, neste íterim a expansão da Previdência Social voltada aos servidores públicos, até a promulgação da Constituição Federal de 1988;
- b) elucidou-se o tratamento jurídico dado aos servidores públicos na Constituição Federal de 1988 e apresentou-se as reformas previdenciárias ocorridas no RPPS desde então, considerando-se a influência do processo de financeirização, com destaque para a Emenda Constitucional nº 41/2003 e a Lei nº 12.618 de 2012, que instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos;

- c) demonstrou-se o panorama atual do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) em razão da aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019 e como o processo de financeirização se consubstancia e;
- d) explicitou-se o funcionamento do Regime de Previdência Complementar do servidor público federal e a criação da Funpresp com a adesão pelos servidores do IFPR.

Tendo em vista o objetivo geral e os específicos, a questão norteadora que se constituiu nesta pesquisa foi como se desenvolveu o processo de financeirização que opera no Brasil, que ganhou força na década de 1990, e qual o impacto dele, desde então, impulsionando reformas atrás de reformas no sistema previdenciário brasileiro, as quais estão esvaziando o fundo público e repassando quantias significativas desse capital para a iniciativa privada. A criação do Regime de Previdência Complementar, a limitação da contribuição pelo teto do RGPS, alterações impactantes nas aposentadorias dos servidores públicos federais, são algumas das inúmeras alterações realizadas no sistema de Previdência Social no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O trabalho enquadra-se na área de concentração de Cidadania e Políticas Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e na linha de pesquisa Estado, Direitos e Políticas Públicas, uma vez que, a Previdência Social dos servidores públicos da União é uma importante política pública de proteção social e valorização das carreiras públicas que sustentam a prestação dos serviços de bem-estar pelo Estado.

A interdisciplinariedade dos conteúdos tratados é uma característica desta pesquisa, uma vez que, a temática envolve aspectos do direito, da política, da economia e das políticas públicas. Sendo assim, pela contribuição de diversos saberes, buscou-se ampliar o olhar e a lógica do pensamento sobre a realidade da problemática proposta (MUNHOZ, OLIVEIRA JUNIOR, 2009, p. 21-22).

No que tange ao espaço e ao tempo, esta pesquisa tem abrangência nacional e analisou as reformas perpetuadas na Previdência Social dos servidores públicos da União após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, para compreensão de como o serviço público se desenvolveu no país e conseqüentemente a criação de uma Previdência Social para os servidores públicos, faz-se necessário

abordar os acontecimentos históricos mais relevantes, entre o período colonial até 1988.

Como referencial teórico ao que se propõe este trabalho, a concepção de Estado de Weber, bem como sua formatação, representam um importante referente ao se analisar o desenvolvimento da administração pública ao longo da história nacional e nos caminhos percorridos para a formação de um corpo de trabalhadores técnicos, profissionais e munidos de garantias que permitam o exercício de suas funções com autonomia e imparcialidade. Dentre estas garantias, pode-se citar a estabilidade, plano de carreiras, devido processo legal administrativo e, sobretudo, a segurança conferida pela Previdência Social.

A organização burocrática apresentar vantagens sobre outras formas de organização, pois seria precisa, veloz, clara, com continuidade, discricção, unidade, subordinação rigorosa, redução de ruídos e otimização do pessoal e materiais (WEBER, 1979, p. 249).

Assim, com base nestes referentes teóricos weberianos e dos demais autores que também os adotam, foram realizadas as análises ao longo da pesquisa.

No que se refere aos instrumentos metodológicos foi realizada uma abordagem quantitativa e qualitativa, no intuito de ganhar maior abrangência na análise da problemática, dos objetivos e dos dados coletados. Cada aspecto do objeto justifica-se a utilização de uma abordagem diferente, tendo em vista que os métodos quantitativos normalmente são adequados ao estudo de aspectos do objeto que já se sabe existirem, ao passo que, a abordagem qualitativa é adequada para se compreender aspectos do objeto que não se sabe se existem. De forma a dar produtividade na pesquisa social, as duas formas de abordagem podem ser utilizadas, sem exclusividade metodológica (CERVI, 2009, p. 127).

Foi utilizada a pesquisa bibliográfica com uma revisão da literatura sobre a temática do trabalho, pois esta “ajuda o pesquisador a limitar o escopo de sua investigação e transmitir para os leitores a importância de estudar um tópico” (CRESWELL, 2007, p. 43). Aqui buscou-se compreender melhor os significados e alcance das categorias financeirização, fundo público, Regime Próprio de Previdência Social e Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos.

Realizou-se pesquisa exploratória sobre o tema para se obter uma visão mais abrangente da temática. A coleta de dados junto ao IFPR sobre a adesão ao Regime de Previdência Complementar, sob uma ótica quantitativa da pesquisa exploratória,

também se mostrou adequada, uma vez que são dados pouco descritos ou analisados na literatura existente (CERVI, 2009, p. 141).

Por fim, foi realizada coleta de dados, valendo-se da pesquisa documental. As fontes das quais se extraíram os dados foram o próprio IFPR, os órgãos da Previdência Social, como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), além do Ministério da Economia, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), do ordenamento jurídico nacional como um todo, dentre outros.

Ainda, para o exercício e prática desta pesquisa foram realizados resumos, fichamentos, resenhas com o objetivo de relacionar e classificar os conteúdos.

Pesquisando-se na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) foram realizadas buscas para os termos “previdência”, “financeirização” e “servidores” entre o período de 2012 a 2021. Com base nestes parâmetros, apenas um resultado foi encontrado. Persistindo nas buscas no BDTD, porém com os termos “previdência complementar” e “financeirização”, no mesmo período de 2012 a 2021, também; novamente, apenas uma dissertação de mestrado foi encontrada. Contudo, nenhum dos dois trabalhos apresentaram relação direta com a presente pesquisa.

Por fim, quando a pesquisa é reduzida aos termos “previdência complementar” e “servidores”, no período de 2012 a 2021, o resultado obtido é bem mais amplo, sendo encontrados 122 resultados.

Há várias teses e dissertações discutindo a implementação da Funpresp (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público da União) por meio da Lei nº 12.618/2012. Uma parte significativa das análises considera que a criação da previdência complementar foi um fator positivo para equacionar o déficit da previdência do regime próprio, trazendo racionalidade ao sistema. Algumas pesquisas apontam, no entanto, que a previdência complementar transfere os riscos da sustentabilidade e solvência dos fundos do Estado para os servidores, apontando a necessidade de revisão sobre esta questão. Outras abordam o processo de financeirização e são focadas nesta questão, sem, porém, especificar os dados para alguma autarquia federal, como no caso do IFPR.

Ainda, muitas pesquisas realizadas são focalizadas nos regimes próprios e complementares das unidades federativas, especialmente dos municípios. Há também inúmeras pesquisas que são fundamentadas em análises econômicas, organizacionais e de gestão dos ativos previdenciários, apontando os fatores mais indicados para gerar maior rentabilidade e menores riscos.

As instituições federais de ensino (universidades e institutos federais) aparecem em diversas dissertações e teses como especial objeto de análise que envolve a previdência, no entanto, estas pesquisas são abordadas do ponto de vista comportamental dos servidores diante da aposentadoria, dos impactos financeiros da aposentação e de como os quadros funcionais das instituições são afetados. Nenhuma destas abordagens refere-se sobre a adesão em si ao regime complementar, trazendo os dados específicos sobre quantos servidores aderiram, tampouco trazem o elemento da financeirização como especial categoria da pesquisa.

Portanto, apesar da previdência complementar dos servidores públicos da União ser um tema bastante pesquisado na última década, e que o processo de financeirização costuma ser abordado nestas análises, a originalidade e o diferencial da presente pesquisa estão presentes em razão da focalização da análise dos dados de uma instituição federal de ensino, no caso o IFPR, além do trabalho contemplar tanto o regime próprio como o regime complementar.

Os resultados da pesquisa sobre teses e dissertações demonstraram que os trabalhos identificados não apresentaram relação com esta dissertação, após análise de todos os resultados, nenhum trabalho especifica dados da previdência complementar de uma instituição federal de ensino.

Logo, esta pesquisa tem o condão de contribuir para a produção acadêmica sobre a temática da Previdência Social dos servidores públicos e contribuir para o desenvolvimento dos debates atuais e vindouros sobre esta questão.

No primeiro capítulo, foi tratado a formação e o papel do Estado e do funcionalismo público, além de um breve histórico da previdência dos servidores até a aprovação da Constituição Federal de 1988. Desde 1891 o Estado foi sendo construído a partir do modelo republicano e neste percurso buscou-se demonstrar quais foram as forças preponderantes que atuaram neste processo e como a administração pública foi instituída. Conforme o quadro do funcionalismo público foi aumentando, a Previdência Social dos servidores também se desenvolveu. Compreender como a máquina administrativa do Estado e o corpo de servidores públicos civis se desenvolveram e, conseqüentemente, da Previdência Social dos servidores, é essencial para entender o atual panorama previdenciário e o papel do processo de financeirização.

No segundo capítulo foi abordado como se deu a organização e o estatuto jurídico dos servidores públicos na Constituição Federal de 1988 e demonstrou-se

todas as alterações previdenciárias que ocorreram no RPPS desde a promulgação da Constituição. Estas mudanças foram influenciadas pelo processo de financeirização e de uma ideologia alinhada ao mercado financeiro, a qual foi impulsionada na década de 1990, e que teve um impacto direto na previdência dos servidores públicos. Tornaram-se frequentes os argumentos ligados aos custos do regime próprio, ao ajuste fiscal e a necessidade de reformas administrativas e previdenciárias dos servidores, que de fato ocorreram, com destaque para a Emenda Constitucional nº 41 de 2003 e a Lei nº 12.618 de 2012 que instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais. Neste capítulo se evidenciou como ocorreu e se consolidou a apropriação dos fundos públicos previdenciários.

No terceiro capítulo demonstrou-se o panorama atual do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores da União, tanto do ponto de vista dos segurados, ou seja, quais são os benefícios previdenciários previstos, as regras de acesso, contribuições, e formas de cálculo, como também, do ponto de vista da gestão do RPPS, como se dá a administração dos recursos previdenciários e quais são as fontes de financiamento. O atual panorama do RPPS fornece informações importantes para se compreender a amplitude do processo de financeirização e as razões pelas quais se acabou instituindo o Regime de Previdência Complementar.

Por fim, no quarto capítulo procurou-se explicar como se dá o funcionamento do Regime de Previdência Complementar do servidor público federal, esclarecendo suas regras, abrangência e possíveis consequências da financeirização que baliza este modelo, abordando-se, inclusive, as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Foram feitos, também, apontamentos da expansão do Estado e do funcionalismo público, período no qual foram criadas inúmeras instituições federais de ensino, notadamente, os institutos federais de educação, ciência e tecnologia, como o IFPR. Foram analisados os dados previdenciários desta instituição, com especial atenção aos dados relacionados à adesão ao Regime de Previdência Complementar para traçar panoramas a partir destas informações.

Por fim, foram apresentadas as conclusões finais desta pesquisa, demonstrando-se o cumprimento dos objetivos propostos e a resposta da questão de partida da dissertação.

2 FORMAÇÃO DO ESTADO, FUNCIONALISMO PÚBLICO E PREVIDÊNCIA SOCIAL PRÉ-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para se analisar as reformas da Previdência Social dos servidores públicos da União e da criação do Regime de Previdência Complementar, num contexto de ascensão do processo de financeirização, optou-se por se utilizar o diálogo do referencial teórico weberiano com autores contemporâneos que discutem o Estado, a administração pública e o Regime Próprio de Previdência do setor público, com o objetivo de analisar a burocracia e a máquina administrativa do Estado. Weber compreende o Estado pela ótica da dominação, ou seja, quando um determinado grupo social obtém sucesso em impor sua vontade em determinado território. Nas palavras do próprio autor, este define o Estado como:

[...]agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão (WEBER, 2011, p. 75-76).

A concepção de Estado em Weber é salutar para se compreender como se deu a formação do Estado no Brasil e o papel da elite dominante no cenário nacional. A composição dos grupos dominantes pode se alterar ao longo do tempo, no entanto, na história brasileira o setor agrícola exportador sempre teve destaque e influência na forma como o Estado e sua administração se desenvolveram. Privilégios, mandonismos, indicação de cargos públicos, dentre outras características que foram observadas ao longo da história da administração pública brasileira, também podem ser explicadas pela análise de quem detém o poder e a capacidade de impor seus interesses.

Da mesma forma, a ascensão do processo de financeirização iniciado, principalmente, nos anos 1990, também pode ser estudado sob a ótica weberiana, demonstrando-se a força da dominação da elite financeira sobre o Estado, instrumentalizando-se o direito como uma ferramenta desta dominação. A apropriação do fundo público previdenciário dos servidores é um reflexo dos interesses que dominam o Estado e podem se constituir num desdobramento esperado do Estado capitalista e daqueles que detém o seu controle.

Weber defendia o Estado moderno ideal segundo uma concepção racional e objetiva de suas funções. O Estado burocrático segundo Weber (2011, p. 71-73) seria

a forma que melhor representa o desenvolvimento racional do Estado Moderno. Isto pois, o domínio pessoal do chefe ou dirigente converter-se-ia em domínio da administração, detendo o poder de dirigir e organizá-la, para tal delega poder executivo ao estado-maior administrativo. O estado-maior administrativo, por sua vez, seria a representação externa da organização de dominação política, isto é, seriam os súditos, os servos, os protegidos, os familiares, os servidores ligados a ele que não são proprietários, ou seja, não possuem pleno direito dos meios de gestão, mas prestam obediência por razões de interesse pessoal, consubstanciadas em retribuição material e prestígio social.

Assim, neste Estado moderno, o poder dos meios políticos de gestão tenderia a se aglutinar em apenas uma única mão. Os servidores, neste caso, não são proprietários pessoais do dinheiro que manipulam ou dos edifícios e máquinas de guerra que controlam. O Estado moderno controla de maneira integral a direção administrativa, privando os trabalhadores burocráticos de quaisquer meios de gestão (WEBER, 2011, p. 74).

Esclarecidos os parâmetros teóricos, no presente capítulo, a formação do Estado e do funcionalismo público são analisadas com o objetivo de se compreender em quais circunstâncias se buscou estabelecer uma estrutura administrativa burocrática e organizada, demonstrando-se quais elementos influenciaram neste processo. Da mesma maneira, a formação histórica da Previdência Social, com enfoque na previdência dos servidores públicos, é analisada para um entendimento mais apurado da realidade atual e do papel do processo de financeirização nas transformações da Previdência Social.

O período analisado é o anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, uma vez que os desdobramentos posteriores e a realidade atual serão tratados nos capítulos seguintes.

2.1 A FORMAÇÃO DO ESTADO E DO FUNCIONALISMO PÚBLICO NO BRASIL

Para uma melhor compreensão de como se deu a formação do Estado Nacional no Brasil e a instituição de uma administração pública organizada faz de salutar importância identificar o contexto econômico e social do nascimento do país e seu posterior desenvolvimento. Partindo de uma concepção weberiana, a violência instituída acabaria por legitimar a dominação do homem pelo homem. Obtida esta

legitimação, o Estado nasceria com a submissão da população de dado território a autoridade reivindicada pelos dominadores. A razão desta submissão, dar-se-ia tanto pelo medo, quanto pela esperança (WEBER, 2011, p. 66-68).

No contexto da formação do estado brasileiro, o predomínio da economia agrícola de exportação e o protagonismo dos grandes proprietários de terra trazem importantes considerações sobre qual agrupamento exerceu, e ainda exerce, a autoridade dominadora, da mesma forma, o exercício do poder por esta elite e a defesa dos seus interesses influenciaram na formação da administração pública brasileira.

A formação do Brasil foi marcada, essencialmente, enquanto uma colônia de exploração. Com o objetivo de extrair lucros e riquezas, a coroa portuguesa iniciou a exploração do território primeiro como mero extrativismo, sobretudo de madeira, e logo na sequência, pela implantação do sistema de *plantation*. Atendendo aos interesses do mercado europeu, de produtos mais rentáveis, buscou-se a concentração de forças, normalmente, focada no cultivo de praticamente uma única cultura, o que caracterizou a economia colonial por ciclos: primeiro com a cana-de-açúcar, depois pela mineração, pelo renascimento agrícola e; por fim, pela ascensão do café (LACERDA *et al*, 2018, p. 9).

Enquanto colônia de exploração, a sociedade brasileira era essencialmente rural, cuja economia era totalmente dependente do setor primário. Na conjuntura do poder, a aristocracia agrícola latifundiária gozava de um prestígio superior ao da classe política (VIANNA, 2005, p. 115, 116).

Ainda, o latifúndio levado ao extremo acabava por exercer uma função de simplificação e baixo dinamismo econômico. Além de destinar quase toda a produção para o mercado externo, no restante, muitas destas áreas eram praticamente auto-subsistentes, ou seja, produziam quase tudo que necessitavam, adquirindo poucos produtos no mercado interno. Em razão disso, a estratificação da população era bastante prejudicada (VIANNA, 2005, p. 187-190).

Diante desta realidade, a administração colonial tinha sua função e alcance reduzido, com uma burocracia bastante limitada e obscura, sendo assim, um reflexo do próprio domínio agrícola, que era também seu pilar de sustentação e legitimidade. Antes mesmo do lucro, o latifúndio garantia muito prestígio, respeito, regalias e a possibilidade de exercer a autoridade e o mando (VIANNA, 2005, p. 104-105). Em razão do enorme poder exercido pelos senhores rurais, a administração colonial

sofreu forte influência da elite rural que em muitos aspectos a controlava direta ou indiretamente.

A Coroa Portuguesa via na colonização brasileira um sentido propriamente financeiro. Como não detinha recursos próprios para manter as atividades no território brasileiro recorreu ao capital privado com quem se associou para a exploração dos negócios ultramarinos. Os gastos públicos eram condicionados ao objetivo pecuniário, isto é, a função pública era essencialmente arrecadadora e assumia a forma delegada, ou seja, a Coroa delegava os negócios públicos aos poderosos locais. Desse modo, era comum a escassez de recursos e a contribuição de particulares para a realização de melhorias públicas (CARVALHO, 2011, p. 20-21).

A delegação da Coroa dos negócios públicos a particulares munia-os com o poder de nomeação de cargos públicos que eram utilizados como forma de aliciamento ou de troca de favores, sem ser observado qualquer sistema de mérito. Ainda, não havia estrutura hierárquica das funções. Era comum sobrepujar a personalidade administrativa intermediária pela vontade de particulares e do soberano (aqui entendida como a metrópole em Portugal). A vontade do soberano não tinha limites nem frente às Ordenações, leis gerais do reino (CARVALHO, 2011, p. 21).

Para além de escravos e proprietários de terras, a população restante era legalmente livre, embora praticamente incapaz de exercer qualquer direito civil. Além de não ter instrução, dependia totalmente dos grandes proprietários rurais para se defender dos governos e de terceiros, para trabalhar e conseguirem um lugar para habitar. Nas palavras de CARVALHO (2018, p. 27) eram “simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo funções judiciárias”. Desta forma, a justiça era mero exercício do poder pessoal. “O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas”.

A aplicação da lei e da justiça da Coroa era bastante limitada, uma vez que, ou não alcançava locais distantes dos maiores centros urbanos, ou então, porquanto colidia com o interesse privado de algum grande proprietário de terras. As autoridades locais eram investidas pelo poder real, no entanto, quem os escolhia de fato eram os grandes senhores rurais. O poder do Estado era, portanto, confundido e conivente com o poder privado dos latifundiários. Serviços cartoriais, como registros de nascimento, óbito e casamento eram de incumbência da Igreja Católica. Sendo assim, não existia no Brasil colônia um poder de fato “público” e organizado (CARVALHO, 2018, p. 27-28).

Apesar do mandonismo dos proprietários de terras que exerciam as funções públicas ou indicavam quem as exerceria, mesmo no período colonial houve a realização do primeiro concurso público no Brasil, que ocorreu no governo do Marquês de Pombal (1750-1777). Pombal baniu do Estado de Portugal a escolástica, por meio de decreto, trazendo para o pensamento da época o predomínio do direito civil sobre o canônico, inclusive para a área da educação. A expulsão dos jesuítas, de Portugal e das colônias, acarretou em grandes perdas para a instrução pública brasileira, pois os jesuítas se mantinham a cargo da instrução, gerenciamento e manutenção dos colégios por meio da Companhia de Jesus, constituindo-se nos primeiros centros de ensino. Para atenuar os prejuízos decorrentes da drástica decisão administrativa tomada por Pombal, que afetava Portugal e suas colônias, foram implementadas novas ideias pedagógicas, havendo a reforma e restauração dos Estudos. Para implementar as reformas realizadas foram realizados concursos para a contratação de professores régios e a criação de escolas (HOLANDA, 2008, p. 86-99).

A chegada da família real ao Brasil, em 1808, vindo a se instalar no Rio de Janeiro, representou um marco na construção do Estado Nacional Brasileiro. A transferência da corte intensificou as práticas e atividades administrativas, operando a criação de novos cargos, funções e atividades. A Coroa buscou criar condições para uma estrutura de funcionamento semelhante a existente em Lisboa, para tanto, foram criados o Banco do Brasil, a Casa da Pólvora, a Tipografia Régia, a Biblioteca Nacional, a Academia da Marinha, de Artilharia e Fortificações, o Desembargo do Paço, o Conselho da Fazenda e a Junta de Comércio (CARVALHO, 2011, p. 28).

A vinda da Corte Portuguesa possibilitou a estruturação do aparato administrativo no Brasil, o que propiciou o exercício do poder pelo Estado formado com a independência do Brasil. Após a independência o aparelho administrativo manteve-se inalterado (CARVALHO, 2011, p. 28).

Após o fim do estatuto colonial e com a independência do Brasil, Florestan Fernandes (2006, p. 51, 75-76) traz importante e conhecida análise sobre a formação do novo Estado Nacional. Para o autor, ocorreu uma “revolução dentro da ordem”, ou seja, o Estado recém formado passou a ser cooptado pelos interesses dos grandes proprietários rurais. Assim, após a independência, o autor identifica que dois elementos estavam presentes: revolucionário e conservador. Menos relevante, o revolucionário seria mera formalidade, no sentido de que a ordem colonial antiga teria acabado. O elemento conservador, por sua vez, era a manutenção e até

fortalecimento das velhas estruturas presentes no período colonial, ou seja, a prevalência do latifúndio, da escravidão, altíssima concentração de renda, controle do poder pelos proprietários de grandes áreas rurais, subordinação aos interesses estrangeiros e a manutenção da maior parte da população em situação de miséria e dependência.

Logo, embora com uma economia arcaica, os recursos obtidos com a exportação de bens primários foram em parte destinados ao desenvolvimento interno do Brasil, como a expansão das cidades e o surgimento de novas atividades econômicas. Aos poucos, os latifundiários teriam se “aburguesado”, pois passaram também a atuar de forma relevante na economia das cidades, exercendo outras atividades econômicas não necessariamente ligadas à atividade rural, além também da atividade política, no exercício de funções de governo (FERNANDES, 2006, p. 44-45).

Durante o período monárquico iniciaram-se tentativas de se estabelecer uma organização burocrática, política e administrativa. A monarquia implementou uma reforma tributária em 1834, com regulamentações pautadas em medidas racionalizadoras das finanças públicas, criando-se, para tanto, uma organização administrativa alicerçada no "princípio burocrático de obediência de um poder público abstratamente definido", legitimado por normas regulamentadoras e estatuídas. Contudo, essa organização administrativa racionalizada não teve a eficácia esperada perante a sociedade e funcionários públicos, apresentando efeitos tímidos (FRANCO, p. 121-122).

A bem da verdade, permanecia uma relação entre o patrimônio estatal e a propriedade privada, que se confundiam e se mesclavam. Aos regulamentos expressos era conferida pouca efetividade, já que, o que imperava eram os costumes arraigados. Esse sistema refletia uma administração desburocratizada e marcada pelas relações pessoais existentes. O servidor público orientava suas decisões conforme os vínculos pessoais que detinha, conforme evidencia Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997, p. 122):

Essa conduta do servidor público, orientada mais pelos vínculos que o prendiam aos interesses de seu meio social, que pela lealdade para com seu empregador distante e desmaterializado, começa a tornar-se inteligível quando se evidencia como era de fato ainda rudimentar o próprio conjunto de fórmulas que disciplinava a realização dos objetivos do Estado. Seu caráter positivo, isto é, sua cristalização num corpo de preceitos estatuídos objetivamente e consubstanciados como força normativa, havia penetrado de

maneira rudimentar na consciência de cidadãos e funcionários, tornando precária sua eficácia para garantir da parte de ambos homogeneidade e continuidade de ação.

Mesmo com o fim do império e da estrutura escravocrata, em sentido semelhante ao observado por Florestan Fernandes (2006, p. 51, 75-76), como já citado anteriormente, permaneceu viva a figura do senhor provedor, ao qual deveria ser prestada lealdade e submissão. A República incorporou o patriarcalismo dos senhores de terras que continuaram a deter o poder por meio da influência política e da hierarquia (SCHWARCZ, 2019, p. 47).

O surgimento da república conferiu aos senhores a facilidade de controlar a máquina do Estado sem a necessidade de mediação, vez que a coroa, por si, impedia essa evolução, que deslocaria o poder político das mãos da coroa para as mãos dos estamentos senhoriais. Aqui, ocorreu a integração do estamento na ordem civil, que se caracteriza por uma verticalidade, conferindo aos senhores o monopólio do poder político (FERNANDES, 2008, p. 43-44).

Com o fim do império e a abolição oficial da escravidão, o Brasil passou por transformações fundamentais e profundas. Deu-se início a instauração de um mercado formal de trabalho competitivo com base no contrato. O deslocamento espacial do eixo de desenvolvimento econômico, que antes estava no nordeste, passa para o sul e sudeste e a massiva imigração de contingente estrangeiro foram as bases para essa transformação (SOUZA, 2017, p. 73-74).

No que concerne à administração pública, a República Velha manteve os velhos costumes do período colonial, os padrões de regulação aristocráticos e o baixo financiamento dos serviços públicos permaneceram. O Estado apenas mantinha funções mínimas e estratégicas, como as atividades nos portos e estradas de ferros que serviam de apoio ao setor exportador. Mantinham, também, os serviços de correios e telégrafos, poucas escolas, hospitais e faculdades concentrados apenas nas grandes cidades e de forma pontual. Os serviços prestados pelo Estado eram reflexo dos interesses diretos da elite agroexportadora. Todas essas atividades não compreendiam nem 200 mil empregados públicos no Brasil, nos anos de 1920. (POCHMANN, 2008, p. 171-172).

A expansão do trabalho assalariado mudou a estrutura econômica do país, bem como a forma de acumulação de capital, criando uma nova dinâmica social e política. O assalariamento impulsionou a monetização da economia e a diversidade

do mercado interno. Tornou-se premente a necessidade de o Estado modernizar-se e expandir a estrutura administrativa para incorporar políticas públicas na área social (COSTA, 2006, p. 118).

O declínio da velha estrutura oligárquica que dominava a sociedade e o Estado nacional teve impulso significativo após a revolução de 1930, na qual se buscou formar um Estado Nacional que atuasse de forma mais efetiva na sociedade. Iniciou-se um processo de centralização do Estado com perda progressiva da autonomia dos estados. Buscou-se adequar o Estado de forma a favorecer a industrialização, ao mesmo tempo em que se iniciou o processo de instauração de uma burocracia pública oficial (BARCELLOS, 1983, p. 18).

BRESSER-PEREIRA (2016, p, 119) argumenta que o controle político do Estado, antes exercido por uma oligarquia de caráter aristocrático acabou substituída por dois grupos de classe média: a burguesia industrial e a burocracia pública moderna, que na visão do autor tinham maiores condições de conduzir o processo de desenvolvimento com maior racionalidade e eficiência no processo de produção, com investimento e inovação. Destaca-se, no entanto, que o controle político do Estado não ocorreu sem uma associação com a velha aristocracia, ao menos, com a sua ala um pouco mais progressista.

Assim, no governo de Getúlio Vargas, na década de 1930, alterou-se essencialmente também a estrutura social e a organização do mercado de trabalho, o qual passou a ser fundamentalmente capitalista. Buscou, também, a manutenção da ordem interna, solucionando impasses políticos e criando novas bases fiscais. A criação e redefinição das novas bases fiscais foram necessárias para a dinamização da administração pública (COSTA, 2006, p. 118-120).

Neste período, o Brasil passava por transformações profundas em sua estrutura, o governo federal passou a centralizar geograficamente as intervenções, que antes eram realizadas de forma descentralizada entre os estados. Implementou políticas de abrangência nacional, que antes eram exíguas, para tanto se tornou imprescindível a criação de novas instituições, tais como ministérios, autarquias, fundações, dentre outros órgãos. Emergiu-se, assim, um complexo aparato estatal, necessário para colocar em prática as políticas públicas em nível de abrangência geográfica nacional. A demanda crescente pela ampliação da estrutura do Estado era impulsionada pelo exercício das políticas públicas, que atendiam áreas cada vez mais

setorizadas, como a educação, saúde, transporte, agricultura, trabalho, dentre outras (POCHMANN, 2008, p. 172-173).

O Estado Novo buscava incentivar o progresso econômico por meio do fortalecimento das bases nacionais, criando a infraestrutura indispensável para o crescimento econômico, desenvolvendo assim as bases capitalistas de um modelo urbano-industrial. Para colocar em prática o seu ideal nacional, Vargas fortaleceu o Poder Executivo (COSTA, 2006, p. 118-121).

Neste sentido, como bem ressalta POCHMANN (2008, p. 171-173), o emprego público é reflexo da expansão das atividades estatais, portanto, para se analisar a evolução do nível de emprego público no Brasil, é de salutar importância a compreensão das transformações sofridas pelo Brasil ao longo do tempo.

A Revolução de 1930 realizou alterações profundas na estrutura do governo, promovendo a centralização do poder na esfera federal, buscando um modelo de estado moderno, com bases no capitalismo industrial e ampliando seu papel na sociedade brasileira. A nova dinâmica de abrangência geográfica proposta pelo Governo, reclamava uma estrutura administrativa sistematizada, organizada, moralizada e racionalizada do serviço público, a burocratização racional era uma necessidade.

Conforme preconizava WEBER (1979, p. 250), a burocratização ensejaria a prática do princípio da especialização das funções administrativas, com entornos puramente objetivos. As tarefas seriam atribuídas a funcionários com treinamento especializado e que com a prática constante do exercício da função ganhariam cada vez mais experiência. Por conseguinte, a expansão das atividades do Estado refletia na necessidade de expansão do emprego público, bem como sua estruturação.

Para a organização e sistematização do serviço público brasileiro, tornou-se indispensável sua moralização. Para tanto, foram adotadas medidas de eficiência, uniformização na contratação, redução de custos, mérito e formulação dos planos de carreira e remuneração dos funcionários públicos. Tendo em vista que, na década de 1920, o serviço público era exercido sem regramentos, não havia normatização nas admissões e demissões de funcionários, incentivando toda sorte de nepotismo e incompetência no exercício das funções nos departamentos públicos (POCHMANN, 2008, p. 173-174).

Seguindo as metas de reestruturação da administração pública o Governo passou a normatizar o exercício do serviço público, criou na década de 1930 os

seguintes institutos: Comissão Permanente de Padronização de Material, 1930; Sistema de Mérito, em 1934; Conselho Federal de Serviço Público, em 1936; Departamento administrativo do Serviço Público, em 1938; Estatuto do Funcionário Público, em 1939, dentre outros (POCHMANN, 2008, p. 174).

O Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, criado em 1938, teve um papel importante, seu objetivo era modernizar e racionalizar a administração pública. Entretanto, a direção do órgão estava intimamente ligada a Vargas, sendo ele responsável pela indicação de vários servidores públicos, inobstante previsão constitucional de obrigatoriedade da realização de concurso público para contratação. Logo, a presença do apadrinhamento no serviço público, como ocorria anteriormente, perdurou (COSTA, 2006, p. 121).

WEBER (1979, p. 236) defendia que uma característica elementar atribuída ao funcionário público seria a sua posição vitalícia. A norma deveria sempre pressupor o cargo vitalício. A vitaliciedade não deveria ser reconhecida como um direito do funcionário na posse do cargo, mas sim, fazer referência ao afastamento ou transferência arbitrária do cargo. A demissão do funcionário deveria ser motivada por razões puramente objetivas aos deveres atrelados à função desempenhada no cargo, livre de considerações pessoais. No entanto, como bem observado anteriormente por COSTA (2006, p. 121), a pessoalidade na indicação de servidores públicos permanecia, o que tornava a real profissionalização da administração pública limitada.

Apesar disso, o estabelecimento de uma legislação organizada, que regesse todos os servidores públicos civis federais, deu-se por meio do Decreto-Lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939, o qual institui o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Tratou-se do primeiro ato normativo de envergadura que sistematizou e organizou burocraticamente as carreiras na administração pública.

Referido Decreto-Lei regulava as condições de provimento dos cargos públicos, os direitos e deveres dos funcionários e as vantagens inerentes aos cargos (artigo 1º). É de se destacar a previsão do artigo 13, inciso VII que previa que o provimento em cargo público dar-se-ia por habilitação prévia em concurso, salvo para quando o cargo não trouxesse essa exigência, como nos casos de cargos de confiança de livre nomeação (BRASIL, 1939).

Assim como na legislação atual, o Estatuto dispunha sobre estágio probatório, aposentadoria, licenças, inclusive às gestantes, deveres funcionais e previsões principiológicas e éticas como exigência de idoneidade moral, aptidão, disciplina,

assiduidade, dedicação ao serviço e eficiência. O Decreto-Lei revelava o intuito de se estabelecer um corpo de funcionários profissionais e organizados com independência para a condução da máquina pública (BRASIL, 1939).

O Decreto-Lei nº 1.713/1939 acabou revogado e substituído pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, no governo de Getúlio Vargas, desta vez sob a égide da Constituição Federal de 1946, que praticamente repetiu o texto que revogou em sua essência, com algumas poucas modificações. Esta lei vigorou até 1990, quando foi finalmente revogada pela Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, em vigor até hoje.

Apesar da inovação legislativa, a administração pública encontrou vários empecilhos para sua modernização e probidade, tais como, a dualidade do quadro de funcionários - composto por concursados e indicados políticos - que cediam às pressões políticas e econômicas, o afastamento e a colocação em disponibilidade de servidores que contrariassem as ordens do Poder Executivo. O comando centralizado e ditatorial do governo Vargas inviabilizava a organização de funcionários comprometidos com a qualidade dos serviços, havia problemas salariais e a relativização das normas que proibiam a acumulação de cargos públicos e empregos privados (COSTA, 2006, p. 122).

O governo ainda se valeu da criação de diversas autarquias, institutos e grupos técnicos que viabilizavam o intervencionismo estatal nas relações econômicas privadas, instrumentos estes essenciais para industrializar o Brasil. No entanto, o aspecto autoritário do governo também se valeu desses mesmos instrumentos para estabelecer a dominação política centralizada que buscava respaldar e legitimar o regime ditatorial, o que destoava da concepção Weberiana de uma organização burocrática racional e eficiente (LIMA JUNIOR, 1998, p. 6).

No último período do governo Vargas (1950-1954), desta vez eleito pelo voto democrático, a presença do Estado ganhou ainda mais envergadura. Neste período 13 empresas estatais foram criadas, com destaque para a Petrobras, a Eletrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Em 1952 foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de promover uma reforma administrativa, do qual resultou em um projeto de lei que, porém, acabou não sendo aprovado pelo Congresso Nacional em 1954 (COSTA, 2008, p. 847).

Nos governos seguintes, de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, até o golpe militar de 1964, não houve projetos aprovados no sentido de uma reforma administrativa, o que não significa que o tema não tenha sido bastante

debatido por meio de Comissões, como a COSB (Comissão de Simplificação Burocrática) e a CEPA (Comissão de Estudos e Projetos Administrativos). Para a administração pública o período ficou marcado pela ampliação da dicotomia entre administração direta e indireta. Enquanto a administração direta continuou marcada pelo clientelismo e pela incidência cada vez maior de regramentos rígidos e tentativas de controle, a administração indireta (formada por autarquias, empresas públicas, etc.) “escapavam” desta rigidez e controle, com contratação de pessoal capacitado sem concurso, com salários compatíveis com o mercado e com ampla autonomia gerencial (COSTA, 2008, p. 848).

Para se ter um panorama do clientelismo da administração pública, em 1961, um levantamento do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), apontou que do quadro de funcionários públicos (cerca de 300 mil servidores), 15% deles haviam sido nomeados por meio de concurso público, sendo que os demais ocupavam seus cargos por meio de livre nomeação (CARVALHO, 2011, p. 13).

Com o golpe militar em 1964, o governo de Castello Branco promoveu uma nova e ampla reforma administrativa, ampliando, ainda mais, a atuação e intervenção estatal por meio da administração indireta. Comandada pelo então Ministro do Planejamento e Coordenação Roberto de Oliveira Campos, em 1964 foi instituída a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), a qual ao longo de 36 meses elaborou estudos para reforma da administração pública da qual resultou no Decreto-Lei nº 200 de 1967 editado pelo Presidente ainda sob a égide do Ato Institucional nº 4. Referido dispositivo tinha 215 artigos e foi reformulado parcialmente diversas vezes até 1981 (LIMA JUNIOR, 1998, p.13).

A Constituição Federal de 1967, por sua vez, assim como na Constituição Federal de 1946, conferiu estabilidade a todos os servidores ou funcionários com pelo menos cinco anos de atuação no serviço público, porém, passou também a autorizar a contratação na administração pública via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Como o Decreto-Lei nº 200 autorizava a contratação de pessoal sem concurso público em “instituições de pesquisa e órgãos especializados”, milhares de funcionários foram contratados desta forma. Assim, LIMA JUNIOR (2008, p. 13-14) destaca que, novamente, a reforma administrativa implantada não trouxe a profissionalização no serviço público e não foi instituída devidamente uma organização do tipo weberiano.

Apesar do Decreto-Lei nº 200/1967 prever o fortalecimento do sistema de mérito prescrevendo uma série de regramentos, mas que na prática tal expediente

não foi devidamente implementado, a nova legislação trouxe avanços para a administração pública, sobretudo em relação a organização. Tendo o planejamento como princípio mais importante, a nova legislação trazia outros princípios, como coordenação, controle, delegação de autoridade e descentralização. Como já destacado, a expansão da administração pública indireta permaneceu como uma diretriz governamental, prevendo-se as fundações públicas como órgãos independentes e as autarquias com semi-independência, além das empresas estatais, compostas por empresas públicas ou sociedades de economia mista (WAHRLICH, 1984, p. 52).

WAHRLICH (1984, p. 53) destaca que entre 1967 e 1979 buscou-se implementar um novo plano de classificação de cargos e carreiras, sobretudo, sob a orientação do DASP. No entanto, o sistema de mérito permaneceu negligenciado e a concepção de carreira permanecia atrelada aos cargos inferiores na estrutura administrativa. Cargos de gerência de nível médio e superior permaneciam preenchidos pelos critérios pessoais de quem exercia as funções executivas, assim como, na administração indireta em que se podia contratar sem concurso público. Para a referida autora, neste período o favoritismo tinha um peso maior que o mérito.

Já no fim do regime militar, o governo editou o Decreto 83.740 em 1979 visando simplificar, racionalizar e desburocratizar a administração pública, tendo como norte focado na prestação do serviço público ao usuário. Referido Decreto instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, o qual funcionou por cerca de três anos com mais de uma centena de normas regulatórias expedidas, tendo sido criado, inclusive, um Ministério da Desburocratização empenhado em executar o programa (LIMA JÚNIOR, 2008, p. 14, WAHRLICH, 1984, p. 54).

Somente com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da Lei nº 8.112/1990, a qual instituiu o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, importantes passos foram dados para racionalizar, burocratizar e implantar um sistema de mérito e de carreiras, tema que será objeto do capítulo seguinte.

2.2 HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO REGIME PRÓPRIO NO BRASIL

No Brasil Colônia a proteção social existente tinha caráter eminentemente beneficente e assistencialista. Este papel era desempenhado pelas Santas Casas de

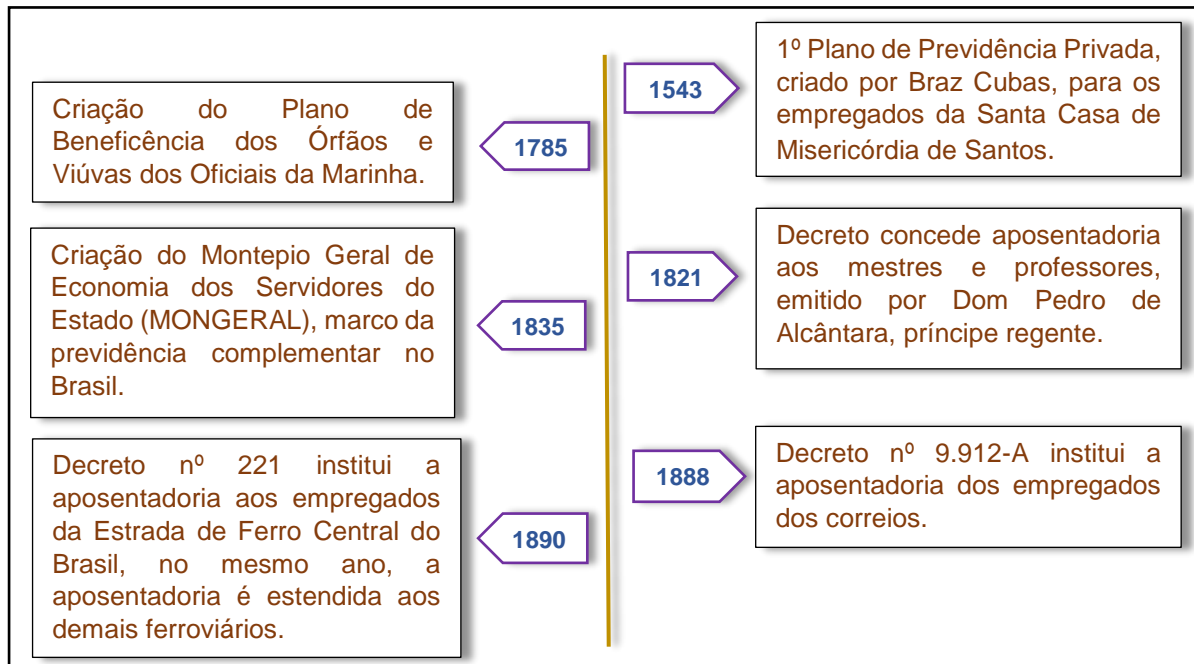
Misericórdia, sendo que a mais antiga foi instituída em 1543 no Porto de São Vicente (TAVARES, 2002, p. 208). Ainda, em 1543, teve origem o primeiro plano de Previdência Privada no Brasil criado por Braz Cubas para os empregados da Santa Casa de Misericórdia de Santos (VIANNA, 2012). Em 1785, instituiu-se o Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha (CAMPOS, 2004, p. 38).

O período monárquico é marcado por iniciativas de natureza protecionista. O Decreto de 1º de outubro de 1821, emitido pelo então Príncipe Regente, Dom Pedro de Alcântara, é o primeiro texto a tratar sobre aposentadoria no Brasil, o Decreto concedia a aposentadoria aos mestres e professores (OLIVEIRA, 1996, p. 91). Em 1888, por meio do Decreto nº 9.912-A, foi instituída a aposentadoria aos empregados dos correios. Em 1890, por meio do Decreto nº 221, foi a vez dos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil terem garantidas suas aposentadorias, posteriormente, no mesmo ano, a aposentadoria foi estendida aos demais ferroviários (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 68).

É no período monárquico que, também, foi criado, no ano de 1835, por meio de Decreto Imperial o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado (MONGERAL), reconhecido como marco da previdência complementar no Brasil. O Montepio era uma instituição que recolhia contribuições em dinheiro dos servidores públicos do Estado para que, após a sua morte, fosse paga pensão à pessoa de sua escolha. O Mongeral oferecia planos de contribuição de caráter facultativo e mutualístico (BRASIL, 1859).

Vide quadro dos marcos da legislação voltada a criação da previdência no Brasil, período anterior à República:

QUADRO 1 – Marcos legislativos da previdência no Brasil do período anterior à República



Fonte: VIANNA, 2012; CAMPOS, 2004; OLIVEIRA, 1996; CASTRO; LAZZARI, 2010; BRASIL, 1859; organizado pela autora.

Com o advento da República, a Constituição Federal de 1891 passou a prever, em seu artigo 75, a aposentadoria por invalidez dos servidores públicos, tornando-se a primeira Constituição a empregar o vocábulo aposentadoria. Sob a sua égide ocorreu um período vasto de produção legislativa voltada à Previdência Social. Em 1892, por meio da Lei nº 217, foi instituída a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 68).

A característica comum das aposentadorias instituídas até então é que não podiam ser consideradas como pertencentes a um regime previdenciário contributivo, uma vez que, os beneficiários não contribuía durante o período de atividade. As aposentadorias eram concedidas de forma graciosa pelo Estado. Logo, não se falava em previdência social no Brasil (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 68-69).

Somente em 1911 é que surge o modelo contributivo de Previdência Social no Brasil. Inobstante a Lei Eloy Chaves ser considerada o marco da Previdência Social no Brasil, anteriormente a ela, os servidores públicos da Casa da Moeda já tinham o seu sistema contributivo criado pelo Decreto nº 9.284 de 30 de dezembro de 1911, o qual instituiu a Caixa de Aposentadoria e Pensão dos funcionários da Casa da Moeda, podendo ser considerado o marco inicial do Regime Próprio de Previdência Social no

país. O sistema pretendia auxiliar na subsistência e no socorro das famílias dos servidores públicos quando da sua invalidez ou falecimento. A administração e gestão do fundo era realizada pelos empregados da Casa da Moeda (BRASIL, 1919).

Em 1919 foi criada a Lei nº 3.724, que assegurava a proteção do trabalhador contra acidentes de trabalho, sendo a primeira lei a tratar sobre a proteção do trabalhador (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 69).

A Lei Eloy Chaves, somente veio a ser criada em 1923 pelo Decreto Legislativo nº 4.682 de 24 de janeiro, o qual estipulou que cada empresa ferroviária deveria criar Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), com a finalidade de recolher as contribuições dos patrões e dos funcionários e o pagamento dos benefícios aos aposentados e pensionistas. Para fazer jus ao benefício os trabalhadores deveriam ter no mínimo cinquenta anos de idade e trinta anos de trabalho no setor ferroviário, o valor do benefício recebido era um pouco inferior à média dos últimos anos de salário recebidos (BRASIL, 1923).

A referida lei é frequentemente considerada o marco inicial da Previdência Social no Brasil, consolidando o sistema previdenciário brasileiro. A lei assegurava aposentadoria aos trabalhadores, pensão aos dependentes em caso de morte, assistência médica e diminuição nos custos de medicamentos. O que faz com que a Lei Eloy Chaves seja considerada o marco inicial da previdência é a sua estrutura de contribuição, visto que os trabalhadores e as empresas contribuíam para o fundo de pensão, ficando o Estado com o encargo de regulamentar e supervisionar o sistema (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 69-70).

A Lei Eloy Chaves inaugurou no Brasil o sistema bipartite de contribuição, uma vez que o Estado ainda não participava do financiamento das Caixas de Aposentadoria e Pensões.

Nos anos seguintes à Lei Eloy Chaves, o seu sistema foi gradualmente estendido a vários segmentos de trabalhadores públicos. A Lei nº 5.485 de 1928 estendeu o regime aos trabalhadores dos serviços telegráficos e radiotelegráficos. Em 1930, o Decreto nº 19.497 determinou a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões aos empregados dos serviços de força, luz e bondes. Por fim, em 1931 o Decreto nº 20.465 estendeu o Regime da Lei Eloy Chaves aos empregados dos demais serviços públicos (BRASIL, 2020).

Entre os anos de 1920 a 1930 as CAPs foram ampliadas para outras categorias, como os portuários, navegação marítima e a aviação (BRASIL, 2019a).

Já o Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP) dos Marítimos foi criado pelo Decreto nº 22.872, de 1933, e era destinado a todo pessoal da marinha mercante nacional, com a finalidade de conceder benefícios de aposentadoria e pensões. A arrecadação era realizada mediante a contribuição dos trabalhadores, das empresas e do Estado. O Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos inaugurou uma nova fase da Previdência Social, uma vez que unificava e sistematizava a previdência por categoria profissional, não mais por empresa como antes, e criava a tríplice fonte de custeio da Previdência Social, agora o Estado passava a compor e a contribuir com o fundo (BRASIL, 1933).

A Constituição Federal de 1934, foi o primeiro texto constitucional a estabelecer o tríplice custeio, isto é, contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e do Poder Público. A matéria foi tratada no artigo 121, §1º, h. Por sua vez, a Constituição Federal de 1937 não trouxe inovações, apenas destacou-se pela particularidade da utilização da expressão “seguro social” (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 70).

A aposentadoria dos funcionários públicos foi regulamentada em 1939 pelo Decreto-Lei nº 1.713 de 28 de outubro. O Capítulo XI (arts. 196 a 208) estabelecia as regras para a aposentadoria (BRASIL, 1939). O Decreto manteve-se vigente até ser revogado pela Lei nº 1.711 de 28 de outubro de 1952, o qual também estabelecia os critérios e regras para a aposentadoria dos funcionários públicos e o instituto da pensão por morte de seus dependentes, em seu Capítulo X (arts. 176 a 187). O diploma se manteve vigente até 1990, quando foi revogado pela Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990, vigente até os dias atuais (BRASIL, 1952).

Em 1960 houve a unificação dos regramentos das CAPs e dos IAPs, por meio da promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, Lei nº 3.807, e a criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social. O referido diploma não unificou as instituições existentes, apenas criou normas uniformes para os segurados e dependentes delas. A LOPS acabou com a desigualdade de tratamento existente entre os segurados das entidades previdenciárias, uma vez que estabeleceu um único plano de benefícios (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 70-71).

Somente em 1967 ocorreu a unificação dos IAPs por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), voltado para os trabalhadores da iniciativa privada (CLT), criado pelo Decreto-Lei nº 72 de 21 de novembro de 1966, legislação há muito aclamada por estudiosos da matéria (BRASIL, 1966).

A criação de instituições de previdência complementar passou a ser possível apenas em 1977 com a promulgação da Lei nº 6.435. A matéria foi regulamentada pelos Decretos nº 81.240/78 e nº 81.402/78 que disciplinavam as entidades de caráter fechado e aberto, respectivamente (CASTRO; LAZZARI, 2010, p. 72).

Por fim, o sistema previdenciário só veio a sofrer alteração muito significativa com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual será objeto de especial análise no capítulo seguinte, que para além de muitas inovações na proteção social trouxe novos regramentos para o serviço público, rumo à almejada profissionalização e racionalização da administração pública.

2.3 CONCLUSÃO

Portanto, concluindo, pode-se observar que desde o período colonial até a república velha, a administração pública e seu corpo de funcionários estavam sujeitos ao personalismo e parcialidade e não estavam inseridos em uma lógica de mérito, com uma burocracia estatal racional e organizada, em termos weberianos. A administração pública refletia os interesses do grupo dominante do Estado, ou seja, atendia prioritariamente aos interesses dos grandes proprietários de terras, do setor agroexportador e da elite endinheirada.

Da mesma forma, a Previdência Social, que ainda nem podia ser categorizada desta forma, ocupava um espaço muito pequeno de proteção social, restrita a alguns pequenos nichos de funcionários públicos e privados, como alguns militares, sem uma composição de fato contributiva, sem um sistema de custeio robusto e organizado e regras equitativas. A “previdência”, assim como a administração pública, tinha o tamanho e a importância que a classe dominante desejava, restrita a atender pequenas categorias de privilegiados.

Somente a partir da década de 1930, com o governo de Getúlio Vargas é que se começa de fato um esforço em estabelecer uma administração pública moderna e organizada em parâmetros weberianos, com sistema de mérito, vitaliciedade e burocracia institucionalizada. O Estado passa a ser visto como indutor do desenvolvimento e a ampliação de seu tamanho e abrangência também é uma medida tomada na guinada estrutural que o país passava, com o fomento a industrialização e formação de uma grande massa de trabalhadores assalariados e qualificados.

Acompanhando esta mudança nos rumos do Estado e da sociedade a Previdência Social passou a ser encarada como um instrumento essencial para apoiar a racionalização da máquina pública e para a formação da mão de obra industrial. Quando a previdência foi vista desta forma, seu crescimento e organização ganhou impulso, abrangendo ao longo das décadas mais e mais categorias profissionais, até as tentativas de unificação sob um regime único, contributivo, paritário e redistributivo.

Em que pese os avanços tenham sido significativos em relação à administração pública, estes foram muito mais formais do que materiais. Apesar da lei prever um sistema racional, burocrático e fundado no mérito, na prática, a maioria dos servidores públicos eram nomeados por apadrinhamento e interesses personalíssimos e não por meio de concurso público. Durante este período, até 1988, não se pode falar que a administração pública brasileira, notadamente os servidores públicos, eram de fato selecionados pelo sistema de mérito e que de fato estavam a serviço do Estado, mas sim, em muitas situações, eram nomeados para atender os interesses dos grupos dominantes.

Já a Previdência Social no período, apesar do avanço, também refletia a grande desigualdade de tratamento entre diversas categorias de trabalhadores e completa exclusão de outros, como os trabalhadores domésticos. Os servidores públicos federais, ao contrário, desde a década de 1950, tinham um sistema próprio de previdência que contrastava com o sistema privado, evidenciado o esforço do Estado em formar uma máquina pública grande e robusta capaz de atuar em diversos setores econômicos, como indutor do desenvolvimento.

Com o fim do regime militar e a democratização, a Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova era de modernização da administração pública e da Previdência Social, em um sentido de se atingir de fato a universalidade de sua cobertura. Ocorre, porém, que concomitante a um texto inovador e garantidor de direitos sobreveio também uma completa mudança ideológica e política na forma como se via o papel do Estado, que passa a ser visto como grande e ineficiente e a Previdência Social como vilã, qualificada como fonte incontrolável de gastos públicos.

Este contexto da aprovação da nova Constituição Federal de 1988 e o avanço do neoliberalismo como linha diretiva da política nacional, com consequências para o funcionalismo público e para a Previdência Social serão objetos do capítulo seguinte.

3 OS SERVIDORES PÚBLICOS E AS REFORMAS NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

É apresentado como se deu a organização e o estatuto jurídico dos servidores públicos na Constituição Federal de 1988, além de debatidas as alterações previdenciárias que ocorreram no Regime Próprio de Previdência Social desde a promulgação do novo texto constitucional.

As constantes alterações no regime próprio foram influenciadas pelo processo de financeirização e de uma ideologia alinhada ao mercado financeiro que foi impulsionada na década de 1990, e que teve um impacto direto na previdência dos servidores públicos.

Tornaram-se frequentes os argumentos ligados aos custos do regime próprio, ao ajuste fiscal e a necessidade de reformas administrativas e previdenciárias dos servidores, que de fato ocorreram, com destaque para a Emenda Constitucional nº 41 de 2003 e a Lei nº 12.618 de 2012 que instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federais. Neste capítulo se evidencia como ocorreu o processo de apropriação dos fundos públicos previdenciários.

A última grande reforma, em razão da aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que traz as regras atualmente vigentes, será objeto do capítulo seguinte.

3.1 OS SERVIDORES PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 é um marco na profissionalização e regulamentação das carreiras públicas no Brasil.

Diante da estrutura organizacional do Estado e da Administração Pública estabelecida no texto constitucional, os servidores públicos estão compreendidos em três tipos: 1º) os servidores estatutários, ou denominados de, servidores públicos em sentido estrito, aqueles ocupantes de cargos públicos; 2º) os empregados públicos, aqueles ocupantes de empregos públicos, tendo seus contratos regidos pela CLT e; 3º) os servidores temporários, aqueles contratados por tempo determinado (artigo 37, IX da CF/88), que por sua vez exercem função e não cargo ou emprego público (DI PIETRO, 2004, p. 434).

Os servidores públicos estatutários, ou servidores públicos em sentido estrito, são objeto da presente pesquisa, como a própria nomenclatura já esclarece, são

aqueles que possuem uma relação jurídica de trabalho regida por diplomas legais específicos, intitulados de estatutos (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 778).

A vinculação dessa espécie de agente público se dá na forma não contratual do seu vínculo laboral, vez que os regramentos que regulamentam o vínculo laboral mantido com a entidade pública, os seus direitos e deveres, estão editados em um instrumento normativo denominado estatuto, cujo qual, será editado por cada ente político-administrativo. O segundo atributo é que os servidores públicos em sentido estrito, sem exceção, são titulares de cargos públicos na Administração Direta, nas autarquias, fundações de direito público da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, em qualquer dos Poderes constituídos (Executivo, Legislativo ou Judiciário, bem como o Ministério Público) (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 778-779).

Em sua redação originária, o artigo 39 da Constituição Federal de 1988¹ determinou que todos os entes federados deveriam estabelecer um regime jurídico único para os seus servidores, bem como os planos de carreira (CUNHA JÚNIOR, 2014, p. 758).

No âmbito da União, a aprovação da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990, instituiu o regime jurídico único para seus servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas, uma vez que, a diferenciação de regimes era vedada pela redação do artigo 39 da Constituição Federal de 1988. Estados, Distrito Federal e Municípios também criaram seus respectivos regimes jurídicos únicos. Este regime dos servidores públicos acabou conhecido como “regime estatutário” (CUNHA JÚNIOR, 2014, p. 758).

O regime estatutário traz garantias aos servidores, como direito à estabilidade, o Regime Próprio de aposentadoria e os direitos à reintegração e à disponibilidade remunerada, dentre outros. O exercício da função pública requer um mínimo de segurança para que os princípios da administração pública sejam cumpridos, com uma atuação mais eficiente, moral e impessoal. A satisfação e a segurança do servidor são importantes para se evitar situações de corrupção e fraudes, sobretudo, na garantia de que não perderá seu cargo caso precise tomar decisões que visam o interesse público, mas que contrariem interesses de pessoas em funções de poder na

¹ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

esfera pública, assim como, diante do poderio de certos grupos com interesses privados (MARINELA, 2016, p. 653).

Dentro do regime estatutário, na esfera federal, há também dois grupos de servidores: aqueles que são estatutários pelo regime geral, que se submetem a Lei nº 8.112/1990, que são a maioria dos servidores e; aqueles que se submetem a um regime especial, ou seja, possuem um estatuto ou lei específica que regem as suas carreiras, como é o caso dos professores do magistério federal, que são regidos pela Lei nº 12.772/2012 (MARINELA, 2016, p. 649).

É de se destacar, porém, que muitos municípios optaram pela adoção do regime regido pela CLT. Assim, nesta categoria, estão os servidores públicos titulares de emprego público. Embora as regras da CLT sejam aplicadas, o regime jurídico continua sendo de direito público (MARINELA, 2016, p. 649).

Logo, assim como para os estatutários, há proibição de acumulação de cargos públicos, são contratados por meio de concurso público e seus salários estão submetidos ao limite constitucional aplicado aos servidores em geral. Porém, como o regime é de emprego, os servidores celetistas não podem ficar em disponibilidade remunerada em caso de extinção da função ou do emprego, não possuem estabilidade e se submetem ao Regime Geral de Previdência Social (CARVALHO, 2013, p. 726-727).

Em 1998 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 19 a qual alterou a redação do artigo 39 da Constituição Federal de 1988 e aboliu a exigência do regime jurídico único na administração direta. Diante desta alteração, passou a ser possível a contratação de servidores públicos contratados como empregados ou nomeados como estatutários, no mesmo órgão ou entidade (CARVALHO, 2014, p. 717).

No âmbito federal, a CLT é aplicada de forma subsidiária a Lei nº 9.962 de 22 de fevereiro de 2000, a qual determina que a legislação trabalhista é aplicada ao pessoal admitido no emprego público naquilo que esta lei não dispuser em contrário (CARVALHO, 2014, p. 718).

Em 2007, no entanto, o STF concedeu uma medida cautelar suspendendo a nova redação dada ao artigo 39 da Constituição Federal de 1988, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2135 em que se alegava que o trâmite da Emenda Constitucional nº 19/1998 estaria maculado por vício processual legislativo formal. Assim, a obrigatoriedade da adoção do regime único voltou a ter vigência,

restaurando-se a obrigatoriedade de aplicação da Lei 8.112/1990 no âmbito federal (CARVALHO, 2014, p. 720-721).

Destaca-se que, até o momento, não há uma decisão do plenário do STF sobre o mérito desta questão², permanecendo ainda a suspensão da redação do artigo 39 dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o que implica na obrigatoriedade da adoção do regime jurídico único.

Apesar das discussões sobre o regime jurídico dos servidores, a grande garantia de atendimento dos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia é a exigência da realização de concurso público para o acesso ao cargo público, conforme preconiza o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988³ (CARVALHO, 2014, p. 738).

A Constituição Federal de 1967 exigia o concurso público apenas para a primeira investidura no cargo público, ao passo que, na Constituição Federal de 1988, o concurso público é exigido para a investidura em qualquer cargo público, seja a primeira ou não. Assim, o servidor pode ser promovido dentro da mesma carreira, mas jamais para outra carreira. Para ingressar em outra carreira, será necessária a aprovação em novo concurso público. Ao exigir-se o concurso público tem-se um efeito ético e moralizador que valoriza o mérito dos candidatos (CUNHA JÚNIOR, 2014, p. 752).

Neste sentido, com a Constituição Federal de 1988 e vigência da Lei 8.112/1990 a administração pública brasileira adotou uma organização burocrática semelhante aos preceitos weberianos, pois estabeleceu planos de carreira e estabilidade (continuidade), regras claras, hierarquia (subordinação), princípio da eficiência (otimização) e a impessoalidade (discrição e redução de ruídos) (WEBER, 1979, p. 249).

Esclarecido como se deu o regramento e o status jurídico dos servidores públicos na Constituição Federal de 1988, na sequência, será abordado como o processo de financeirização se desenvolveu, com consequências para todo o funcionalismo público e sua proteção previdenciária.

² Em outubro de 2023.

³ II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

3.2 NEOLIBERALISMO E PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO

No início dos anos 1970 o capitalismo nos países desenvolvidos enfrentou uma nova crise, com a combinação de inflação com desemprego e as soluções sociais-democratas passaram a ser questionadas como inadequadas para liberar os mercados e restaurar o poder corporativo das empresas. Além do crescimento econômico mínimo, as taxas de juros reais passaram a se tornar negativas e os lucros e dividendos eram menores. Nesse sentido, as classes altas passaram a se sentir ameaçadas (HARVEY, 2014, p. 23, 25).

Neste contexto, como afirma HARVEY (2014, p. 27), o neoliberalismo pode ser interpretado como um “projeto político de restabelecimento das condições de acumulação de capital e de restauração do poder das elites econômicas”. Para sustentação deste projeto político, autores como Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman, atacavam a ideia do Estado como figura central para o planejamento econômico e condução das políticas sociais e econômicas:

[...] Alegavam que as decisões do Estado estavam fadadas à tendenciosidade política, que dependia da força dos grupos de interesse envolvidos (como os sindicatos, os ambientalistas ou os grupos de pressão corporativos). As decisões do Estado em questões de investimento e acumulação de capital estavam fadadas a ser erradas porque as informações à disposição do Estado não podiam rivalizar com as contidas nos sinais do mercado (HARVEY, 2014, p. 30).

Com o fim da guerra fria e a queda do muro de Berlim o capitalismo acabou se instalando e se consolidando em praticamente todas as regiões de envergadura econômica e produtiva, facilitando de forma relevante o avanço da agenda neoliberal e a rejeição de concepções socialistas e de direitos sociais. No exercício do poder, o Estado perdeu espaço de atuação, o qual foi ocupado pelo mercado (CAMBI, 2011, p. 179).

Focado na expansão dos mercados e aumento máximo possível das margens de lucro, a associação entre capitalismo e neoliberalismo buscou fomentar o consumo fortemente afetando o modo de produção dos bens, visando aumentar a produtividade, diminuir custos e liberar a circulação do dinheiro. Assim, a satisfação do bem-estar geral e a garantia de dignidade passam a ser corroídos pela necessidade de diminuição dos gastos, como a garantia de direitos sociais (trabalhistas, previdenciários, saúde, etc.), pressionando os Estados a realizarem

reformas estruturais para se tornarem mais atrativos ao investimento do capital privado (COELHO, 2001, p. 28).

Nesta mesma toada, o mercado financeiro também se expandiu fortemente pressionado pela criação de melhores condições para a circulação livre de capitais. Paulatinamente, muitos Estados passaram a perder o controle sobre os próprios orçamentos e da decisão sobre a alocação de recursos para garantia de direitos de bem-estar. O controle do orçamento passou a se focar no pagamento de juros da dívida dos Estados e dos títulos do mercado financeiro, com forte influência de órgãos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial (CAMBI, 2011, p. 179).

Diante deste cenário, o interesse do mercado passou a prevalecer sobre as políticas de bem-estar social, de forma que, a criação de novos direitos e expansão da proteção social passou a depender da legitimação do mercado, tendo como norte a afetação do crescimento econômico (ROSA, 2010, p. 155). O processo de financeirização denota a captura do Estado pela elite rentista, que nos termos Weberianos, reflete-se no domínio da gestão do Estado que passa a atuar de forma a garantir a acumulação de capital e a sua remuneração financeira como prioridade (WEBER, 2011, p. 75-76).

No Brasil, o impulso à financeirização da economia⁴ ocorreu, sobretudo, no início dos anos 1990 e não decorreu somente em razão dos interesses e da influência externa, mas também, para beneficiar setores internos que tinham atuação ligada ao mercado financeiro internacional. Neste sentido, o Estado passou por reformas para se adaptar e tornar o ambiente mais favorável à especulação financeira, do qual se destaca o plano para a estabilização monetária (BRETTAS, 2020, p. 156).

A estabilização monetária somente foi alcançada com o sucesso do Plano Real, o qual conseguiu, efetivamente, controlar o processo inflacionário e também garantir legitimidade social. No entanto, com este sucesso também se pavimentou o caminho para uma série de medidas que colocavam o gasto público como principal

⁴ Evilasio Salvador (2019, p. 104) define o processo de financeirização da seguinte forma: “A financeirização implica pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, por aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social no âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. É no mercado que devem ser comprados os benefícios de aposentadoria, o seguro de saúde, que são os setores dominantes nos investimentos institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira, tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores reféns de crises internacionais”.

fonte da instabilidade monetária. Assim, o ajuste fiscal tornou-se política permanente e o Plano Real uma ferramenta estratégica para inserção do Brasil no processo de financeirização da economia global (BRETTAS, 2020, p. 165).

Após o Plano Real em 1994, os processos de financeirização passaram a ocorrer sob novas bases institucionais. Os parâmetros econômicos eram outros: baixa inflação e elevadas taxas de juros. Assim, se antes os bancos obtinham expressivos ganhos inflacionários, após o Plano Real, os ganhos passaram a ser substituídos por aplicações de ativos ligados à dívida pública, como títulos e valores mobiliários e aplicações interfinanceiras de liquidez (SALVADOR, 2019, p. 106).

Neste contexto de ajuste fiscal, no mesmo período da década de 1990, instaurou-se verdadeira campanha contra o Estado acusado de esbanjador, corrupto, ineficiente, etc., do qual o servidor público é peça central. Assim, fortaleceu-se, ainda mais, a imagem do servidor como privilegiado e enorme fonte de gastos públicos. A discussão, no entanto, gravitava em torno das recomendações do FMI e do Banco Mundial e sob o viés puramente do mercado privado e na desqualificação do trabalho prestado pelos servidores (SILVA, 2004, p. 18).

Em meio a este cenário, com as reformas que foram sendo aprovadas, paulatinamente, a Previdência Social foi deixando de ser tratada e considerada como uma política de Seguridade Social e como um direito dos trabalhadores, passando a ser encarada como uma questão fiscal e atuarial, além de um ativo financeiro (CISLAGHI, 2019, p. 124).

Assim, foi na década de 1990 que se iniciou o processo de reformas restritivas dos direitos sociais, especialmente da Previdência Social dos trabalhadores, dos servidores públicos e do processo de apropriação do fundo público previdenciário. Destaque-se, que isso ocorreu mesmo diante da recente vigência da Constituição Federal de 1988, a qual propunha um robusto sistema de proteção social.

3.3 APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O fundo público pode ser definido como a capacidade total de recursos que o Estado dispõe para intervir na economia, como pela realização das políticas fiscais e monetárias, pela atuação das empresas públicas e pelo orçamento público. Na atual lógica capitalista, uma das principais funções do fundo público é garantir a transferência de parte de seus recursos, na forma de juros e de amortização da dívida

pública, para os credores privados, que detém o capital portador de juros (SALVADOR, 2018, p. 2).

Uma das formas assumidas por este capital é, justamente, o capital fictício, que surge da existência generalizada de capitais. SALVADOR (2018, p. 4), baseando-se em Áquilas Mendes, Marcio Lupatini e Marx, afirma que o capital fictício é, basicamente, representado pela dívida pública, o capital acionário, capital bancário e o mercado de derivativos. Os títulos da dívida pública, quando considerados em sua totalidade, não têm valor em si.

O capital flutuante, volátil, que não possui lastro material, não gera benefícios sociais, tampouco empregos diretos em número significativo, não gera distribuição de renda, nem fomenta a produção. A instabilidade do mercado financeiro, de humor também volátil, é uma ameaça a aposentadoria e benefícios sociais de pessoas em todo o mundo, não importando o país. Trata-se de lucro fácil e desvinculado do trabalho produtivo (COELHO, 2001, p. 19).

O pagamento dos juros da dívida (serviço da dívida em termos orçamentários) é que alimenta os detentores de capital, conhecidos como investidores, que podem ser pessoas físicas, fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, bancos, empresas de investimento, etc., que capturam o fundo público em benefício de uma pequena elite (SALVADOR, 2019, p. 4-5).

Ainda, sobre o pagamento da dívida, SCAFF (2018, p. 360-363) afirma que é juridicamente impossível contingenciar o pagamento do serviço da dívida, porém, além do mínimo legal, é possível contingenciar gastos sociais. O pagamento do serviço da dívida pública financeira encontra-se duplamente blindado, uma vez que, conforme o artigo 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, esse pagamento não pode ser objeto de contingenciamento, mesmo sem a realização da receita prevista e, ainda, o artigo 166, §3º, II, “b”, da Constituição Federal de 1988, impede até mesmo que o Parlamento delibere sobre esse assunto, sendo uma verdadeira cláusula pétrea orçamentária. Há uma verdadeira captura do sistema público pelo sistema financeiro privado.

Ocorreu e ocorre uma verdadeira separação entre a constituição financeira e a constituição econômica de 1988, como se ambas não fossem relacionadas entre si e partes da Constituição Federal de 1988. A constituição financeira é vista como algo processual e neutra, com uma lógica própria desvinculada da ordem social e

econômica. Com o Estado incapaz de intervir na economia, a constituição econômica tornou-se meramente programática (BERCOVICI, MASSONETTO, 2006, p. 66-67).

A constituição que preconiza as políticas públicas e os direitos sociais é encarada como prejudicial e causadora das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”. Assim, a constituição dirigente invertida, neoliberal, do ajuste fiscal, é vista como positiva, pois garante credibilidade e confiança ao sistema financeiro internacional. É esta a verdadeira constituição do país, que vincula toda a política à tutela da renda financeira do capital, da acumulação, da riqueza privada (BERCOVICI, MASSONETTO, 2006, p. 68-69).

O discurso da necessidade urgente de ajustes fiscais, cujo principal motivo é o gasto público, o custo dos direitos sociais (como a Previdência) é antigo e esteve muito presente já quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, que nasceu sob alegação de que precisaria ser reformada. As metas econômicas, o superávit e alinhamento ao mercado são, desde muito tempo, apresentadas como a única solução para a garantia do crescimento econômico (COSTA, 2006, p. 147-148).

Com a financeirização há especial pressão sobre as políticas sociais, porém, há especial atenção para com as instituições de seguridade social, pois o nicho de mercado é enorme para produtos financeiros. A transferência da proteção social garantida pelo Estado, por meio da Previdência Social, para o mercado, passa necessariamente pela privatização dos benefícios da seguridade social. A aposentadoria é comprada no mercado (SALVADOR, 2018, p. 5).

Assim, a lógica do mercado é expandida para todas as áreas da vida da pessoa, logo, a previdência, saúde ou educação são vistas como investimentos individuais, é o trabalhador como “empresário de si”. Desta forma, a “livre escolha” no mercado significa a transferência de todo risco para o indivíduo e não mais para o Estado ou para as empresas (ŽIŽEK, 2015, p. 140-141).

Apesar do avanço da financeirização na década de 1990, a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi um marco histórico importante para o nascimento da Seguridade Social⁵, o qual procurou estabelecer um sistema de ampla proteção social. Ao estabelecer a universalidade da cobertura e do atendimento evidenciou-se o

⁵ Conforme o caput do artigo 194 da Constituição de 1988, a Seguridade Social é composta pela saúde, assistência social e a Previdência Social: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

objetivo de se firmar um novo pacto social e uma atenção especial aos direitos sociais fundamentais de todos os cidadãos (GENTIL, 2019, p. 87).

O que também ficou evidente foi a tentativa de se estabelecer no Brasil um modelo de Estado de bem-estar social, em que saúde e assistência social são deveres do Estado e um direito de todos, além de que, a Previdência Social passou a contar com um modelo de financiamento que era alimentado com contribuição também do Estado, um passo importante para a ampliação da cobertura previdenciária (GENTIL, 2019, p. 87).

Em parte, a Seguridade Social também nasceu fruto do momento histórico especial que encerrava décadas do regime militar autoritário e de inúmeras demandas reprimidas pela sociedade, pela previsão e efetivação dos direitos civis, políticos e sociais (GENTIL, 2019, p. 89).

No entanto, tendo em vista o avanço da ideologia neoliberal e da financeirização, ressalta-se que no momento da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a ampliação dos direitos sociais, os regimes de bem-estar social passavam por profundo questionamento nos países desenvolvidos, normalmente acusados de fontes de desequilíbrios fiscais em razão dos excessivos gastos sociais e de dar causa a inflação. Segundo os argumentos neoliberais, eram necessárias reformas estruturais nestes regimes, que incluía a privatização, desregulamentação e seletividade das políticas sociais. Este contexto de avanço do neoliberalismo é importante para se compreender os motivos pelos quais a Previdência Social brasileira passou por tantas reformas desde a promulgação da atual Constituição (GENTIL, 2019, p. 91-92).

COSTA (2006, p. 199) faz pertinente observação sobre a desconstrução da Previdência Social, conforme originalmente prevista no texto da Constituição Federal de 1988:

O conceito de Previdência Social não pode ser reduzido a seguro social, que prevê um sistema de contribuições/benefícios restritos à população contribuinte. O espírito da Constituição Federal de 1988 foi no sentido de construir um padrão de seguridade social no qual a previdência tem importância fundamental como um mecanismo capaz de criar processos de inclusão social, revendo a histórica precariedade de proteção social dada aos trabalhadores do meio rural e àqueles que nunca foram inseridos no mercado formal.

Para CASTRO e LAZZARI (2023, p. 982) a Previdência Social no Brasil nunca foi levada a sério, uma vez que as políticas de proteção social envolvem a

sobrevivência do ser humano, sobretudo, nos períodos de maiores dificuldades ou em condições de significativa perda do poder aquisitivo. O Estado tem o encargo de combater as injustiças sociais que são causadas por um modelo que privilegia milionários e o lucro desmesurado. Quando o orçamento não dá conta, as reformas são voltadas apenas contra os direitos da população trabalhadora e sua dignidade.

3.4 REFORMAS NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS)

Como antes destacado, logo que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor já se iniciaram os debates de que o texto precisava ser reformado. Com a Previdência Social dos servidores públicos não foi diferente, comumente apontada como excessivamente generosa e fonte do déficit público.

CAMPOS (2022, p. 77-78) classifica as inúmeras alterações no RPPS, desde a Constituição Federal de 1988, como ondas:

- I. a primeira, com a Emenda à Constituição nº 3/93, preocupada com o custeio;
- II. a segunda, por meio da Emenda à Constituição 20/1998, reestruturante da previdência do servidor público titular de cargo efetivo e seus dependentes;
- III. a terceira, por meio da Emenda à Constituição 41/2003, focada no cálculo e reajuste dos proventos;
- IV. a quarta, por meio da Emenda à Constituição 47//2005, tratando da aposentadoria especial do servidor público titular de cargo efetivo;
- V. a quinta, por meio da Emenda à Constituição 70/2012, alterando as regras da então aposentadoria por invalidez;
- VI. a sexta, por meio da Emenda à Constituição 88/2015, disciplinando a aposentadoria compulsória;
- VII. a sétima, por meio da Emenda à Constituição 103/2019, outra reestruturação do RGPS.

Na sequência, serão apresentadas e discutidas as principais alterações no RPPS da União, ressaltando-se que o panorama atual da Previdência Social dos servidores públicos da União, em decorrência da aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, será objeto específico do próximo capítulo.

3.4.1 Emenda Constitucional nº 3/1993

A Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993 inseriu o §6^o no artigo 40 da Constituição Federal de 1988, o qual passou a prever que as aposentadorias dos servidores públicos da União seriam custeadas por contribuições dos próprios servidores e também por meio de recursos do tesouro nacional, cuja regulamentação se daria por futura lei a ser aprovada.

No texto originário da Constituição Federal de 1988 não havia a previsão de qualquer forma de custeio para a aposentadoria dos servidores federais, a qual era suportada integralmente por meio dos recursos do tesouro nacional. A Emenda Constitucional nº 3/1993 foi pioneira em instituir o custeio por servidores e pela União, porém, na prática, a contribuição dos servidores não ocorreu, uma vez que, o requisito para a aposentação permaneceu sendo o tempo de serviço e não de contribuição. Somente com a aprovação da lei 9.783/1999, após a vigência da Emenda Constitucional nº 20/1998, é que a contribuição do servidor foi implementada de forma efetiva (CAMPOS, 2022, p. 78).

3.4.2 Emenda Constitucional nº 20/1998

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 33 de 28 de março de 1995, que após resultou na Emenda Constitucional nº 20/1998, foi proposta pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na exposição de motivos, o Plano Real é destacado como capaz de reverter as instabilidades econômicas e garantir a criação de empregos formais para reforçar a base contributiva da previdência, no médio e longo prazo, evidenciando que a reforma da previdência era mais uma etapa para a nova política fiscal (BRASIL, 1995).

A exposição de motivos também destacava algumas questões principais, como a necessidade de ampliação do caráter contributivo, das discrepâncias entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes dos servidores públicos, além do argumento fiscal, do qual sem a reforma, o sistema poderia falir:

[...]

⁶ § 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.

4. Vale assinar que a atual conformação da previdência social é fruto de uma evolução histórica caracterizada por dois aspectos básicos. De um lado, continuam existindo diversos regimes especiais com regras de concessão e reajuste de benefícios diferenciadas das regras do regime geral de previdência social – RGPS e de outro vem ocorrendo uma incorporação paulatina de ações assistenciais, o que resulta em diluição gradativa do vínculo contributivo do segurado, princípio essencial de qualquer sistema de seguro social.

5. O desafio posto, hoje, à sociedade brasileira é decorrente dos dois aspectos supracitados. **Trata-se, em primeiro lugar, no sentido de avançar na uniformização dos regimes especiais de previdência, aplicando-se-lhes os mesmos requisitos e critérios fixados para a esmagadora maioria dos cidadãos brasileiros. Em segundo lugar, é necessário resgatar o caráter contributivo da política previdenciária, transferindo para a área de assistência social, os benefícios que lhe são próprios.**

6. Ambas as linhas de ação atendem à necessidade de reformar a previdência social brasileira, no sentido de torna-la socialmente mais justa e **garantir sua viabilidade financeira** em diversos horizontes temporais, respondendo ao clamor popular por um sistema mais efetivo na consecução dos seus objetivos.

7. É preciso ter claro, no entanto, que os problemas da previdência social decorrem da conjunção de fatores de naturezas diversas. Existem fatores conjunturais decorrentes da instabilidade macroeconômica, cujos efeitos adversos nos níveis de emprego e renda e sobre o grau de formalização das relações de trabalho comprometem o fluxo regular das contribuições ao sistema. **Esta situação começa a ser revertida, agora, com os resultados obtidos pelo plano Real, no que concerne à estabilização monetária e à retomada de um processo sustentado de crescimento mas eles só começarão a afetar favoravelmente o comportamento dos indicadores de mercado de trabalho, no médio e longo prazos.** Reconhecendo-se ainda a existência de problemas gerenciais graves que se manifestam nos índices de evasão e sonegação, na concessão e manutenção de benefícios fraudulentos e nos altos custos administrativos de previdência social. Muito se avançou no sentido da modernização e da profissionalização da gestão previdenciária mas, permanecem ainda desafios de grande magnitude nessa área que serão decisivamente enfrentados pelo atual governo. **Ressalte-se mesmo que os problemas de ordem conjuntural e gerencial sejam totalmente resolvidos, continuarão a existir problemas estruturais que, se não forem enfrentados de imediato, irão resultar na falência do sistema.** Estes problemas se manifestam, sobretudo, na redução progressiva da relação entre contribuintes e beneficiários, devido às mudanças em curso no perfil demográfico da população e nas relações de trabalho e na presença de distorções distributivas no sistema.

[...]

40. **Quanto aos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, foram incluídos nas disposições transitórias, mecanismos destinados a corrigir antes disfunções corporativas.** Dentre estes, citam-se o estabelecimento de novos parâmetros para a contagem do tempo de serviço e de limites máximos de valor para as aposentadorias e pensões pagas por todas as esferas de Governo aos seus respectivos servidores públicos civis e militares, bem como a desvinculação dos critérios de reajuste de ativos e inativos.

[...] (BRASIL, 1995) – **Destaques meus.**

Visando ganhar apoio popular ao projeto, o governo de Fernando Henrique Cardoso investiu em campanha publicitária defendendo os postulados da reforma da previdência e de sua necessidade, sob pena de tornar o sistema inviável

financeiramente. Os servidores públicos foram apontados como privilegiados e a previdência dos servidores como fator de elevado déficit financeiro (COSTA, 2006, p. 191).

Para SILVA (2004, p. 29), apesar dos argumentos de cunho eminentemente financeiro e fiscal, a reforma perpetuada em 1998 ocultava também outros interesses, notadamente as exigências do FMI e do Banco Mundial que tinham objetivo de privilegiar o capital e o interesse privado, ao restringir as políticas sociais redistributivas, reduzir direitos dos trabalhadores e criar um cenário de oposição entre os setores público e privado.

Em 1994 o Banco Mundial publicou um relatório intitulado “Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth” (WORLD BANK, 1994, p. 16) recomendando uma série de reformas nos sistemas públicos de previdência, especialmente aos países da América Latina e Leste Europeu. De acordo com este relatório, as reformas deveriam observar três pilares fundamentais:

- O pilar público teria o objetivo limitado de aliviar a pobreza na velhice e segurar contra uma série de riscos. Apoiado pelo poder de tributação do governo, esse pilar tem a capacidade única de pagar benefícios às pessoas que estão envelhecendo logo após a introdução do plano, redistribuir a renda para os mais pobres e segurar contra longos períodos de baixos retornos de investimento, recessão, inflação e falhas no mercado privado. O pilar público pode assumir três formas alternativas. Ele poderia fazer parte de um programa com critérios de elegibilidade vinculados aos recursos para pessoas de todas as idades, levando em consideração a diminuição da capacidade dos idosos de trabalhar e os níveis de benefícios levando em consideração as necessidades relacionadas à idade. Alternativamente, ele poderia oferecer uma garantia de pensão mínima a um pilar de poupança obrigatória. Como outra alternativa, poderia fornecer um benefício universal ou vinculado ao emprego que segurasse um grupo mais amplo. No entanto, ele deve ser de tamanho modesto, para permitir espaço suficiente para outros pilares, e ser baseado em um sistema de repartição, para evitar os problemas frequentemente associados à gestão pública de fundos previdenciários nacionais. Ter um objetivo claro e limitado para o pilar público deve reduzir substancialmente a taxa de imposto necessária - e, portanto, a evasão e a alocação inadequada de mão de obra - bem como as pressões para gastos excessivos e transferências perversas intra e intergeracionais.
- Um segundo pilar obrigatório, totalmente financiado e gerenciado de forma privada, vincularia os benefícios atuarialmente aos custos e desempenharia a função de suavização de renda ou poupança para todos os grupos de renda da população. Essa conexão deve evitar algumas das distorções econômicas e políticas às quais o pilar público está sujeito. O financiamento completo deve impulsionar a acumulação de capital e o desenvolvimento dos mercados financeiros. O crescimento econômico resultante tornaria mais fácil financiar o pilar público. No entanto, um segundo pilar bem-sucedido deve reduzir a demanda sobre o primeiro pilar. O segundo pilar obrigatório pode assumir duas formas alternativas: contas de poupança pessoal ou planos ocupacionais. Em ambos os casos, os programas obrigatórios requerem regulamentação cuidadosa.

- Planos de poupança ocupacional ou pessoal voluntários seriam o terceiro pilar, oferecendo proteção adicional para pessoas que desejam mais renda e seguro na velhice.
- Embora as funções de redistribuição e poupança sejam separadas, a função de seguro seria fornecida em conjunto pelos três pilares, uma vez que a ampla diversificação é a melhor maneira de se proteger contra um mundo muito incerto.⁷

No segundo semestre de 1998 o governo FHC firmou um acordo de ajuda financeira com o FMI, o qual previa um superávit primário de 3,1% do PIB. Assim, na reforma da previdência perpetuada, a elevação das contribuições serviu tanto para a diminuição do déficit das contas da previdência, como também uma medida de ajuste fiscal, ajudando no cumprimento da meta fiscal de superavit. Mesmo após, durante o governo Lula, as metas de superávit fiscal primário foram elevadas, tornando o investimento nas áreas sociais ainda mais difíceis (COSTA, 2006, p. 206).

Logo, como acertadamente define COSTA (2006, p. 186), “a grande meta foi o ajuste fiscal e a estabilidade monetária, condições para adequar o país às regras ditadas pelo FMI”.

Diante disso, apesar de inúmeras alterações, pode-se destacar no texto da Emenda nº 20/1998 o fim de uma tradição secular, de que as aposentadorias dos servidores públicos decorriam do mero exercício do cargo, de seu tempo de serviço, não se exigindo qualquer contribuição. Com a reforma, assim como no RGPS, estabeleceu-se a obrigatoriedade de recolhimento de contribuição (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 801).

Além desta questão central, a Emenda Constitucional nº 20/1998 trouxe profundas e inúmeras modificações no RPPS, podendo-se destacar as seguintes alterações principais:

- I. a aposentadoria dos servidores públicos passou a ser contributiva, ou seja, extinguiu-se a aposentadoria por tempo de serviço (GENTIL, 2019, p. 100);
- II. os servidores públicos passaram a poder acessar os seguintes benefícios de aposentadoria: aposentadoria por invalidez permanente, aposentadoria compulsórias aos 70 anos de idade e a aposentadoria voluntária (GENTIL, 2019, p. 100);
- III. o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e da contributividade passaram a constar expressamente no caput do art. 40 da Constituição

⁷ Tradução livre.

Federal de 1988. Ainda foi incluída a proibição de contagem de tempo fictício de contribuição (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 21);

- IV. para se aposentar voluntariamente foram adotados dois critérios que deveriam ser cumpridos em conjunto: tempo de contribuição e idade mínima. O texto exigia no mínimo dez anos de efetivo exercício no serviço público, sendo que ao menos cinco anos no cargo em que se daria a aposentação. Ainda, passou-se a exigir ao menos 30 anos de contribuição e 60 anos de idade para os homens e 55 anos de idade para as mulheres (GENTIL, 2019, p. 100-101);
- V. no caso das aposentadorias com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, passou-se a exigir a idade mínima de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 22);
- VI. o cálculo da aposentadoria proporcional passou ser de 60% do valor máximo que o servidor poderia conseguir, acrescido de 5% por cada ano de contribuição que excedesse a idade mínima para a aposentadoria, até o limite de 100% (GENTIL, 2022, p. 101);
- VII. estabeleceu-se um teto para os benefícios de aposentadoria no RPPS igual ao teto do RGPS, desde que fosse instituído um plano de previdência complementar aos servidores⁸ (GENTIL, 2022, p. 101);
- VIII. proibição de acumulação de mais de uma aposentadoria no serviço público, e de sua acumulação com a remuneração de cargo, função ou emprego público (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 22);
- IX. magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas⁹ tiveram suas aposentadorias especiais extintas, passando-se a aplicar

⁸ Como já se previa na exposição de motivos da PEC nº 33/1995 e de acordo com as orientações do Banco Mundial na instituição da previdência complementar: “37. Mantendo-se um teto de contribuição e de valor de benefícios para a previdência social, busca-se garantir a adesão facultativa do segurado a regime de previdência complementar, organizado segundo critérios fixados em lei. Reconhece-se assim a importância dos fundos complementares de previdência enquanto instrumentos fundamentais, não apenas para assegurar níveis adicionais de proteção, mas também para a geração de poupança de longo prazo e, conseqüentemente, para o financiamento de projetos de desenvolvimento” (BRASIL, 1995).

⁹ Conforme a exposição de motivos da PEC nº 33/2005: 33. “O princípio da isonomia foi aplicado ao regime dos servidores públicos e policiais militares em geral, resguardando-se as particularidades desta profissão, e também ao regime dos integrantes das Forças de Mar, Terra, Ar, salvo no que se refere ao limite de idade para a aposentadoria e sistemática de cálculo do benefícios que devem atender às especificidades necessárias das Forças Armadas, e quanto aos magistrados e membros do

a eles as mesmas regras dos demais servidores públicos estatutários (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 22);

- x. extinção da aposentadoria especial para os professores universitários, permanecendo, no entanto, o benefício para os professores da educação infantil, fundamental e do ensino médio (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 22).

Importa destacar que adoção do teto remuneratório foi um importante passo para que se possibilitasse o crescimento dos planos privados de aposentadoria, uma vez que os servidores públicos que quisessem receber um benefício superior ao teto (na época em torno de 10 salários mínimos), teriam de aderir ao plano complementar, com regras próprias e poupança individualizada e capitalizada (GENTIL, 2022, p. 102). Para os servidores federais, no entanto, a instituição da Previdência Complementar somente foi efetivada após a aprovação da Lei 12.618/2012, que é objeto do capítulo final.

3.4.3 Emenda Constitucional nº 41/2003

Durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva uma nova reforma da previdência foi aprovada, direcionada quase que exclusivamente para o serviço público. Na exposição de motivos da PEC nº 40/2003 (BRASIL, 2003b), que depois resultou na Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003, evidenciava-se que o objetivo maior de longo prazo seria a adoção de um regime previdenciário único, que englobasse o RGPS com os demais RPPS, tanto da União, quanto dos Estados e Municípios:

3. Com tal finalidade, propõe o Programa de Governo de Vossa Excelência a construção, no longo prazo, de um regime previdenciário básico público, universal, compulsório, para todos brasileiros. O regime deve ter um caráter contributivo, como é da tradição e cultura previdenciária brasileira, com benefícios de aposentadoria definidos, valor do piso e teto claramente estipulados e gestão democrática quadripartite. Em complementação a este regime universal, propõe o documento citado a existência de regime complementar de caráter facultativo, destinado àqueles brasileiros que desejam obter, na aposentadoria, valores de benefício superiores ao teto geral do regime básico universal.

Ministério Público os critérios para a aposentadoria foram igualados ao dos demais servidores públicos” (BRASIL, 1995).

Embora fosse um objetivo governamental a proposta de adoção de um regime único nunca prosperou. Além da resistência dos próprios servidores, no âmbito de Estados e Municípios a migração para o INSS causaria enorme impacto fiscal em razão do repasse das contribuições patronais e dos servidores, além da perda da receita previdenciária necessária para o pagamento dos benefícios já concedidos para os inativos (GENTIL, 2019, p. 108).

Desta forma, a reforma da previdência de 2003 buscou modificar o RPPS para que suas regras fossem semelhantes às do RGPS, porém, também sob o argumento da necessidade de se alcançar um equilíbrio financeiro e atuarial, na diretriz do ajuste fiscal permanente, conforme consta na exposição de motivos da PEC nº 40/2003:

4. É sabido que a Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou diversos princípios da administração previdenciária do setor público, em especial o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro-atuarial. Não obstante, dada a abrangência incompleta e parcial da EC no 20, persistem hoje regras bastante diferenciadas entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de Previdência Social dos servidores, com desequilíbrios nas dimensões da equidade e sustentabilidade de longo prazo (BRASIL, 2003).

Para CISLAGHI (2019, p. 126) o discurso de tratamento igualitário entre o RGPS e o RPPS, na verdade, serviu como um subterfúgio para não consolidar e aprimorar os direitos dos trabalhadores vinculados ao RGPS, retirando-se assim direitos dos servidores públicos e pavimentando o caminho para que a adoção da capitalização nos regimes próprios, o que de fato ocorreu, como se verá na sequência.

Restou também evidente na PEC nº 40/2003, pela sua exposição de motivos, o objetivo de se implementar o Regime de Previdência Complementar, avançando na financeirização da Previdência Social dos servidores públicos e na apropriação do fundo público previdenciário:

53. Tal medida visa, inspirada nos Princípios da Igualdade e da Solidariedade, homogeneizar os regimes de Previdência Social existentes no País, em razão de os trabalhadores da iniciativa privada estarem vinculados, obrigatoriamente, ao Regime Geral de Previdência Social gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, cujos benefícios são limitados atualmente a um teto de R\$ 1.561,56 (um mil, quinhentos e sessenta e um reais e cinquenta e seis centavos) e, a partir deste valor, os que quiserem garantir uma renda maior para sua aposentadoria contribuem, facultativamente, para a previdência complementar. Cabe apontar que a presente Emenda Constitucional submete a Vossa Excelência a proposta de elevação do teto de benefícios e contribuição do Regime Geral de Previdência Social, o qual serve de referência para a instituição do teto nos regimes próprios do funcionalismo, para R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) a partir do momento de promulgação desta Emenda.

54. Os futuros servidores públicos estarão, assim, submetidos a princípios similares aos trabalhadores da iniciativa privada, com o que se cumpre o Programa de Governo de Vossa Excelência, submetido ao sufrágio das urnas em outubro de 2002. Proporciona-se mais racionalidade e equidade ao sistema previdenciário vigente no país, à medida que se desenha uma estrutura igualitária que abrange todos os trabalhadores e, ao mesmo tempo, fortalece um modelo de previdência que tem como corolários, em primeiro lugar a proteção social com base no princípio da solidariedade, bem como a adesão voluntária à previdência complementar, que, ademais, participa da formação de poupança de longo prazo capaz de gerar riquezas e postos de trabalho.

55. Para os atuais servidores, o limite estabelecido para o Regime Geral somente poderá ser aplicado caso haja prévia e expressa opção pelo regime de previdência complementar (BRASIL, 2003b).

Ainda, o governo Lula também apresentou a necessidade e urgência da reforma da previdência também como uma medida necessária para que o crescimento econômico fosse retomado e, nesta toada, foram aprovadas inúmeras modificações prejudiciais aos servidores públicos, como a taxaço dos inativos, fixação de um valor teto para os benefícios (como visto acima), mudança do cálculo dos benefícios e redutores para aposentadoria precoces, dentre outras medidas (COSTA, 2006, p. 190).

Vale destacar a criação de contribuição para os servidores inativos e pensionistas. Rompeu-se com a ideia de que os servidores ativos contribuem para gerar as receitas para o pagamento dos benefícios dos servidores inativos. Na exposição de motivos da PEC nº 40/2003 tem-se o argumento de que tal medida iria ampliar a solidariedade no sistema e que muitos dos então aposentados e pensionistas contribuíram muito pouco ao longo do tempo em que estiveram na atividade:

64. Outra proposta diz respeito à inclusão, no Texto Constitucional, da contribuição previdenciária dos servidores inativos e pensionistas, quer para os que já se encontram nessa situação, quer para aqueles que cumprirão os requisitos após a promulgação da presente Emenda Constitucional.

65. Não obstante ser esta questão historicamente polêmica, é irrefutável a necessidade da medida, sendo certo que não seria possível pretender realizar uma verdadeira reforma no sistema previdenciário brasileiro sem abranger esse tópico, corrigindo-se políticas inadequadas adotadas no passado.

66. Inúmeras são as razões que determinam a adoção de tal medida, cabendo destacar o fato de a Previdência Social ter, essencialmente, um caráter solidário, exigindo, em razão desta especificidade, que todos aqueles que fazem parte do sistema sejam chamados a contribuir para a cobertura do vultoso desequilíbrio financeiro hoje existente, principalmente pelo fato de muitos dos atuais inativos não terem contribuído para o recebimento dos seus benefícios ou terem contribuído, durante muito tempo, com alíquotas módicas, incidentes sobre o vencimento e não sobre a totalidade da remuneração, e apenas para as pensões, e, em muitos casos, também para

o custeio da assistência médica (que é um benefício da seguridade social e não previdenciário).

67. Apenas na história recente a contribuição previdenciária passou a ter alíquotas mais próximas de uma relação contributiva mais adequada e a incidir sobre a totalidade da remuneração, além de ser destinada apenas para custear os benefícios considerados previdenciários. 68. A grande maioria dos atuais servidores aposentados contribuiu, em regra, por pouco tempo, com alíquotas módicas, sobre parte da remuneração e sobre uma remuneração que foi variável durante suas vidas no serviço público. Isso porque há significativa diferença entre a remuneração na admissão e aquela em que se dá a aposentadoria em razão dos planos de cargos e salários das diversas carreiras de servidores públicos (BRASIL, 2003b).

A taxação dos servidores inativos já havia sido tentada anteriormente por meio de lei ordinária. A Lei nº 9.783 de 28 de janeiro de 1999 estabeleceu uma contribuição de 11% sobre as aposentadorias e pensões dos inativos, entretanto, acabou sendo considerada inconstitucional (COSTA, 2006, p. 205).

Após a aprovação da Emenda Constitucional nº 41/2003 o tema novamente voltou a ser objeto de contestação de sua constitucionalidade. Por meio da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 3105 questionou-se a taxação dos inativos ao argumento de que a medida violaria o direito adquirido dos aposentados e pensionistas. O STF acabou julgando a ação improcedente em relação a impossibilidade de taxação dos inativos, afirmando que tal medida é constitucional (BRASIL, 2005b):

EMENTAS: 1. Inconstitucionalidade. Seguridade social. Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Ofensa a direito adquirido no ato de aposentadoria. Não ocorrência. Contribuição social. Exigência patrimonial de natureza tributária. Inexistência de norma de imunidade tributária absoluta. Emenda Constitucional nº 41/2003 (art. 4º, caput). Regra não retroativa. Incidência sobre fatos geradores ocorridos depois do início de sua vigência. Precedentes da Corte. Inteligência dos arts. 5º, XXXVI, 146, III, 149, 150, I e III, 194, 195, caput, II e § 6º, da CF, e art. 4º, caput, da EC nº 41/2003. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa nem sistemática, que atribua à condição jurídico-subjetiva da aposentadoria de servidor público o efeito de lhe gerar direito subjetivo como poder de subtrair *ad aeternum* a percepção dos respectivos proventos e pensões à incidência de lei tributária que, anterior ou ulterior, os submeta à incidência de contribuição previdencial. **Noutras palavras, não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento. [...].**

(ADI 3105, Relator(a): ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2004, DJ 18-02-2005 PP-00005 EMENT VOL-02180-02 PP-00123 RTJ VOL-00193-01 PP-00137 RDDT n. 140, 2007, p. 202-203) – **Grifos meus.**

Para além desta questão, a Emenda Constitucional nº 41/2003 implicou inúmeras alterações no RPPS, das quais se pode destacar as seguintes:

- I. fim da paridade e da integralidade. O cálculo passou a ser a média das remunerações utilizadas como base de cálculo das contribuições previdenciárias ao longo da atividade funcional, na forma da lei (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 24);
- II. fixação do mesmo teto do RGPS para os valores dos benefícios do RPPS. Assim, os servidores que desejassem receber aposentadoria com valor superior deveriam aderir ao Regime de Previdência Complementar do servidor público. A vigência do teto ficou subordinada a criação dos regimes complementares¹⁰ (GENTIL, 2019, p. 108-109);
- III. o reajuste dos benefícios previdenciários deixa de estar vinculado aos reajustes das remunerações dos servidores em atividade. O reajuste e preservação do valor dos benefícios passam a ocorrer ao mesmo tempo e sob os mesmos índices do RGPS (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 24);
- IV. restrição do valor do benefício da pensão por morte que passa a ser calculado com base na integralidade da remuneração do servidor falecido, porém, apenas até o valor do teto do RGPS, com acréscimo de 70% do valor que exceder o teto (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 24);
- V. em relação aos novos servidores instituiu-se a idade de aposentadoria em 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, com redução de 5% do valor da aposentadoria, caso esta ocorra antecipadamente pelo servidor (GENTIL, 2019, p. 109);
- VI. os atuais servidores continuavam a poder se aposentar aos 53 anos de idade e 35 anos de contribuição para os homens e 48 anos de idade e 30 anos de contribuição para as mulheres. Porém, havia o acréscimo de um pedágio de 20% sobre o tempo que faltava, na data da vigência da

¹⁰ A Emenda Constitucional nº 41/2003 acabou sendo efetivamente completada somente em 2012, com a aprovação da Lei 12.618, a qual criou a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP). Assim, os servidores que ingressaram no serviço público após a sua vigência contribuem somente até o teto do RGPS. Para poderem acessar uma aposentadoria de valor superior precisam aderir ao plano de previdência complementar da FUNPRESP, ou então, buscar outros planos privados de previdência (CISLAGHI, 2019, p. 124). A FUNPRESP e a previdência complementar dos servidores públicos serão analisadas no último capítulo.

Emenda, para completar o tempo de contribuição. Apesar disso, foi aplicado em redutor de 5% por ano antecipado em relação à idade de referência (60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres) (GENTIL, 2019, p. 109);

- VII. como substituição da imunidade previdenciária prevista na Emenda nº 20/1998, foi instituído um abono de permanência ao servidor que, já reunindo todos os requisitos para se aposentar, opta por permanecer em atividade. Neste caso, o valor do abono será o correspondente ao valor de sua contribuição previdenciária NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 24-25);
- VIII. proibição da adoção de mais de um RPPS para os servidores titulares de cargos efetivos (GENTIL, 2019, p.109);
- IX. foi estabelecido um teto limite para o valor das aposentadorias no serviço público. Para a União, o teto da aposentadoria passa a ser a remuneração do ministro do STF (GENTIL, 2019, p.110).

Logo, cumpre destacar também que Emenda Constitucional nº 41/2003 estabeleceu todo um regramento de transição após a sua vigência e que estas regras continuam a ser aplicadas no âmbito de Estados e Municípios que não tenham realizado reformas na sua legislação previdenciária (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 805).

Ao final das contas, o governo Lula e o Partido dos Trabalhadores (PT) - grande crítico da reforma da Previdência Social da Emenda nº 20/1998 - passou a ser seu executor, terminando por fazer aquilo que o governo anterior não havia conseguido realizar, inclusive assumindo o discurso de necessidade técnica e contábil para a reforma, desvinculando-se de qualquer ajuste exigido pelo FMI¹¹ COSTA, 2006, p. 191).

¹¹ Não se pode deixar de mencionar a afirmação contraditória e de cunho duvidoso inserido na exposição de motivos da PEC nº 40/2003, tendo em vista que Emenda Constitucional nº 41/2003 fez exatamente o oposto: restringiu os direitos dos servidores públicos e desprestigiou as carreiras públicas - 99. *É bom frisar que a presente proposta, em seu aspecto geral, não se constitui em uma medida contra os servidores públicos, pois estes não foram e não são responsáveis pela situação crítica em que se encontra o sistema previdenciário. Pelo contrário, foram vítimas da ausência de planejamento estratégico e décadas de inexistência de uma política de recursos humanos capaz de assegurar as condições ideais para atenderem aos anseios da sociedade.*

3.4.4 Emenda Constitucional nº 47/2005

Durante as negociações para a aprovação da Emenda Constitucional nº 47/2005 vários elementos acabaram retirados do texto final na discussão entre governo e os líderes dos partidos. Parte destes elementos acabaram sendo inseridos, posteriormente, por meio da Emenda nº 47 (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 805).

Destacam-se as seguintes alterações realizadas no RPPS, com efeitos retroativos à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 25-26):

- I. duas novas hipóteses de aposentadorias especiais foram criadas: portadores de deficiência e para as atividades de risco;
- II. o beneficiário portador de doença incapacitante passou a contribuir para o RPPS somente sobre o valor que excedesse o dobro do teto do RGPS;
- III. inserção de nova regra que passou a permitir a paridade plena para os proventos de aposentadoria para aqueles que tivessem ingressado no serviço público até a data da publicação da Emenda nº 20/1998. Com a paridade passou-se a contemplar além dos reajustes concedidos ao servidor em atividade, também os acréscimos em razão de transformação ou reclassificação do cargo;
- IV. instituição da fórmula 95/85 (homens e mulheres, respectivamente) como uma nova regra de transição. Os servidores que tivessem ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderiam se aposentar caso cumprissem os seguintes requisitos: Idade mínima de 60 e 55 anos, respectivamente para homens e mulheres; tempo mínimo de contribuição de 35 e 30 anos, respectivamente para homens e mulheres; 25 anos de efetivo exercício do serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no mesmo cargo. Neste caso, a idade mínima poderia

100. Há, pois, que se valorizar a função pública, garantindo um adequado atendimento à população. É amplamente sabido que sem um servidor público qualificado, motivado e estável – na sua perspectiva funcional e social – não se constrói um Estado contemporâneo (BRASIL, 2003).

ser reduzida em um ano para cada ano de contribuição excedente ao mínimo exigido.

Da mesma forma como na Emenda Constitucional nº 41/2003, as regras de transição estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 47/2005 continuam a ser aplicadas no âmbito de Estados e Municípios que não tenham realizado reformas na sua legislação previdenciária (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 806).

3.4.5 Emenda Constitucional nº 70/2012

A Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012 fixou os critérios para cálculo e correção da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que haviam ingressado no serviço público até a data de promulgação da Emenda Constitucional nº 41/2003 (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 806). Assim, foi inserido o artigo 6º-A no texto da Emenda nº 41:

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 (BRASIL, 2012a).

Novamente, assim como nas Emendas anteriores, as regras de transição estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 70/2012 continuam a ser aplicadas no âmbito de Estados e Municípios que não tenham realizado reformas na sua legislação previdenciária (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 806).

3.4.6 Emenda Constitucional nº 88/2015

Esta Emenda teve por objetivo elevar a idade para a aposentadoria compulsória para 75 anos para os ministros do STF, dos tribunais superiores e do Tribunal de Contas. Também estabeleceu que os demais servidores públicos, na

forma de lei complementar, aposentar-se-iam, compulsoriamente, aos 70 anos com proventos proporcionais ao tempo de contribuição ou aos 75 anos. Com o advento da Lei Complementar nº 152 de 04 de dezembro de 2015 estabeleceu-se a idade de 75 anos para a aposentadoria compulsória (NÓBREGA; BENEDITO, 2022, p. 26-27).

3.5 CONCLUSÃO

Apesar de ser um marco histórico de importância ímpar, a promulgação da Constituição Federal de 1988 não foi o suficiente para impedir o avanço da agenda neoliberal e dos interesses do mercado financeiro sobre a Previdência Social.

O texto originário previa uma Previdência Social com ampla cobertura e grande capacidade redistributiva de renda, ao prever benefícios previdenciários no objetivo de se garantir de fato uma renda que substituísse o salário na velhice, além da função de seguro social contra os riscos inerentes a vida em sociedade.

Com a ampla gama de reformas implementadas, o texto originário foi muito modificado e o objetivo da Previdência Social alterado, uma vez que, com regras de acesso muito mais gravosas, a aposentadoria não é, na maioria dos casos, a garantia de se receber um benefício que possa substituir o salário, quando em atividade, com dignidade.

Cai também por terra uma noção comum na população de que a previdência dos servidores públicos é muito mais generosa do que dos trabalhadores da iniciativa privada, de que suas regras de acesso são tomadas por privilégios

Mesmo desconsiderando as regras ainda mais rígidas implementadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que será objeto do próximo capítulo, as regras de acesso do RPPS já eram muito semelhantes as regras do RGPS. O desprestígio e a desconsideração com a classe trabalhadora da iniciativa privada foram semelhantes com as carreiras públicas, sobretudo, das federais.

Com a instituição do teto do valor dos benefícios, a aposentadoria confere uma renda básica de subsistência na maioria dos casos e, para aqueles que desejam receber valores além, restou a previdência complementar, sobretudo no caso dos servidores públicos federais. Quando se fala em valores mais robustos, acima do teto, a apropriação do fundo público pelo mercado financeiro se consolidou.

Ao tornar as regras cada vez mais rígidas e os valores dos benefícios cada vez menores, a atratividade da previdência complementar cresce na mesma

proporção, tornando-se um ativo financeiro valioso e rentável, cujos riscos recaem na quase totalidade sobre os ombros dos próprios servidores.

A partir dos anos 1990 o que se percebe é o controle do Estado pela elite financeira, uma vez que, todo orçamento anual é pensado seguindo uma diretriz prioritária: pagamento dos juros do serviço da dívida. Todas as demais demandas são secundárias, e as políticas sociais são interpretadas meramente como despesas, objeto de constantes ajustes fiscais.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que se verá adiante, é o resultado na consolidação da dominação financeira sobre a Previdência Social dos servidores públicos, consolidação essa, jamais concluída, pois a política de ajuste fiscal é permanente e novas reformas previdenciárias sempre estão no radar, até o momento em que todo o fundo público previdenciário for apropriado.

4 PANORAMA ATUAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O objetivo deste capítulo é traçar um panorama geral atual da Previdência Social dos servidores públicos federais, considerando-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019. São elencados os principais aspectos do Regime de Previdência Complementar, como regras de acesso, contribuições, alíquotas, benefícios, dentre outros, além de seu aspecto gerencial, como formato de administração, gestão e aplicação de recursos, fontes de financiamento, etc.

Destaca-se que após a vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, as Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2005 e nº 70/2012 perderam sua eficácia imediata somente em relação ao RPPS da União (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 805-806).

4.1 O REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SEUS SEGURADOS

Como já antes afirmado, assim como os trabalhadores formalizados do setor privado estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, os servidores públicos da União e dos demais entes federativos, titulares de cargos efetivos, possuem direito ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme estabelece o *caput* do artigo 40 da Constituição Federal de 1988¹² (BRASIL, 1988).

O referido artigo autoriza os servidores públicos em sentido estrito, titulares de cargos públicos, tratamento diferenciado, ao estabelecer a instituição de Regime Próprio de Previdenciário Social, de caráter contributivo, redação conferida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASIL, 1988).

A redação anterior do *caput* do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, texto conferido pela Emenda Constitucional nº 41/2003, assegurava aos servidores efetivos dos Entes Federados o RPPS, *in verbis* (BRASIL, 2003a):

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 federativo, de servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (grifo nosso)

¹² Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

O termo “*assegurado*” suscitava grande divergência doutrinária quanto a faculdade ou obrigatoriedade na criação do RPPS, posto que, alguns doutrinadores defendiam que não havia comando constitucional obrigando os entes federados a instituir o RPPS, uma vez que, a redação assegurava o regime. Logo, haveria possibilidade de vincular os servidores ao Regime Geral de Previdência Social, devendo apenas assegurar a aplicação das regras previdenciárias próprias dos servidores públicos. Já parte da doutrina entendia que o *caput* do artigo 40 não deixava dúvida quanto à obrigatoriedade de instituir o RPPS. A atual redação, advinda da Emenda Constitucional nº 103/2019, esvaziou as divergências doutrinárias existentes em razão da antiga redação. (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p. 11-12).

Contudo, a nova redação do artigo 40, inciso III, da Constituição Federal de 1988¹³ criou novas divergências. Para CASTRO e LAZZARI (2023, p. 623) a Emenda Constitucional nº 103/2019 seria inconstitucional ao instituir um tratamento diferenciado para os servidores públicos da União em relação aos servidores de Estados e Municípios. Para estes, seus respectivos regimes previdenciários somente serão alterados com regras similares às aplicadas aos servidores da União se houver uma lei aprovada em cada unidade federada com termos semelhantes. Para os autores, as reformas anteriores (Emendas nº 3, 20, 41, 47 e 70) sempre trouxeram novas regras que afetaram todos os servidores de forma indistinta, ou seja, os critérios de elegibilidade, cálculo e reajustamento de benefícios dos Regimes Próprios eram os mesmos para todos os servidores públicos.

Não faz sentido submeter servidores com cargos quase idênticos, como por exemplo, um professor universitário de uma universidade federal e outro de uma universidade estadual, a regimes previdenciários com regras muito diferentes entre si. O Poder Constituinte Derivado, neste caso, possui limites e não poderia estabelecer um fator de discriminação sem uma justificativa razoável. O princípio da igualdade perante a ordem jurídica teria sido violado (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 623-624).

CASTRO e LAZZARI (2023, p. 63-624) também chamam atenção ao fato de que um dos motivos da alegada reforma seria a quase insolvência no pagamento dos

¹³ III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e **os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.** ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) (g.n.)

benefícios, no entanto, o regime próprio da União não estaria enfrentando este problema, mas sim, vários regimes de servidores estadual, citando como exemplo, os regimes do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. A reforma além de alterar as regras somente para o regime previdenciário dos servidores da União, que não enfrenta graves problemas de solvência, deixou de fora os regimes estaduais e municipais, nos quais estes sim, encontram-se muitos em séria situação de risco de insolvência.

Não se tem notícia, ainda, de questionamento diretamente no STF da suposta inconstitucionalidade da referida Emenda Constitucional sobre o tratamento diferenciado entre os servidores públicos da União e dos servidores das unidades federadas¹⁴. No entanto, tramita no STF a ADI nº 6254/DF em que inúmeros dispositivos da reforma têm sua constitucionalidade questionada.

Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, Relator designado na respectiva ação, os seguintes dispositivos da Emenda são questionados:

[...] A requerente aduz, em síntese, a inconstitucionalidade: (i) das alíquotas progressivas de contribuição previdenciária e da possibilidade de instituição de contribuição extraordinária (art. 1º da EC nº 103/2019, na parte em que altera a redação dos arts. 40, § 22, X; 149, §§ 1º, 1º-B e 1º-C; e 195, II, da CF/1988; art. 9º, § 8º; art. 11, §§ 1º, 2º e 4º, da EC nº 103/2019); (ii) da revogação de regras de transição contidas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 (art. 35, III e IV, da EC nº 103/2019); (iii) da regra de transição prevista no art. 4º da EC nº 103/2019; (iv) do art. 25, § 3º, da EC nº 103/2019, que considera nula a aposentadoria concedida no regime próprio de previdência social com contagem recíproca de tempo de serviço prestado no regime geral sem a respectiva contribuição ou correspondente indenização do segurado; e (v) do art. 26, § 5º, da EC nº 103/2019, que prevê critério mais favorável de cálculo da aposentadoria apenas para as mulheres do regime geral, concedendo-lhes o direito de crescer 2% (dois por cento), a cada ano, aos proventos a partir de 15 (quinze) anos de contribuição (BRASIL, 2019d).

Até o momento¹⁵ não houve decisão suspendendo liminarmente qualquer dispositivo legal questionado¹⁶, nem uma decisão definitiva do plenário do STF.

¹⁴ Até a data de 13 de março de 2023

¹⁵ Até a data de 13 de março de 2023.

¹⁶ Em 14 de maio de 2020 o Ministro Luís Roberto Barroso negou pedidos cautelares nos seguintes termos: [...] Diante do exposto, nego a cautelar pleiteada pela Requerente, de modo que, até posterior manifestação nestes autos, o art. 1º, no que altera o art. 149, § 1º da Constituição, e o art. 11, caput, § 1º, incisos IV a VIII, § 2º e § 4º, da Emenda Constitucional nº 103/2019 são considerados constitucionais e, portanto, válidos, vigentes e eficazes. Deixo claro, por fim, que a presente decisão se refere tão somente à questão da progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos. Quanto às demais questões suscitadas nas diversas ações, aguardarei a vinda da manifestação da Procuradoria-Geral da República, para levar toda a matéria ao Plenário. 9. Submeto a presente medida cautelar, de imediato, à deliberação do Plenário Virtual (BRASIL(d), 2019).

Seja como for, a Emenda Constitucional nº 103/2019 promoveu inúmeras alterações no RPPS, atribuindo autonomia à União, Estados, Municípios e Distrito Federal para criarem as regras de elegibilidade do benefício previdenciário, forma de cálculo e reajustamento de benefícios nos Regimes Próprios. Anteriormente esta autonomia não era concedida aos Entes Federados, pois as regras estavam todas dispostas no texto constitucional. No caso da União, como se verá na sequência, enquanto não editada nova lei complementar, permanecem válidas as regras estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p.12).

4.2 SEGURADOS E FILIAÇÃO NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DA UNIÃO

São segurados do Regime Próprio de Previdência Social os “servidores públicos titulares de cargo efetivo, membros da magistratura, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Tribunais de Contas de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações”, conforme disciplinado pela Portaria nº 1.467/2022 do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP) em seu artigo 2º, inciso III (BRASIL, 2022).

Já a filiação é a condição jurídica do servidor público que se encontra vinculado a um regime de previdência. É fundamental a fixação da data de início da filiação, bem como a manutenção e a perda da qualidade de segurado (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 786-788).

Considerando a interpretação conferida pela Portaria MTP nº 1.467/2022 em seu artigo 3º, §4º, a qual esclarece que como o segurado do RPPS se trata de servidor público ocupante de cargo público efetivo, a data de início do exercício das atribuições no cargo público coincide com a data de início da sua filiação (BRASIL, 2022).

Nos casos em que o servidor público exerça cargo ou função em comissão, por nomeação, designação ou outra forma de investidura em órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, continuará vinculado, exclusivamente, ao RPPS não cabendo a filiação ao RGPS (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 786-787).

O aposentado de qualquer regime previdenciário que venha a exercer cargo em comissão, cargo temporário, emprego público ou mandato eletivo será filiado,

obrigatoriamente, ao RGPS, conforme estabelece o artigo 3º, § 2º da Portaria MTP nº 1.467/2022 (BRASIL, 2022).

Por sua vez, o servidor mantém a sua filiação ao RPPS do ente federativo ao qual ocupa cargo efetivo, de acordo com a Portaria MTP nº 1.467/2022, em seu artigo 4º, nas seguintes situações:

Art. 4º O segurado de RPPS, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem, nas seguintes situações:

I - quando cedido, com ou sem ônus para o cessionário, a órgão ou entidade da administração direta ou indireta de quaisquer dos entes federativos;

II - quando licenciado, na forma da lei do ente federativo;

III - durante o afastamento do cargo para o exercício de mandato eletivo em quaisquer dos entes federativos, com ou sem ônus para o órgão do exercício mandato, conforme art. 38 da Constituição Federal;

IV - durante o afastamento do país por cessão ou licenciamento na forma da lei do ente federativo; e

V - durante o afastamento para exercício de cargo temporário ou função pública providos por nomeação, designação ou outra forma de investidura nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional do mesmo ou de outro ente federativo (BRASIL, 2022).

No que se refere ao servidor filiado ao RPPS que se afastar ou se licenciar temporariamente do exercício do cargo sem percepção de remuneração ou subsídio, dispõe o artigo 23 da Portaria MTP nº 1.467/2022 que “somente contará o tempo correspondente ao afastamento ou licenciamento para fins de aposentadoria mediante o recolhimento mensal, ao RPPS, das contribuições a seu cargo” (BRASIL, 2022).

Nesse caso, o segurado tem o ônus de recolher a própria contribuição, devendo ela incidir sobre a mesma base de cálculo e igual percentual que incidiria caso o segurado estivesse exercendo suas funções. Este período de contribuição será computado para a concessão de aposentadoria pelo RPPS ou para a contagem recíproca prevista no artigo 201 da Constituição Federal de 1988, contudo, esse período de contribuição não será considerado para a verificação do cumprimento dos requisitos de tempo de efetivo exercício no serviço público, de tempo na carreira e de tempo no exercício no cargo efetivo para a concessão de aposentadoria (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 787-788).

As hipóteses de perda da qualidade de segurado do RPPS, segundo o artigo 6º da Portaria MTP nº 1.467/2022, ocorrerá na incidência de “morte, exoneração, demissão, cassação da aposentadoria, transcurso do tempo de duração ou demais condições da pensão por morte previstas em lei do ente federativo ou em razão de decisão judicial” (BRASIL, 2022).

4.3 CONCESSÃO E REGISTRO DE BENEFÍCIOS NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DA UNIÃO

A concessão de aposentadoria e pensão por morte no Regime Próprio de Previdência Social é praticada pelo órgão competente, no âmbito do ente federativo, na forma da legislação, não sendo realizada pelo INSS (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 839).

No âmbito federal não existe uma autarquia com função específica de gerir os benefícios previdenciários do respectivo regime próprio, as concessões ficam a cargo, em regra, do órgão de pessoal dentro de cada instituição (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 839). Mais adiante a gestão do RPPS da União será melhor esclarecida.

Uma particularidade dos Regimes Próprios em relação ao Regime Geral é a obrigatoriedade do ato de concessão de aposentadoria, reforma e pensão passar pelo crivo do Tribunal de Contas respectivo, por força de disposição constitucional (artigo 71, III) que determina a sua apreciação, para fins de registro¹⁷. O STF, por sua vez, editou a Súmula 6¹⁸ e a Súmula Vinculante 3¹⁹ sobre este dispositivo.

Já o Registro Contábil no Setor Público segue a Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, de 23 de setembro de 2016 (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2016, p. 4, 10) a qual estabelece que:

[...] os conceitos que fundamentam a elaboração e a divulgação dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG), os quais devem ser elaborados com base no regime de competência. O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) aplicará estes conceitos no desenvolvimento das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCs TSP) e nas demais disposições aplicáveis à elaboração e divulgação dos RCPGs.

Os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários dos Relatório Contábil de Propósito Geral

¹⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

¹⁸ A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário (BRASIL, 1963).

¹⁹ Nos processos perante o TCU asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão (BRASIL, 2007).

das Entidades do Setor Público (RCPGs) para a prestação de contas e responsabilização (accountability) e tomada de decisão.

A Norma Brasileira de Contabilidade que regulamenta especificamente os RPPS do setor público brasileiro é a NBC TSP 15 – Benefícios a Empregados. Cumpre observar que, a NBC TSP 15 é uma norma que possui uma abrangência maior que apenas a regulamentação do RPPS, ela regulamenta a contabilização aplicável a todos os benefícios concedidos aos servidores públicos. No mais, a norma apresenta alguns conceitos e procedimentos que não são aplicáveis ao setor público, tendo em vista o regramento legal vigente (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2018, p. 1-32).

O objetivo da NBC TSP 15 é estabelecer a contabilização e a divulgação dos benefícios aos servidores públicos, devendo ser aplicada pela entidade do setor público, para que isso ocorra a entidade deve reconhecer (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2018, p. 2): “(a) o passivo, quando o empregado prestou o serviço em troca de benefícios a serem pagos no futuro; e (b) a despesa, quando a entidade se utiliza do benefício econômico proveniente do serviço recebido do empregado em troca de benefícios a esse empregado.”

Os benefícios disciplinados pela NBC TSP 15 aos empregados são os benefícios de curto prazo, benefícios pós-emprego, benefícios de longo prazo e benefícios rescisórios. O RPPS e o Regime de Previdência Complementar, diante das suas características, enquadram-se como benefício pós-emprego, sendo que o RPPS se enquadra na modalidade de plano de benefício definido e o Regime de Previdência Complementar enquadra-se na modalidade de plano de contribuição definido, conforme estabelecido na referida normatização (CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, 2018, p. 2-3).

4.4 APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DA UNIÃO

O texto do artigo 40, §1º, inciso III da Constituição Federal de 1988, com redação alterada pela Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASIL, 2019c), dispõe sobre a aposentadoria voluntária de todos os servidores públicos da União, ocupantes de cargos efetivos vinculados a Regimes Próprios, *in verbis*:

Art. 40 [...]

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

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.

§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16.

A aposentadoria voluntária é uma espécie de benefício previdenciário programável. Anteriormente à Emenda Constitucional nº 103/2019, apresentava dois tipos: a aposentadoria por tempo de contribuição com idade mínima e a aposentadoria por idade, cujas regras eram estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p. 72-73).

Com a nova redação da Emenda Constitucional nº 103/2019, a aposentadoria voluntária passou a ser somente por idade mínima (artigo 40, §1º, III da CF/88), tendo sido excluída a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com idade mínima. A nova redação exige do servidor público a regra de idade mínima estabelecida na Carta Constitucional e o tempo mínimo de contribuição e outros critérios temporais previstos em lei complementar, a ser editado pelo Ente Federado (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p. 72-74).

A aposentadoria por tempo de contribuição com idade mínima era concedida ao homem com 60 (sessenta) anos de idade e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição e à mulher aos 55 (cinquenta e cinco) anos de idade e 30 (trinta) de contribuição, desde que cumpridos pelo menos 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dá a aposentadoria (BRASIL, 1998).

A aposentadoria por idade era concedida ao homem aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade e à mulher aos 60 (sessenta) anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, desde que cumpridos pelo menos 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dá a aposentadoria (BRASIL, 1998).

Pela nova redação do artigo 40 a aposentadoria voluntária é, apenas, por idade e será concedida ao homem aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade e à mulher aos 62 (sessenta e dois) anos de idade. Os outros requisitos a serem cumpridos deverão ser regulamentados por lei complementar, contudo, até que isso ocorra a

Emenda Constitucional nº 103/2019 regulamentou a matéria, transitoriamente, estabelecendo os requisitos em seu artigo 10, o qual passa a regulamentar os servidores da União que façam a opção pela nova regra e aqueles que ingressaram no serviço público após a data da publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASIL, 2019c).

O artigo 10 da Emenda Constitucional nº 103/2019 assim estabelece (BRASIL, 2019c):

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores públicos federais serão aposentados:

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

a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e

b) 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

§ 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo serão apurados na forma da lei.

Desse modo, a aposentadoria voluntária por idade será concedida ao homem aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade e à mulher aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, com contribuição de no mínimo 25 (vinte e cinco) anos. Dos 25 (vinte e cinco) anos, no mínimo 10 (dez) anos deverá ser de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria (BRASIL, 2019c).

Das alterações apresentadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, a aposentadoria voluntária, de fato, foi a mais atingida e foram as mulheres as mais impactadas com as mudanças, porquanto os requisitos temporais (idade e contribuição) que eram exigidos à mulher em relação ao homem eram menores em cinco anos, com a nova redação a diferença de idade em relação ao homem para a aposentadoria passou a ser de apenas três anos e o tempo de contribuição exigido passou a ser o mesmo para ambos os gêneros (BRASIL, 2019c).

Vide abaixo um quadro demonstrativo das regras para a concessão de aposentadoria voluntária do servidor público federal:

QUADRO 2 – Requisitos de Aposentadoria dos Servidores Públicos Federais conferidos pelo artigo 40, §1º, III da CF/88 e artigo 10 da EC nº 103/2019

Requisitos de Aposentadoria dos Servidores Públicos Federais conferidos pelo artigo 40, § 1º, III da CF/88 e artigo 10 da EC nº 103/2019	
62 anos de idade, se mulher;	65 anos de idade, se homem;
25 anos de contribuição;	
10 anos de efetivo exercício de serviço público; e	
5 anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria.	

Fonte: BRASIL, 1988; BRASIL, 2019c, elaborado pela autora.

As regras de transição da aposentadoria voluntária para os servidores federais que tenham ingressado no serviço público antes da vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 estão previstas em seus artigos 4º e 20, os quais estabelecem regra de transição por pontuação e regra de transição pedágio, respectivamente. A presente Emenda Constitucional revogou as regras de transição fixadas pelas Emendas Constitucionais nº 41 e 47, os servidores públicos federais que alcançaram todos os requisitos para a aposentadoria voluntária fixados naquelas Emendas Constitucionais ao tempo da entrada em vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019 adquiriram o direito de se aposentar por aquelas regras (BRASIL, 2019c).

O servidor público que deseja se aposentar pela regra de transição por pontuação deverá preencher cumulativamente os requisitos descritos no artigo 4º da Emenda Constitucional nº 103/2019, quais sejam, 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem. A partir de 1º de janeiro de 2022 a idade mínima exigida é acrescida em um ano, ou seja, a expectativa de se aposentar passa a ser de 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, e anos, 62 (sessenta e dois) anos, se homem. O tempo mínimo de contribuição é de 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e de 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem (BRASIL, 2019c).

Necessário, ainda, cumprir os requisitos de 20 (vinte) anos de serviço público e 5 (cinco) anos de serviço no cargo em que será requerida a aposentadoria (BRASIL, 2019c).

A pontuação, prevista no inciso V²⁰, do referido artigo, é alcançada a partir da somatória da idade e do tempo de contribuição, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem. A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação é acrescida de um ponto a cada ano, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem (BRASIL, 2019c).

A regra de transição prevista no artigo 20²¹, da Emenda Constitucional nº 103/2019, regra de transição do pedágio, acrescenta um período adicional de contribuição (pedágio), correspondente ao tempo que faltaria para o servidor completar 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem, na data de publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019 de 13 de novembro de 2019. Esta regra é benéfica para quem iniciou a sua contribuição com pouca idade (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p. 187-188).

Por esta regra o servidor público federal deverá preencher cumulativamente, a idade mínima de 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, e 60 (sessenta) anos, se homem e o tempo de contribuição de 30 (trinta) anos, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos, se homem. Devendo preencher, ainda, os requisitos de 20 (vinte) anos de serviço público e 5 (cinco) anos de serviço no cargo em que será requerida a aposentadoria (BRASIL, 2019c).

Confira-se abaixo os quadros demonstrativos das regras de transição dos servidores públicos federais para facilitar a compreensão:

QUADRO 3 – Regras de Transição Prevista no artigo 4º da EC nº 103/2019

(continua)

<p>REGRAS DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 4º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 103/2019 (regra de pontuação)</p>
--

²⁰ V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

²¹ Art. 20. [...]

IV - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

QUADRO 3 – Regras de Transição Prevista no artigo 4º da EC nº 103/2019

(conclusão)

Servidor Público Federal	Mulher	Homem
Idade	2019 - 56 anos 2022 - 57 anos	2019 - 61 anos 2022 - 62 anos
Tempo de contribuição	30 anos	35 anos
Tempo de serviço público	20 anos	20 anos
Tempo de cargo	5 anos	5 anos
Pontos (idade + tempo de contribuição)	86 pontos, a partir de 01.01.2020 + 1 ponto a cada ano até atingir 100 pontos	96 pontos, a partir de 01.01.2020 + 1 ponto a cada ano até atingir 105 pontos

Fonte: (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 936), com adaptação própria da autora.

QUADRO 4 – Regra de Transição prevista no artigo 20 da EC nº 103/2019

REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 20 DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º. 103/2019 (regra do pedágio)		
Servidor Público Federal	Mulher	Homem
Idade	57 anos	60 anos
Tempo de contribuição	30 anos	35 anos
Tempo de serviço público	20 anos	20 anos
Tempo de cargo	5 anos	5 anos
Pedágio do tempo faltante em 13.11.2019	100%	100%

Fonte: (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 935), com adaptação própria da autora.

4.4.1 Aposentadoria Voluntária dos Professores da Rede Federal de Ensino

O cargo de professor dos Institutos Federais de Ensino faz parte da carreira de Professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, tal carreira faz jus a aposentadoria diferenciada destinada aos professores que exercem suas funções na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio (artigo 40, §5º da CF/88). A redução do tempo de contribuição para os professores se deu em razão da atividade ser considerada penosa, tal previsão se deu, pela primeira vez, pelo Decreto nº 53.831/1964, a qual permaneceu após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 450).

O presente trabalho tem foco especial nos servidores públicos federais, em especial os servidores do IFPR, para tanto, torna-se importante fazer o recorte desta modalidade de aposentadoria diferenciada.

Os exercentes da função de magistério federal, exclusivamente, no exercício da função da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, têm direito à aposentadoria diferenciada com redução de cinco anos na idade a perfazer. A nova redação do §5º do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, manteve a aposentadoria diferenciada aos professores, contudo o critério diferencial permaneceu apenas na idade, que deve ser reduzida em cinco anos em relação às idades mínimas estabelecidas para a aposentadoria voluntária. O critério diferenciado em relação ao tempo de contribuição não existe mais (BRASIL, 1988).

Para alcançar os requisitos mínimos de aposentadoria voluntária o professor deverá cumprir vinte e cinco anos de contribuição, exclusiva, na educação infantil, ensino fundamental ou médio, dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo em que ocupar no momento da solicitação de aposentadoria, devendo ter se homem sessenta anos de idade e se mulher cinquenta e sete anos de idade, conforme artigo 10, § 2º, inciso III da Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASIL, 2019c), *in verbis* :

§ 2º Os servidores públicos federais com direito a idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria na forma dos [§§ 4º-B, 4º-C](#) e [5º do art. 40 da Constituição Federal](#) poderão aposentar-se, observados os seguintes requisitos:

III - o titular do cargo federal de professor, aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, aos 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, com 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de

magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, para ambos os sexos.

Quadro demonstrativo das regras para a concessão de aposentadoria voluntária do professor federal:

QUADRO 5 – Requisitos de aposentadoria dos Professores pela nova redação do artigo 40, §5º da CF/88

Requisitos de Aposentadoria dos Professores pela nova redação do artigo 40, §5º, da CF/88	
<ul style="list-style-type: none"> • 60 anos de idade, se homem; 	<ul style="list-style-type: none"> • 57 anos de idade, se mulher;
<ul style="list-style-type: none"> • 25 anos de contribuição; 	
<ul style="list-style-type: none"> • 25 anos de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; 	
<ul style="list-style-type: none"> • 10 anos de efetivo exercício de serviço público; e 	
<ul style="list-style-type: none"> • 5 anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria. 	

Fonte: BRASIL, 1988, elaborado pela autora.

A Emenda Constitucional nº 20/1998 excluiu os professores do ensino superior da regra especial concedida aos professores pelo texto original da Constituição Federal de 1988, qual seja, a redução em cinco anos na idade a se perfazer e no tempo de contribuição a se cumprir. Com isso, os professores do ensino superior passaram a se enquadrar na regra geral de aposentadoria dos servidores da União (BRASIL, 1998).

O STF definiu que os servidores públicos ocupantes de cargo de professor não podem mesclar o tempo de contribuição com o de outra atividade, ainda que no serviço público, para fins de cumprimento do período de contribuição para obter a aposentadoria com tempo e idade reduzidas, conforme segue:

A expressão “efetivo exercício em funções de magistério” (CF, art. 40,III, b) contém a exigência de que o direito à aposentadoria especial dos professores só se aperfeiçoa quando cumprido totalmente este especial requisito temporal

no exercício das específicas funções de magistério, excluída qualquer outra. Não é permitido ao contribuinte estadual fundir normas que regem a contagem do tempo de serviço para as aposentadorias normal e especial, contando proporcionalmente o tempo de serviço exercido em funções diversas (BRASIL, 1996).

Cumpra salientar que, o STF em repercussão geral, Tema 965 (BRASIL, 2017), entendeu que atividades correlatas à docência, mesmo que realizadas “*fora da sala de aula*”, contam como tempo de magistério:

Para a concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 5º, da Constituição, conta-se o tempo de efetivo exercício, pelo professor, da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio.

Entendimento este que foi recepcionado na Portaria MTP nº 1.467/2022 no artigo 164, §1º (BRASIL, 2022):

Conforme § 2º do art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, são consideradas funções de magistério as exercidas por segurado ocupante de cargo de professor no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio, em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício de docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

No mais, a Portaria MTP nº 1.467/2022, prevê, ainda, no § 2º do artigo 164 que (BRASIL, 2022):

O tempo em que o segurado estiver em exercício de mandato eletivo ou cedido a órgão ou entidade da administração direta ou indireta, do mesmo ou de outro ente federativo, com ou sem ônus para o cessionário, ou afastado do país por cessão ou licenciamento, não será considerado tempo de contribuição diferenciado para aposentadoria

A Emenda Constitucional nº. 103/2019 apresenta em seu bojo duas regras de transição para o professor federal, cuja atuação ocorre exclusivamente na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, constantes nos artigos 4º, § 4º e 20, tratando-se respectivamente das regras de transição por pontuação e por pedágio de cem por cento (BRASIL, 2019c).

O artigo 4º, § 4º, estabelece requisitos temporais comuns como: idade, tempo de contribuição, tempo de serviço público e tempo no cargo em que se dará a aposentadoria, e o sistema de pontos, que consiste no somatório da idade com o tempo de contribuição (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p. 197-199).

O professor da educação básica federal que houver ingressado no serviço público antes da vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, poderá optar pela regra de transição que for mais vantajosa (BRASIL, 2019c).

Pela regra de transição por pontuação, prevista no artigo 4º, § 4º da Emenda Constitucional nº 103/2019, o professor federal passa a poder se aposentar quando completar 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem. A partir de 1º de janeiro de 2022 a idade mínima exigida é acrescida em um ano, ou seja, a expectativa de se aposentar passa a ser de 52 (cinquenta e dois) anos, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos, se homem. O tempo mínimo de contribuição é de 30 (trinta) anos, se mulher, e de 35 (trinta e cinco) anos, se homem (BRASIL, 2019c).

A pontuação é alcançada a partir da somatória da idade e do tempo de contribuição, equivalente a 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem. A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação será acrescida de um ponto a cada ano, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem (BRASIL, 2019c).

Necessário, ainda, cumprir os requisitos de 20 (vinte) anos de serviço público e 5 (cinco) anos de serviço no cargo em que será requerida a aposentadoria (BRASIL, 2019c).

A regra de transição prevista no artigo 20, §1º da Emenda Constitucional nº 103/2019, exige que o professor preencha cumulativamente, a idade mínima de 52 (cinquenta e dois) anos, se mulher, e 55 (cinquenta e cinco) anos, se homem e o tempo de contribuição de 25 (vinte e cinco) anos, se mulher, e 30 (trinta) anos, se homem. Devendo preencher, ainda, os requisitos de 20 (vinte) anos de serviço público e 5 (cinco) anos de serviço no cargo em que será requerida a aposentadoria (BRASIL, 2019c).

Por esta regra de transição o professor deverá cumprir período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da referida Emenda Constitucional (13 de novembro de 2019), faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição, ou seja, 25 (vinte e cinco) anos e 30 (trinta) anos, para a mulher e para o homem, respectivamente (BRASIL, 2019c).

Percebe-se que os requisitos de aposentadoria especial do professor, isto é, a redução de cinco anos nos marcos temporais trazidos pela lei, apenas incide sobre os requisitos de idade, tempo de contribuição e pontuação, sendo que os requisitos

de tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo mínimo no cargo em que se dará a aposentadoria permanecem inalterados (BRASIL, 2019c).

Abaixo os quadros demonstrativos das regras de transição dos professores federais:

QUADRO 6 – Regras de transição prevista no artigo 4º, §4º da EC nº 103/2019

REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 4º, §4º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 (regra da pontuação)		
	Professora	Professor
Idade	2019 - 51 anos 2022 - 52 anos	2019 - 56 anos 2022 - 57 anos
Tempo de contribuição	25 anos	30 anos
Tempo de serviço público	20 anos	20 anos
Tempo de cargo	5 anos	5 anos
Pontos (idade + tempo de contribuição)	81 pontos, a partir de 01.01.2020 + 1 ponto a cada ano até atingir 92 pontos	91 pontos, a partir de 01.01.2020 + 1 ponto a cada ano até atingir 100 pontos

Fonte: (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 936), com adaptação própria da autora.

QUADRO 7 – Regra de transição prevista no artigo 20, §1º da EC nº 103/2019

(continua)

REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 20, §1º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 103/2019 (regra do pedágio)		
	Professora	Professor
Idade	52 anos	55 anos

QUADRO 7 – Regra de transição prevista no artigo 20, §1º da EC nº 103/2019

(conclusão)

Tempo de contribuição	25 anos	30 anos
Tempo de serviço público	20 anos	20 anos
Tempo de cargo	5 anos	5 anos
Pedágio do tempo faltante em 13.11.2019	100%	100%

Fonte: (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 936), com adaptação própria da autora.

4.4.2 Cálculo dos Proventos de Aposentadoria Voluntária no Regime Próprio de Previdência Social da União

A Emenda Constitucional nº 103/2019 em seu artigo 26 estabelece regras transitórias, para a realização do cálculo dos benefícios de aposentadoria do Regime Próprio de Previdência Social da União, apurando assim, o valor do provento de aposentadoria. Trata-se de regra transitória, pois a redação do artigo esclarece que só serão válidas até que lei discipline a matéria (BRASIL, 2019c).

O cálculo da aposentadoria, até a Emenda Constitucional nº 41/2003, considerava apenas a última remuneração do servidor público como base. Com a nova redação, passou-se a adotar a média dos 80% (oitenta por cento) maiores salários de contribuição, considerando o período fixado a partir de julho de 1994 (entrada em vigor do Plano Real) até a data da aposentadoria. A média não poderia ser menor que um salário mínimo, nem maior que a remuneração recebida pelo servidor público no cargo efetivo (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 925-926).

A regra de transição criada pela Emenda Constitucional nº 103/2019 estabelece que será utilizada a média aritmética simples das remunerações adotadas como base para as contribuições do Regime Próprio de Previdência Social, correspondente a 100% (cem por cento) do período de contribuição, desde a competência de julho de 1994 ou do início da contribuição, se posterior àquela competência, achatando a média contributiva, em decorrência o valor da aposentadoria (BRASIL, 2019c).

Se já não bastasse a redução do valor da aposentadoria em razão da abrangência de todo o período contributivo, o §2º, do referido artigo, considera apenas 60% (sessenta por cento) da média do período de contribuição para se alcançar o valor mínimo dos proventos de aposentadoria. A cada ano de contribuição, que supere 20 (vinte) anos de contribuição, será acrescido dois pontos percentuais, sem distinção de gênero, respeitando-se o limite máximo do teto pago pelos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, caso tenha ingressado no serviço público da União após a instituição do Regime de Previdência Complementar ou tenha feito opção por esse regime (BRASIL, 2019c).

Exemplificando, um servidor público federal, com idade de 67 anos, 36 anos de contribuição, 30 anos de contribuição no serviço público e 15 anos no cargo correspondente ao momento do pedido de aposentadoria, decide requerer a aposentadoria. Tendo em vista que o servidor cumpre todos os requisitos estabelecidos pelo artigo 10 da Emenda Constitucional nº 103/2019, ele faz jus à aposentadoria voluntária, cujos proventos corresponderão a 92% (noventa e dois por cento) da média, conforme pode-se observar no quadro abaixo (BRASIL, 2019c):

QUADRO 8 – Tempo de contribuição correspondente ao percentual da média dos proventos a ser recebido

Tempo de contribuição	Percentual da média
20 anos	60%
25 anos	70%
30 anos	80%
35 anos	90%
36 anos	92%

Fonte: BRASIL, 2019a, elaborado pela autora.

O reajuste dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos da União seguirá a regra do reajuste dos proventos do Regime Geral de Aposentadoria Social, conforme estabelece o §7º, do artigo 26, da Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASIL, 2019c).

4.5 APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE

A aposentadoria por incapacidade permanente, denominada anteriormente de aposentadoria por invalidez, trata-se de um benefício de risco, visto que o seu fato gerador é indeterminado e imprevisível. Apresenta-se em decorrência da ausência de condições físicas ou psíquicas que incapacitam o servidor de continuar exercendo suas atividades, podendo ser requerida pelo interessado ou *ex officio*, pela Administração, por questões de interesse público (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 849-850).

No âmbito do Regime Próprio de Previdência Social está previsto no inciso I do § 1º do artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), *in verbis*:

Art. 40 [...]

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

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

Com a reforma perpetrada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, passou a se exigir a insuscetibilidade de readaptação do servidor para um cargo compatível com suas limitações, quando da redução da capacidade, e não incapacidade total. A readaptação está prevista no §13 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 849-850).

Contudo, no âmbito da legislação federal, já havia tal previsão no artigo 24 da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990):

Art. 24. Readaptação é a investidura do servidor em cargo de atribuições e responsabilidades compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental verificada em inspeção médica.

Neste artigo, em seu §2º está previsto as exigências para a readaptação (BRASIL, 1990):

§ 2º A readaptação será efetivada em cargo de atribuições afins, respeitada a habilitação exigida, nível de escolaridade e equivalência de vencimentos e, na hipótese de inexistência de cargo vago, o servidor exercerá suas atribuições como excedente, até a ocorrência de vaga.

Desse modo, as exigências para a readaptação envolvem a existência de um cargo compatível com a redução da capacidade, bem como, que o servidor tenha a habilitação e o grau de escolaridade exigido. Caso ausente algum desses requisitos, o servidor deverá ser aposentado por incapacidade permanente. Se readaptado para cargo com remuneração inferior àquela ao seu cargo ocupado antes da redução da capacidade laborativa, o servidor deverá permanecer recebendo a remuneração de origem (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 850).

4.5.1 Cálculo para a concessão de Aposentadoria por Incapacidade Permanente

No que se refere ao cálculo a ser realizado para chegar ao valor do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente, houve profundas mudanças trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. O artigo 26 da referida Emenda (BRASIL, 2019c), estabelece que será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo. Sendo que o valor do benefício de aposentadoria corresponderá à somente 60% (sessenta por cento), da média dos 100% (cem por cento) correspondentes do período contributivo, acrescidos de 2% (dois por cento) a cada ano de contribuição que exceder 20 anos, *in verbis*:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#), atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

Ainda, por força do artigo 26, § 1º da Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASIL, 2019c) o valor do benefício de aposentadoria está limitado ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral da Previdência Social.

Somente terá direito a um benefício de aposentadoria com valor correspondente a 100% (cem por cento) da média aritmética prevista no *caput* do artigo 26 da supracitada Emenda, o servidor federal que teve como causa de

aposentadoria por incapacidade permanente um acidente em serviço ou doença ocupacional (BRASIL, 2019c).

Anteriormente à nova redação, o valor do benefício era concedido em 100% (cem por cento) a todos os servidores por acidente em serviço, moléstia ocupacional ou doença grave, contagiosa ou incurável, tipificada em lei, e proporcional ao tempo de contribuição nos demais casos. Dessa forma, caso um servidor federal seja acometido de neoplasia maligna ou cardiopatia grave, por exemplo, receberá apenas 60% (sessenta por cento) da média dos salários de contribuição, com acréscimo de dois pontos percentuais a cada ano de contribuição que exceder a vinte anos de contribuição, limitado ao teto do Regime Geral de Previdência Social (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 850-851).

O conceito de acidente em serviço é disciplinado pelo artigo 212 da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

Art. 212. Configura acidente em serviço o dano físico ou mental sofrido pelo servidor, que se relacione, mediata ou imediatamente, com as atribuições do cargo exercido.

Parágrafo único. Equipara-se ao acidente em serviço o dano:

I - decorrente de agressão sofrida e não provocada pelo servidor no exercício do cargo;

II - sofrido no percurso da residência para o trabalho e vice-versa.

Enquanto a definição de doenças graves está prevista no artigo 186, §1º, do mesmo diploma, com a seguinte redação:

§ 1º Consideram-se doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a que se refere o inciso I deste artigo, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacitante, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), Síndrome de Imunodeficiência Adquirida - AIDS, e outras que a lei indicar, com base na medicina especializada.

No mais, a Emenda Constitucional nº 103/2019 não estabeleceu regras de transição para aqueles que já estavam no serviço público antes da vigência da Emenda, para a aposentadoria por incapacidade permanente. Por esta razão, aplica-se a todos os servidores públicos federais, independente da data de ingresso no serviço público da União, o disposto nas novas regras (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p. 57).

Novamente, na sequência, um quadro demonstrativo das regras de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente:

QUADRO 9 – Regra do cálculo para a aposentadoria por incapacidade permanente

REGRA DO CÁLCULO PARA A APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE, PREVISTAS NO ARTIGO 40, § 1º, I, DA CF/88	
TEMPO MÍNIMO	Não há tempo mínimo
CÁLCULO DO BENEFÍCIO	60% da média aritmética simples, correspondente a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, definida na forma prevista no <i>caput</i> e no § 1º do artigo 26 da EC n. 103, de 2019, com acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço ou moléstia profissional, quando o valor será de 100% da média.
TETO DO BENEFÍCIO	<ul style="list-style-type: none"> • Servidores federais que ingressaram após o Funpresp, ou tendo ingressado antes, migraram para o Regime por ele instituído: teto do RGPS. • Demais servidores federais: remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.
REAJUSTE	Os proventos deverão ser reajustados na mesma data e índice adotados para o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Fonte: (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 855), com adaptação própria da autora.

4.6 APOSENTADORIA COMPULSÓRIA

A aposentadoria compulsória por idade no Regime Próprio de Previdência Social era concedida ao se atingir 70 (setenta) anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, sem distinção de gênero (BRASIL, 1998).

A Emenda Constitucional nº 88/2015²² alterou parcialmente a matéria, acrescentando a redação a previsão de aposentadoria aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar. A matéria foi regulamentada pela Lei Complementar nº 152 de 3 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015).

A aposentadoria compulsória procederá *ex officio*, na data em que o servidor público atingir a idade-limite, não podendo ele permanecer trabalhando no cargo nem um dia a mais após completar a idade limite (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 856).

A Emenda Constitucional nº 103/2019 não alterou a idade-limite para a aposentadoria compulsória, mantendo em 75 (setenta e cinco) anos, conforme artigo 40, §1º, inciso III da Constituição Federal de 1988. A alteração promovida operou-se na forma do cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor público (BRASIL, 2019c).

No que se refere a idade limite, a Portaria MTP nº 1.467/2022 em seu artigo 164, §4º, inciso I²³, vedou a possibilidade de outro Ente Federado legislar idade-limite diversa da estabelecida na Lei Complementar nº 152/2015, isto é, 75 (setenta e cinco) anos, para a aposentadoria compulsória (BRASIL, 2022).

A aposentadoria compulsória não tem como requisitos para sua concessão o tempo mínimo de 10 (dez) anos no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo em que se dará a aposentadoria do servidor público, nem tempo mínimo de contribuição no geral (BRASIL, 2019a).

A Emenda Constitucional nº 103/2019, também, deixou de prever regras de transição para a aposentadoria compulsória, logo, as regras estabelecidas são aplicadas de imediato a todos os servidores, independente da data de ingresso do servidor no serviço público (BRASIL, 2019c).

Ao servidor que faz jus a concessão de qualquer aposentadoria voluntária, por ter cumprido todos os requisitos exigidos, é facultado, antes da aposentadoria compulsória de ofício, que ele, ou seu representante legal, opte pela aposentadoria mais benéfica (artigo 174 da Portaria MTP nº. 1.467/2022) (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 857).

²² Art. 40. §1º. 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;

²³ Art. 164. [...] § 4º São vedados: I - o estabelecimento de idade de aposentadoria compulsória diversa da prevista na Lei Complementar nº 152, de 3 de dezembro de 2015;

4.6.1 Cálculo da Aposentadoria Compulsória no Regime Próprio de Previdência Social

O artigo 26 da Emenda Constitucional nº 103/2019 tratou de disciplinar o cálculo dos proventos dos servidores públicos federais. O cálculo tem por base a média de todo o tempo contributivo do servidor, isto é, 100% (cem por cento) do período de contribuição, desde julho de 1994, para servidores de ambos os gêneros. O valor máximo dos proventos de aposentadoria está limitado ao teto dos proventos do Regime Geral de Previdência Social para os servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo após a implantação do Regime de Previdência Complementar ou que tenham exercido a opção correspondente ao previsto nos termos dos §§ 14 e 16 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2019c).

A regra da aposentadoria compulsória leva em conta para o cálculo o tempo de contribuição cumprido pelo servidor público federal até o momento em que alcançou a idade-limite de aposentadoria compulsória, o §4º, do artigo 26, da Emenda Constitucional nº 103/2019, disciplina que:

§ 4º O valor do benefício da aposentadoria de que trata o inciso III do § 1º do art. 10 corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do **caput** do § 2º deste artigo, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável.

Desse modo, o cálculo da aposentadoria compulsória leva em consideração se o servidor público federal alcançou 20 (vinte) anos de contribuição, ou não, no momento em que completou a idade-limite da aposentadoria compulsória. Apresenta-se, então, duas situações (BRASIL, 2019c):

- I. servidor alcançou 20 (vinte) anos ou mais de contribuição: o provento de aposentadoria será calculado, com base no artigo 26, § 2º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, e corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética, com acréscimo de 2% (dois por cento) por ano de contribuição que exceder a 20 (vinte) anos de contribuição;
- II. servidor não alcançou 20 (vinte) anos de contribuição: o cálculo ocorrerá em duas etapas. Na primeira, divide-se o tempo de contribuição por vinte. Depois, multiplica-se o resultado da divisão por 60% (sessenta por cento) da média aritmética. Para maior clareza, exemplifica-se: servidor

público atingiu a idade-limite com 15 (quinze) anos de contribuição. Primeiramente - divide o tempo de contribuição por 20 (vinte): $15/20 = 0,75$. Segundamente - Multiplicação do resultado da divisão por 60% (sessenta por cento): $60 \times 0,75 = 45$. Logo, os proventos de aposentadoria corresponderão a 45% (quarenta e cinco por cento) da média.

4.7 ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Superada a questão das regras atuais de concessão, cálculo e espécies de benefícios, a segunda parte deste capítulo refere-se a forma como os RPPS devem ser organizados e geridos do ponto de vista administrativo.

A Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998 é atualmente o instrumento jurídico que regulamenta e organiza os regimes próprios de previdência do ponto de vista administrativo, inclusive o da União. Apesar das constantes alterações constitucionais em relação as normas previdenciárias, a Lei nº 9.717/1998 continua vigente e tem sido recepcionada pelas novas emendas constitucionais. No entanto, a Emenda Constitucional nº 103/2019, em seu artigo 9º trouxe dispositivo específico sobre a vigência desta lei, a qual poderá vir a ser substituída por futura lei complementar:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

Segundo dados da Previdência Social de março de 2023, há no Brasil 2.145 regimes próprios instituídos pelos entes federativos (38,34%). Os entes federativos que preferiram não criar um regime próprio somam 3.450 (61,66%), que neste caso, seus respectivos servidores são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (BRASIL, 2023a).

4.7.1 Equilíbrio Financeiro e Atuarial

Do ponto de vista legislativo, a necessidade do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS é constantemente citada e se funda como uma das principais exigências dos RPPS. De acordo com o artigo 1º da Lei nº 9.717/1998, o equilíbrio financeiro e

atuarial deve ser garantido nos regimes próprios. A nova redação do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe a mesma previsão²⁴. Tanto na Constituição Federal de 1988, como na legislação infraconstitucional, inclusive portarias, resoluções, etc., a expressão é previsão constante.

Por equilíbrio financeiro pode-se compreender a garantia de equilíbrio entre as receitas e as obrigações do regime em um exercício específico, de que os benefícios que deverão ser pagos assim o serão efetivamente. Por sua vez, o equilíbrio atuarial leva em conta o regime ao longo do tempo, de que os recursos auferidos pelo regime serão o bastante para garantir os benefícios atuais e que serão instituídos ao longo do tempo. Neste sentido, são considerados inúmeros critérios como alíquotas, valores e regras dos benefícios, expectativa de vida, etc. (LIMA, GUIMARÃES, 2016, p. 5-6).

O §1º do artigo 9º da Emenda Constitucional 103/2019 também prevê como se dá a comprovação do equilíbrio financeiro e atuarial:

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

Conforme prevê em seu texto, a Lei nº 9.717/1998 traz uma série de parâmetros para que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios seja observado, como a realização de avaliações atuariais anuais, a observação das normas obrigatórias da contabilidade pública, a fixação das alíquotas de contribuição dos segurados e a segregação dos recursos previdenciários dos demais recursos do tesouro. O valor arrecadado com as contribuições previdenciárias somente pode ser destinado ao pagamento de benefícios e para a manutenção da unidade gestora do regime próprio (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p. 43).

Como se poderá perceber na sequência, a preocupação com o equacionamento financeiro e atuarial centraliza toda a regulamentação dos regimes próprios.

²⁴ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

4.7.2 Entidades ou unidades gestoras e gestão no Regime Próprio de Previdência Social

A definição de unidade ou entidade gestora pode ser encontrada na redação da Portaria/NPT nº 1.467 de 02 de junho de 2022, em seu artigo 2º, inciso VI²⁵. Trata-se de um órgão ou entidade pública que será a responsável pela gestão e administração do regime próprio.

A Emenda Constitucional nº 41 de 2003 trouxe a determinação de proibição da instituição de mais de um Regime Próprio de Previdência Social em cada unidade da federação, inclusive da União, acrescentando o §20 ao artigo 40 da Constituição Federal de 1988. Além desta determinação, também trouxe a previsão da obrigação de instituição de uma única entidade gestora de cada RPPS. O objetivo desta previsão seria trazer profissionalismo na gestão dos regimes de previdência e unificar e uniformizar as regras previdenciárias de cada ente federado, impedindo que determinada categoria tivesse regras mais vantajosas que outras (NOGUEIRA, 2012, p. 154).

A Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe nova redação ao §20²⁶ mas manteve a sua essência, no entanto, esta mesma Emenda, no §6º do artigo 9º estabeleceu o prazo de dois anos a partir da vigência da Emenda para que as entidades gestoras sejam instituídas:

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional (BRASIL, 2019c).

Apesar do prazo estipulado já ter expirado, até o momento²⁷ não foi instituída uma entidade gestora única do RPPS da União. Em novembro de 2021 foi protocolado o Projeto de Lei Complementar nº 189/2021 perante a Câmara dos Deputados por

²⁵ A definição de unidade ou entidade gestora pode ser encontrada na Portaria/NPT nº 1.467 de 02 de junho de 2022, em seu art. 2º, inciso VI: VI - unidade gestora: entidade ou órgão único, de natureza pública, de cada ente federativo, abrangendo todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários (BRASIL, 2022).

²⁶ § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.

²⁷ Até o mês de março de 2023.

iniciativa do Poder Executivo. O objetivo deste projeto de lei seria atribuir ao INSS a função de entidade gestora do RPPS da União, que englobaria todos os servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive, a administração pública direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2021). O projeto permanece em trâmite na Câmara dos Deputados sem seguir para votação²⁸.

No referido projeto o Poder Executivo argumenta que há grande fragmentação, desorganização e falta de aplicação uniforme da legislação previdenciária no RPPS da União, como se pode conferir na exposição de motivos:

[...]

3. Atualmente, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários no âmbito do RPPS da União estão descentralizadas entre Poderes, órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Apenas no Poder Executivo, a gestão dos processos de trabalho decorrentes das aposentadorias e pensões compete às unidades de gestão de pessoas de cada um dos mais de 200 órgãos e entidades, distribuídos em aproximadamente 1.100 unidades pagadoras. Nos demais Poderes e órgãos autônomos, a gestão dos processos encontra-se igualmente fragmentada.

4. Os segurados e beneficiários do RPPS da União totalizam 1,4 milhão de pessoas, dos quais 677,6 mil servidores ativos, 466,9 mil aposentados e 307,2 mil pensionistas, com grande dispersão em todo o território nacional, grande número de órgãos e carreiras distintas entre si. Os benefícios de aposentadorias e pensões pagos no âmbito do RPPS da União totalizaram R\$ 87,9 bilhões em 2020. As receitas, por sua vez, totalizaram R\$ 39,4 bilhões no mesmo ano, resultando em déficit financeiro de R\$ 48,5 bilhões. Essas ordens de grandeza sugerem que os ganhos de eficiência decorrentes da centralização não podem ser desprezados.

5. A elevada fragmentação gera diversos problemas, a exemplo de (i) falta de padrão para execução das atividades, o que cria a possibilidade de que os órgãos apliquem entendimentos distintos em relação a procedimentos necessários à análise ou pagamento em processos de aposentadoria ou pensão; (ii) elevado risco judicial e financeiro em função de não haver controles uniformes; (iii) estrutura administrativa sobrecarregada com “atividades meio”; (iv) falta de especialização para execução das atividades; (v) desvio de foco em detrimento das melhores práticas de gestão dos servidores ativos; e (vi) fragmentação de orçamento entre diversos órgãos.

6. A instituição da entidade gestora única do RPPS da União representará maior especialização na concessão e manejo dos benefícios do regime, proporcionando ganhos de escala e eficiência, por meio da padronização e otimização, redução de erros e fraudes, agilidade na resposta e liberação de servidores para outras atividades, permitindo a racionalização dos custos envolvidos. A centralização das informações em um só órgão também trará ganhos de transparência, maior qualidade dos cadastros e conseqüentemente maior precisão na realização de projeções financeiras e atuariais, permitindo que as políticas previdenciárias sejam planejadas de maneira adequada e uniforme.

7. Para tanto, a proposta estabelece que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) será a entidade gestora única do RPPS da União, competindo à autarquia a administração, o gerenciamento e a operacionalização do regime. A escolha do Instituto decorre da grande capilaridade da autarquia, existência

²⁸ Até o mês de março de 2023.

de uma ampla e capacitada área administrativa, elevada modernização e automação dos processos realizada no período recente, existência de uma carreira própria especializada na concessão e manutenção de benefícios previdenciários e da experiência anterior com a incorporação de atividades de outros órgãos. Ademais, a incorporação dessas atividades de entidade gestora única pelo INSS não demandará recursos orçamentários adicionais, em observância ao esforço em direção ao equilíbrio fiscal que tem sido empenhado pelo Governo Federal. [...] (BRASIL, 2021).

DINIZ e LIMA (2016, p. 45) afirmam que o RPPS da União não respeita a determinação constitucional de operar mediante uma entidade gestora única, tendo em vista que cada uma das unidades opera apenas parcialmente concedendo e realizando a manutenção de benefícios, sendo que o pagamento realizado por meio de conta única da Secretaria do Tesouro Nacional. A fragmentação do RPPS da União seria não apenas operacional, mas também institucional.

Para NOGUEIRA (2012, p. 211) sem uma unidade gestora única não seria possível garantir que as concessões e cálculo dos benefícios previdenciários sigam regras uniformes para todos os servidores de todas as categorias e Poderes. A fragmentação e descentralização causariam uma chance maior de erros, privilégios e fraudes.

O referido projeto de lei é objeto de críticas das categorias de servidores públicos, com destaque para FENAJUFE (Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União) que aponta diversos erros no projeto como a separação dos aposentados e pensionistas de seus órgãos de origem, negação da paridade com os servidores ativos, erros técnicos, omissão quanto a instituição de fundo previdenciário conforme autoriza o artigo 249 da Constituição Federal de 1988, desrespeito à paridade de assentos no Conselho Deliberativo e o fato do INSS apresentar evidentes dificuldades na gestão do RGPS, com dificuldades para atender os segurados, demora na concessão e análise de benefícios, filas intermináveis de segurados a espera de perícia e elevada judicialização de questões envolvendo a concessão de benefícios do RGPS (ANDRADE, 2022).

O fato do Projeto de Lei Complementar nº 189/2021 ter sido proposto pelo governo Bolsonaro torna difícil sua análise das perspectivas de aprovação, tendo em vista que não se sabe a posição oficial do novo governo Lula que se iniciou em 2023. O que se pode afirmar é que persiste o desrespeito à disposição constitucional de instituição de uma entidade gestora única para o RPPS da União, bem como ao prazo estipulado para sua instituição.

Em relação a gestão em si, segundo LIMA e GUIMARÃES (2016, p. 22-23) as unidades gestoras de RPPS devem seguir algumas particularidades especiais em razão de sua natureza:

- a) **visão de longo prazo** – tendo em vista que o objeto social é a gestão da previdência dos servidores, a entidade deve se perpetuar no tempo de forma a poder garantir o pagamento dos benefícios;
- b) **foco no patrimônio** – para além da necessidade de cumprimento das execuções orçamentárias e financeiras, comum a todo órgão público, uma das principais preocupações da unidade gestora deve ser o zelo com o patrimônio, com o fortalecimento dos ativos para que todos os benefícios previdenciários possam ser honrados;
- c) **provisões para o balanço** – são absolutamente necessárias as provisões atuariais para que se possa constatar a capacidade do RPPS de honrar seus compromissos desde o momento em que o servidor ingressa no serviço público;
- d) **taxa de administração** – é possível a instituição de taxa de administração para custear as despesas da entidade gestora do RPPS com a administração. A alíquota precisa estar estabelecida expressamente em lei de cada unidade federada²⁹;
- e) **carteira de investimentos** – de acordo com a Lei nº 9.717/1998 em seu artigo 6º, as entidades gestoras podem constituir fundos integrados de bens, direitos e ativos na forma da lei e nas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN). Neste sentido, a liquidez, rentabilidade, segurança e solvência dos ativos precisam ser devidamente garantidos.

Como todo órgão público, as entidades gestoras estão sujeitas aos princípios constitucionais que a administração pública deve seguir, conforme preconiza o caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e demais dispositivos. Sendo assim, as entidades gestoras

²⁹ Vide art. 2º, inciso XVI, da Portaria MTP 1.467/2022: taxa de administração: o valor financiado por meio de alíquota de contribuição, a ser somada às alíquotas de cobertura do custo normal do RPPS ou outra forma prevista em lei de cada ente, para custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização, administração e ao funcionamento do regime, inclusive para conservação de seu patrimônio, observados limites anuais de gastos e a sua manutenção de forma segregada dos recursos destinados ao pagamento de benefícios; (Redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022).

devem ser conduzidas com excelência, tendo em vista a enorme responsabilidade que reveste os seus atos, uma vez que, a gestão dos recursos dos regimes próprios é determinante para a garantia dos benefícios previdenciários de milhares de servidores públicos.

4.7.3 Regimes e fontes de financiamento

Os regimes de financiamento dos RPPS são as formas pelas quais são captados os recursos necessários para que as obrigações previdenciárias sejam cumpridas no curto, médio e longo prazo. Cada ente federado ao instituir seu regime próprio previdenciário pode escolher qual regime irá adotar, aquele que for mais conveniente para as suas particularidades. Os regimes de financiamento são três: a) regime financeiro de capitalização; b) regime financeiro de repartição de capitais de coberturas e; c) regime financeiro de repartição simples (LIMA, GUIMARÃES, 2016, p. 6).

A Portaria nº 403 de 10 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008), do Ministério da Previdência Social, em seu artigo 2º, incisos XI, XII e XIII, contém a definição destes regimes:

XI - Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;

XII - Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

XIII - Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;

O artigo 30, incisos I e II e parágrafo único da Portaria MTP nº 1.467/2022 (BRASIL, 2022), por sua vez, prevê o seguinte:

Art. 30. Os entes federativos poderão adotar para apuração dos compromissos e determinação dos custos do plano de benefícios do RPPS, como fundamento da observância do equilíbrio financeiro e atuarial:

I - regime financeiro de capitalização, para cálculo dos compromissos relativos às aposentadorias programadas e pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias; e

II - regime financeiro de repartição de capitais de cobertura, como o mínimo aplicável para cálculo dos benefícios não programáveis de aposentadorias por incapacidade permanente para o trabalho, pensões por morte delas decorrentes, bem como pensão por morte de segurados em atividade.

Parágrafo único. O cálculo dos compromissos relativos aos benefícios do Fundo em Repartição, em caso de segregação da massa e das massas previstas no § 1º do art. 27, que operam em regime financeiro de repartição simples, deverá ser efetuado por processo atuarial, observadas as normas de contabilidade aplicáveis ao setor público.

A segregação da massa, conforme consta no parágrafo único, trata-se de uma técnica aplicada normalmente quando o ente federado que instituiu o RPPS pretende instituir o modelo de capitalização em um regime que vigora sob a forma de repartição simples. Esta opção tem sido usada a pretexto de combater o déficit atuarial dos regimes. Sendo assim, os segurados são separados em dois grupos. Um grupo fará parte do plano financeiro e o outro do plano previdenciário (LIMA, GUIMARÃES, 2016, p. 107).

No plano financeiro são incluídos os segurados que ingressaram no regime de previdência quando este vigorava sob a forma de repartição simples, ou seja, o fundo previdenciário é financiado pelas contribuições dos próprios segurados e do ente federado. Em caso de déficit ou insuficiência de fundos é o ente federado quem tem o dever de suprir eventuais deficiências. Esse grupo caminhará para a extinção conforme os servidores forem sendo aposentados, tendo em vista que não haverá novos servidores ativos para alimentar o regime (IPRESV, 2014).

No plano previdenciário são inseridos os segurados que ingressaram no serviço público após a publicação da lei que determina a segregação da massa. A previdência destes servidores seguirá o regime financeiro de capitalização que irá buscar a ampliação de recursos por meio da aplicação destes no mercado financeiro ao longo do tempo para garantir o pagamento dos benefícios (IPRESV, 2014).

Quando a segregação ocorre, os segurados são separados em definitivo, ou seja, com contas bancárias, contabilidade e recursos são geridos de forma separada. Não poderá ocorrer transferência de recursos entre os dois grupos, tampouco a transferência de segurados entre os grupos (IPRESV, 2014).

Em relação às fontes de financiamento, de acordo com LIMA e GUIMARÃES (2016, p. 59), os RPPS possuem as seguintes fontes de custeio:

- a) As contribuições do ente federativo, dos segurados ativos, dos segurados aposentados e pensionistas;
- b) As receitas auferidas com a carteira de investimentos e os ganhos patrimoniais³⁰;
- c) Os valores recebidos a título de compensação financeira previdenciária³¹;
- d) Os valores recebidos a título de parcelamento de débitos previdenciários³²;
- e) Os valores aportados pelo ente federativo (aportes para cobertura de déficit financeiro do exercício ou para equacionamento do déficit atuarial);
- f) As demais dotações previstas no orçamento federal, estadual, distrital e municipal;
- g) Outros bens, direitos e ativos com finalidade previdenciária.

Além das fontes descritas acima, a Emenda Constitucional nº 103/2019, em seu artigo 9º, §7º passou a autorizar a realização de empréstimos consignados pelo RPPS aos seus segurados. Portanto, os juros decorrentes destas operações também são fontes de financiamento do RPPS (BRASIL, 2019c).

Conforme explicitado, os entes federados também têm obrigação de contribuir para o financiamento dos regimes próprios. No caso da União, conforme determina o artigo 8º e parágrafo único da Lei nº 10.887/2004³³, a contribuição será o dobro da recolhida pelo servidor segurado. O parágrafo primeiro traz ainda a importante previsão de que é obrigação da União a cobertura financeira nos casos em que os recursos sejam insuficientes para o pagamento dos benefícios.

Em relação às contribuições dos segurados, a Emenda Constitucional nº 103/2019, em seu artigo 11 e parágrafos trouxe a seguinte previsão:

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e 6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de 14 (quatorze por cento).

§ 1º A alíquota prevista no caput será reduzida ou majorada, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até 1 (um) salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

II - acima de 1 (um) salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais;

³⁰ A gestão dos ativos financeiros será objeto de tópico próprio na sequência.

³¹ Conforme o art. 201, §9º da Constituição: Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)).

³² Vide art. 9º, §9º da Emenda Constitucional nº 103/2019: O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição.

³³ Art. 8º A contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência, de que trata o art. 40 da Constituição Federal, será o dobro da contribuição do servidor ativo, devendo o produto de sua arrecadação ser contabilizado em conta específica. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;

IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo;

V - de R\$ 5.839,46 (cinco mil, oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), acréscimo de meio ponto percentual;

VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de cinco pontos percentuais; e

VIII - acima de R\$ 39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de oito pontos percentuais.

§ 2º A alíquota, reduzida ou majorada nos termos do disposto no § 1º, será aplicada de forma progressiva sobre a base de contribuição do servidor ativo, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.

§ 3º Os valores previstos no § 1º serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica.

§ 4º A alíquota de contribuição de que trata o caput, com a redução ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º, será devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, e incidirá sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis (BRASIL, 2019c).

De acordo com o artigo 36, inciso I, da referida Emenda³⁴, as alíquotas previstas no artigo 11 estão em vigor desde 1º de março de 2020. Neste sentido, NÓBREGA e BENEDITO (2022, p. 33) elaboraram um quadro com as faixas de remuneração que estão sujeitas a cada alíquota a ser paga pelos servidores ativos federais, cujos valores estão atualizados para o ano de 2022, já considerando o reajuste no valor do teto remuneratório do regime geral:

QUADRO 10 – Faixas de remuneração do servidor federal em atividade e respectivas alíquotas

(continua)

Faixas de remuneração do servidor federal em atividade (R\$)	Alíquota previdenciária (14%) alíquota-base (-) reduzida ou (+) majorada
Até 1.212,00 (salário-mínimo – 2022)	14-6,5 = 7,5%

³⁴ Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor: I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

QUADRO 10 – Faixas de remuneração do servidor federal em atividade e respectivas alíquotas

(conclusão)

1.212,00 até R\$ 2.427,35	14-5 = 9%
R\$ 2.427,36 até R\$ 3.641,03	14-2 = 12%
R\$ 3.641,04 até R\$ 7.087,22 (teto do RGPS – 2022)	14%
R\$ 7.087,23 até R\$ 12.136,79	14+0,5 = 14,5%
R\$ 12.136,80 até R\$ 24.273,57	14+2,5 = 16,5%
R\$ 24.273,58 até R\$ 47.333,46	14+5 = 19%
Acima de R\$ 47.333,46	14+8 = 22%

Fonte: NÓBREGA e BENEDITO, 2022, p. 33.

As alíquotas acima incidem sobre cada faixa e não sobre o total da remuneração. É importante também destacar que os servidores que ingressaram no serviço público federal após fevereiro de 2013 somente contribuirão para o RPPS até o teto do RGPS, uma vez que, para poder ampliar o valor de sua futura aposentadoria precisará aderir ao Regime de Previdência Completar³⁵, o qual terá suas regras detalhadas no último capítulo (NÓBREGA e BENEDITO, 2022, p. 33).

As alíquotas progressivas já foram objeto de análise pelo STF no passado em que se confirmou uma tese firmada no âmbito do Tribunal de Justiça do Paraná, quando se decidiu que as contribuições previdenciárias têm caráter retributivo e proporcional, logo, não poderiam sofrer tributação progressiva, já que não haveria progressividade da contraprestação oferecida pela Previdência Social. Assim, a alíquota progressiva teria caráter de confisco, o que é vedado pelo artigo 150, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 (RE 396509/PR). Diante disso, estão pendentes de julgamento no STF as ADIs 6.254, 6.255 e 6.256 em que se questionam a

³⁵ Conforme Lei nº 12.618/2012.

constitucionalidade da progressividade das alíquotas estabelecidas no artigo 11, §1º, incisos V a VIII, da Emenda Constitucional nº 103/2019. O STF também reconheceu a repercussão geral no tema nº 1226 sobre esta questão (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 831-832).

Em relação aos aposentados e pensionistas, conforme o §4º do artigo 11 da Emenda Constitucional nº 103/2019, não haverá contribuição caso o valor do benefício do segurado tenha valor até o teto do RGPS. Caso o valor do benefício supere este valor, aplicam-se as alíquotas progressivas da mesma forma e valores que os servidores em atividade, conforme o quadro acima.

Há, porém, uma inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, a qual inseriu o parágrafo 1º-A no artigo 149 da Constituição Federal de 1988³⁶, em que se possibilita a instituição de contribuição previdenciária a ser paga pelos servidores aposentados e pensionistas na hipótese de o RPPS apresentar déficit atuarial.

Nesta situação, será necessária a aprovação de lei federal instituindo a contribuição previdência incidente sobre os benefícios de aposentados e pensionistas cujos valores sejam abaixo do teto do RGPS e sejam superiores ao valor de um salário-mínimo. NÓBREGA e BENEDITO (2022, p. 44-45) entendem que em função do disposto no §18 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988³⁷ as alíquotas incidentes não poderiam ser diferentes das aplicadas ao servidor em atividade, mas que, no entanto, o alcance poderia ser diferido, como no caso de a contribuição incidir somente sobre benefícios cuja valor supere dois salários-mínimos e não apenas um. O referido dispositivo é questionado por três ações diretas de inconstitucionalidade no STF.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 103/2019 previu ainda uma nova possibilidade de a União instituir uma contribuição previdenciária extraordinária no caso do RPPS apresentar déficit atuarial, quando inseriu no artigo 149 o §1º-B e o §1º-C (BRASIL, 2019c):

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, é facultada a instituição de contribuição

³⁶ § 1º-A. Quando houver deficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

³⁷ § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#) [\(Vide ADIN 3133\)](#) [\(Vide ADIN 3143\)](#) [\(Vide ADIN 3184\)](#)

extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

§ 1º-C. A contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do déficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

NÓBREGA e BENEDITO (2022, p. 46-47) alertam, no entanto, que a instituição da contribuição previdenciária extraordinária somente poderia ocorrer se mesmo após a instituição da contribuição sobre os benefícios de aposentados e pensionistas que recebem valor abaixo do teto do RGPS e acima de um salário-mínimo, ainda fosse demonstrada a ocorrência de déficit atuarial

Ainda, simultaneamente à tributação extraordinária, outras medidas necessariamente também precisariam ser instituídas para tentar equacionar o déficit atuarial.

De acordo com o artigo 9º e seu §8º da Emenda Constitucional nº 103/2019³⁸, a contribuição previdenciária extraordinária poderia ser cobrada pelo prazo máximo de 20 anos.

Fato é que a nefasta Emenda Constitucional nº 103/2019 claramente busca transferir parte da responsabilidade pelo déficit atuarial do RPPS para os servidores federais, trazendo grande insegurança para os segurados e assemelhando o sistema com o da Previdência Privada. A Emenda enfraquece a obrigação da União de fazer os aportes necessários para cobrir eventual déficit ou risco de insolvência no pagamento dos benefícios previdenciários. A contribuição extraordinária também é objeto da ADI 6.254 perante o Superior Tribunal Federal (STF) (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 833).

4.7.4 Gestão dos ativos financeiros no Regime Próprio de Previdência Social

A exposição de motivos da PEC nº 6/2019 que originou a Emenda Constitucional 103/2019 demonstra o tamanho do fundo público gerido pelos RPPS, bem como a força do processo de financeirização sobre estes regimes:

³⁸ Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o [§ 22 do art. 40 da Constituição Federal](#), aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na [Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998](#), e o disposto neste artigo.

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

Os RPPS abarcam os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Atualmente, existem mais de 2.130 RPPS, que inclui o da União, de todos os Estados, de todas as capitais e de cerca de 2.080 Municípios, cobrindo cerca de 5,7 milhões de servidores ativos e 3,8 milhões de aposentados e pensionistas. Cerca de 70% da população vive em Municípios que possuem RPPS. A gestão dos RPPS é realizada por cada ente federativo, que juntos somam mais de 270 bilhões em ativos para finalidade de pagamento dos benefícios previdenciários, sendo cerca de R\$ 150 bilhões no mercado financeiro (BRASIL, 2019e).

Como se pode conferir, em 2019, os RPPS detinham em torno de R\$ 150 bilhões em ativos no mercado financeiro, ou seja, mais da metade (55,55%) do fundo público. Estas cifras indicam a dimensão dos interesses envolvidos na gestão dos regimes próprios.

Os ativos previdenciários no mercado financeiro decorrem de autorização constitucional e legislativa, conforme prevê o artigo 249³⁹ da Constituição Federal de 1988 e o artigo 6º da Lei nº 9.717/1998 (BRASIL, 1998) no qual se faculta aos entes federados constituir fundos integrados de bens, direitos e ativos:

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

I - [\(Revogado pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001\)](#)

II - existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa;

III - [\(Revogado pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001\)](#)

IV - aplicação de recursos, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional;

V - vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados⁴⁰;

VI - vedação à aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal;

VII - avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com a [Lei 4.320, de 17 de março de 1964](#) e alterações subseqüentes;

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

IX - constituição e extinção do fundo mediante lei.

Parágrafo único. No estabelecimento das condições e dos limites para aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência social, na forma do inciso IV do caput deste artigo, o Conselho Monetário Nacional deverá considerar, entre outros requisitos: [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

³⁹ Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

⁴⁰ Ver na sequência que a Emenda Constitucional nº 103/2019 trouxe dispositivo permitindo a realização de empréstimos consignados aos segurados do RPPS.

I - a natureza pública das unidades gestoras desses regimes e dos recursos aplicados, exigindo a observância dos princípios de segurança, proteção e prudência financeira; [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

II - a necessidade de exigência, em relação às instituições públicas ou privadas que administram, direta ou indiretamente por meio de fundos de investimento, os recursos desses regimes, da observância de critérios relacionados a boa qualidade de gestão, ambiente de controle interno, histórico e experiência de atuação, solidez patrimonial, volume de recursos sob administração e outros destinados à mitigação de riscos. [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

Os referidos fundos, por sua vez, de acordo com o artigo 4º da Resolução nº 175, de 23 de dezembro de 2022, da Comissão de Valores Mobiliários, são definidos como “uma comunhão de recursos, constituído sob a forma de condomínio de natureza especial, destinado à aplicação em ativos financeiros, bens e direitos, de acordo com a regra específica aplicável à categoria do fundo” (CVM, 2022).

Tendo em vista também a enorme responsabilidade inerente a gestão dos regimes próprios, os dirigentes das entidades gestoras devem cumprir as obrigações e requisitos determinados pelos artigos 8º A e 8º B da Lei nº 9.717/1998, destacando-se a responsabilidade civil solidária em caso de prática de atividades ilícitas:

Art. 8º-A Os dirigentes do ente federativo instituidor do regime próprio de previdência social e da unidade gestora do regime e os demais responsáveis pelas ações de investimento e aplicação dos recursos previdenciários, inclusive os consultores, os distribuidores, a instituição financeira administradora da carteira, o fundo de investimentos que tenha recebido os recursos e seus gestores e administradores serão solidariamente responsáveis, na medida de sua participação, pelo ressarcimento dos prejuízos decorrentes de aplicação em desacordo com a legislação vigente a que tiverem dado causa. [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

Art. 8º-B Os dirigentes da unidade gestora do regime próprio de previdência social deverão atender aos seguintes requisitos mínimos: [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

I - não ter sofrido condenação criminal ou incidido em alguma das demais situações de inelegibilidade previstas no inciso I do caput do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, observados os critérios e prazos previstos na referida Lei Complementar; [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

II - possuir certificação e habilitação comprovadas, nos termos definidos em parâmetros gerais; [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

III - possuir comprovada experiência no exercício de atividade nas áreas financeira, administrativa, contábil, jurídica, de fiscalização, atuarial ou de auditoria; [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

IV - ter formação superior. [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

Parágrafo único. Os requisitos a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo aplicam-se aos membros dos conselhos deliberativo e fiscal e do comitê de investimentos da unidade gestora do regime próprio de previdência social. [\(Incluído pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

A gestão correta dos recursos previdenciários dos regimes próprios significa que todos os ativos e rendimentos, vinculados ao RPPS ou ao fundo previdenciário

somente poderão ser utilizados para o pagamento de benefícios aos servidores, financiamento da taxa de administração que remunera a entidade gestora para as despesas de administração e para o pagamento da compensação financeira, conforme o artigo 201, §9º, da Constituição Federal de 1988⁴¹ (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 792-793).

Importante também destacar novamente que a Emenda Constitucional nº 103/2019, em seu artigo 9º, §7º⁴² autorizou os regimes próprios a utilizarem seus próprios recursos para fazer empréstimos consignados aos seus segurados, o que é mais uma evidência da lógica de financeirização que vigora na previdência pública.

A aplicação dos recursos previdenciários no mercado financeiro tem suas regras determinadas pela Resolução CMN (Conselho Monetário Nacional) nº 4.963 de 25 de novembro de 2021, a qual “dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de Previdência Social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios”.

Em seu artigo 2º e §§ 1º ao 3º a resolução determina quais tipos de investimentos no mercado financeiro podem ser aplicados pelo RPPS:

Art. 2º Observadas as limitações e condições estabelecidas nesta Resolução, os recursos dos regimes próprios de previdência social devem ser alocados nos seguintes segmentos de aplicação:

- I - renda fixa;
- II - renda variável;
- III - investimentos no exterior;
- IV - investimentos estruturados;
- V - fundos imobiliários;
- VI - empréstimos consignados.

§ 1º Para efeito desta Resolução, são considerados investimentos estruturados:

- I - fundos de investimento classificados como multimercado;
- II - fundos de investimento em participações (FIP); e
- III - fundos de investimento classificados como "Ações - Mercado de Acesso".

§ 2º Os fundos de investimento objeto de aplicação por parte dos regimes próprios de previdência social devem ser registrados na Comissão de Valores Mobiliários, e os investimentos por eles realizados, inclusive por meio de cotas de fundos de investimento, devem observar os requisitos dos ativos financeiros estabelecidos nesta Resolução.

§ 3º Os regimes próprios de previdência social devem avaliar os custos decorrentes das aplicações, inclusive daquelas efetuadas por meio de fundos

⁴¹ § 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

⁴² § 7º Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

de investimento, e divulgar as despesas com as aplicações e com a contratação de prestadores de serviços (CMN, 2021).

No decorrer de seu texto a resolução prevê quais os limites percentuais que os fundos previdenciários podem investir seus recursos em cada um dos segmentos de aplicação (renda fixa, renda variável, investimentos no exterior, etc.) além de esmiuçar detalhadamente como deve ocorrer cada uma destas operações.

Outra questão importante, prevista na Resolução nº 4.963/2021 em seu artigo 21 e §1º, é que a gestão dos recursos dos RPPS pode ser realizada tanto pela própria entidade gestora do regime, quanto por outra entidade autorizada e credenciada para a administração profissional de carteiras, ou seja, a entidade gestora pode contratar outra empresa para gerir a aplicação dos recursos no mercado financeiro. Ainda, é prevista a possibilidade de gestão mista, ou seja, quando tanto a entidade gestora do RPPS quanto a entidade contratada fazem a gestão dos investimentos (CMN, 2021).

O artigo 22, por sua vez, traz a determinação de que somente entidades devidamente autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) podem atuar como gestora dos fundos previdenciários, além da exigência de idoneidade e atuação ética:

Art. 22. Na aplicação dos recursos do regime próprio de previdência social em títulos e valores mobiliários, conforme disposto nos incisos I e III do § 1º do art. 21, o responsável pela gestão, além da consulta à instituição financeira, à instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou às pessoas jurídicas autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários para o exercício profissional de administração de carteira, deverá observar as informações divulgadas, diariamente, por entidades reconhecidas idôneas pela sua transparência e elevado padrão técnico na difusão de preços e taxas dos títulos, para fins de utilização como referência em negociações no mercado financeiro, antes do efetivo fechamento da operação (CMN, 2021).

Por fim, o artigo 28 da Resolução nº 4.963/2021 do Conselho Monetário Nacional especifica quais são as condutas que são vedadas para a entidade gestora do RPPS na aplicação de recursos no mercado financeiro:

Art. 28. É vedado aos regimes próprios de previdência social:

- I - aplicar recursos na aquisição de cotas de fundo de investimento cuja atuação em mercados de derivativos gere exposição superior a uma vez o respectivo patrimônio líquido;
- II - aplicar recursos, diretamente ou por meio de cotas de fundo de investimento, em títulos ou outros ativos financeiros nos quais o ente federativo figure como emissor, devedor ou preste fiança, aval, aceite ou coobrigação sob qualquer outra forma;
- III - aplicar recursos na aquisição de cotas de fundo de investimento em direitos creditórios não padronizados;

- IV - realizar diretamente operações de compra e venda de um mesmo ativo financeiro em um mesmo dia (operações *day trade*);
- V - atuar em modalidades operacionais ou negociar com duplicatas, títulos de crédito ou outros ativos que não os previstos nesta Resolução;
- VI - negociar cotas de fundos de índice em mercado de balcão;
- VII - aplicar recursos diretamente na aquisição de cotas de fundo de investimento destinado exclusivamente a investidores qualificados ou profissionais, quando não atendidos os critérios estabelecidos em regulamentação específica;
- VIII - remunerar quaisquer prestadores de serviço relacionados direta ou indiretamente aos fundos de investimento em que foram aplicados seus recursos, de forma distinta das seguintes:
 - a) taxas de administração, performance, ingresso ou saída previstas em regulamento ou contrato de carteira administrada; ou
 - b) encargos do fundo, nos termos da regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários;
- IX - aplicar recursos na aquisição de cotas de fundo de investimento cujos prestadores de serviço, ou partes a eles relacionadas, direta ou indiretamente, figurem como emissores dos ativos das carteiras, salvo as hipóteses previstas na regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários;
- X - aplicar recursos em empréstimos de qualquer natureza, ressalvado o disposto no art. 12 desta Resolução;
- XI - aplicar recursos diretamente em certificados de operações estruturadas (COE).

Nota-se, assim, que apesar de uma ampla gama de condutas vedadas e a previsão de responsabilidade pessoal dos administradores da entidade gestora, é da própria natureza do mercado financeiro a sujeição ao risco, de forma que a aposentadoria dos servidores, cujos fundos previdenciários estejam expostos aos ativos financeiros, sempre estarão afetadas por esta condição precária e a volatilidade do mercado financeiro.

4.8 CONCLUSÃO

Da análise do panorama atual dos RPPS, com destaque para o regime da União, é nítido o amplo domínio dos interesses da elite financeira na gestão dos fundos públicos previdenciários. É comum atrelar a instituição da previdência pública complementar ao processo de financeirização, no entanto, este processo também já se estabeleceu nos regimes próprios.

Conforme demonstrado na exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, em 2019 os RPPS detinham em torno de R\$ 150 bilhões em ativos no mercado financeiro, ou seja, mais da metade (55,55%) do fundo público. A financeirização é uma realidade e o destino de milhões de benefícios previdenciários dos servidores públicos estão atrelados a volatilidade do mercado financeiro.

A força do setor financeiro no controle do Estado ficou evidente quando a Constituição Federal de 1988 e a legislação passaram a permitir que parte dos recursos dos regimes próprios de previdência sejam alocados em títulos do mercado financeiro. Agora, passa a ser natural que os próprios servidores ativos e inativos passem a defender os interesses deste setor, já que suas aposentadorias, neste caso, dependeriam do sucesso na gestão destes recursos.

O domínio do Estado pela elite financeira é estabelecido quando os dominados, neste caso, os servidores públicos, passam a defender os interesses da elite financeira.

Embora o Brasil seja uma democracia estabelecida e um Estado de Direito, não se teve notícias de grandes e relevantes debates sobre as consequências e implicações de se atrelar as aposentadorias dos servidores aos sabores do mercado financeiro. Isso por si só revela o quanto é preciso avançar no debate sobre as alterações legislativas e sobre o quanto as representações sindicais dos servidores estão enfraquecidas.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019 também demonstra o quanto as representações sindicais dos servidores públicos estão enfraquecidas, uma vez que, sem grandes protestos e mobilizações a referida Emenda foi aprovada e trouxe uma série de medidas draconianas para a previdência pública dos servidores, com regras muito mais rígidas, maior tempo de contribuição e ainda, o nítido sentido de transferir a responsabilidade sobre a solvência dos fundos previdenciários para os servidores, ao majorar alíquotas e autorizar a instituição de contribuições extraordinárias em caso de déficit, afastando-se da obrigação do Ente Federativo de garantir a solvência dos regimes.

A bem da verdade, o mercado financeiro lucra com a aplicação dos fundos públicos previdenciários, porém transfere todo o risco para os servidores e somente em último caso para o Estado e parcialmente. As previsões legais de responsabilizar os gestores pela má aplicação dos recursos previdenciários ou mesmo pela prática de fraudes é totalmente inócua, pois uma vez estabelecido o rombo, sempre bilionário, em dado fundo previdenciário, as consequências recaem sobre os servidores segurados. Via de regra, a recuperação destes recursos é morosa e totalmente insuficiente. Nestes casos, ao invés do Estado garantir a solvência com recursos do tesouro nacional, são instituídas contribuições extraordinárias e a majoração de

alíquotas. Não há nenhum mecanismo eficiente previsto na lei que garanta a proteção dos servidores segurados.

Note-se que apesar da ampla financeirização, o discurso do déficit continua pleno e constante, ou seja, aplicar os recursos previdenciários dos servidores no mercado financeiro não equacionou o déficit, portanto, trata-se, na verdade, de uma medida para puramente se apropriar do fundo público previdenciário, mesmo que isso signifique colocar em risco a aposentadoria e o sustento de milhões de servidores públicos.

A fragmentação da gestão dos recursos previdenciários dos servidores federais, ao que parece, tem sido positiva, uma vez que, sem uma entidade gestora centralizada e organizada, a aplicação dos recursos do RPPS da União no mercado financeiro torna-se inviável. Porém, tendo em vista a determinação constitucional da obrigação da instituição de uma entidade gestora única, é questão de tempo que esta situação seja resolvida, e um amplo processo de financeirização tome conta dos recursos do regime próprio da União.

Desta forma, não é exagero afirmar que o projeto neoliberal de dominação financeira está praticamente estabelecido e consolidado sobre a gestão e controle dos fundos públicos previdenciários. A reversão desta lógica é uma tarefa muito difícil (quicá quase impossível) em razão dos valores bilionários atrelados aos mais diversos ativos financeiros. Entretanto, apesar desta dura realidade, certamente há espaço para a criação de mecanismos que reforcem a responsabilidade do Estado e de todo tesouro nacional em garantir a solvência dos regimes próprios, sem transferir esta responsabilidade para os próprios servidores, sobrecarregando-os com encargos financeiros confiscatórios.

5 IFPR, REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR, FUNPRESP E ADESÃO DOS SERVIDORES DO IFPR

Procura-se explicar como se dá o funcionamento do Regime de Previdência Complementar do servidor público federal, esclarecendo suas regras, abrangência e possíveis consequências da financeirização que baliza este modelo, abordando-se, inclusive, as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

Pretende-se analisar os dados previdenciários desta instituição, com especial atenção aos dados relacionados à adesão ao Regime de Previdência Complementar para traçar panoramas a partir destas informações.

5.1 OS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia foram criados em dezembro de 2008 pela Lei nº 11.892 a partir dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). São instituições pluricurriculares e multicampi (reitoria, campus, campus avançado, polos de inovação e polos de educação a distância). A formação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica tem, por característica central, o papel e a presença do ensino federal na oferta da educação profissional, tecnológica e gratuita (BRASIL, 2023c).

Os Institutos Federais são instituições direcionadas para a oferta de educação profissional e tecnológica, abrangendo diferentes tipos de cursos de todos os níveis e modalidades da Educação Nacional, podendo ofertar cursos técnicos de nível médio (integrados ou subsequentes), licenciaturas, bacharelados e pós-graduações *stricto sensu* (BRASIL, 2023c).

A lei traz alguns balizamentos a serem cumpridos pelos Institutos Federais na oferta de cursos, devendo no mínimo 50% (cinquenta por cento) das vagas ofertadas serem de cursos técnicos de nível médio, prioritariamente na forma integrada, e devem garantir, também, no mínimo 20% (vinte por cento) das vagas ofertadas para atender os cursos de licenciatura e programas especiais de formação pedagógica, com o objetivo de formar professores para a educação básica (BRASIL, 2023c).

São atribuições dos Institutos Federais o desenvolvimento de pesquisas para soluções técnicas e tecnológicas e ações de extensão junto à comunidade, com fim de promover o avanço econômico e social local e regional (BRASIL, 2023c).

A rede dos Institutos Federais é formada por 38 (trinta e oito) Institutos Federais diferentes, espalhados por todos os Estados da Federação, sendo compostos de mais de 661 (seiscentos e sessenta e uma) unidades⁴³ (BRASIL, 2023c).

No Paraná existe apenas um Instituto Federal, o Instituto Federal do Paraná (IFPR), o qual possui 20 (vinte) *campi*, 6 (seis) *campi* avançados e 4 (quatro) centros de referência (são unidades vinculadas à Reitoria ou a um *campus*) distribuídos em diversas cidades do Paraná. A instituição tem 29 (vinte e nove) mil estudantes, 1.430 (um mil, quatrocentos e trinta) docentes⁴⁴ e 965 (novecentos e sessenta e cinco) técnicos administrativos em educação. São ofertados 310 (trezentos e dez) cursos, entre técnicos⁴⁵, graduações, qualificações profissionais e pós-graduação⁴⁶(IFPR, 2023).

O cargo de Magistério Federal, segundo a Lei nº 12.772 de 28 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012d), é constituído por carreiras distintas: a carreira de magistério superior, composta pelo cargo de professor de magistério superior e pela carreira de magistério do ensino básico, técnico e tecnológico, composta pelo cargo de professor de ensino básico, técnico e tecnológico. Os cargos destinam-se, respectivamente, para a atuação nas Universidades Federais e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

O cargo de Técnico-Administrativo em Educação, regulamentado pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005a), apresenta uma organização em níveis de classificação, sendo eles, A, B, C, D e E. As atribuições e carreiras de cada nível são divididas segundo a escolaridade, nível de responsabilidade, conhecimentos, habilidades específicas, formação especializada, experiência, risco e esforço físico (artigo 5º, II). Os técnicos administrativos em educação integram o quadro de pessoal das Instituições Federais de Ensino, isto é, tanto das Universidades Federais, quanto dos Institutos Federais.

⁴³ Dados de 2019.

⁴⁴ Entre efetivos, substitutos e temporários.

⁴⁵ Podendo ser técnico integrado ao ensino médio ou subsequente.

⁴⁶ Dados de 2022.

5.2 PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

O Regime de Previdência Complementar tem por finalidade assegurar ao servidor público proteção previdenciária adicional à oferecida pelo Regime Próprio de Previdência Social, pertencente à previdência pública, com contribuição obrigatória (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p. 289).

O RPC é facultativo para adesão pelos servidores públicos e é organizado de forma autônoma à previdência pública, conforme dispõe o artigo 202 da Constituição Federal de 1988. O benefício previdenciário complementar a ser pago é calculado com base no montante de capital acumulado ao longo dos anos de contribuição, isto é, o que o segurado contribui no presente será utilizado no futuro para pagamento de seu benefício. Esse sistema é denominado como regime de capitalização (NÓBREGA, BENEDITO, 2022, p. 289).

Anteriormente à Emenda Constitucional nº 20/1998, não havia sentido em existir a previdência complementar, tendo em vista que eram garantidos aos servidores públicos benefícios previdenciários com proventos equivalentes à última remuneração recebida e a paridade no reajuste dos proventos. Desse modo, o servidor público não precisava se preocupar em complementar seus proventos de aposentadoria, visto que recebia a integralidade dos proventos e estes eram reajustados na mesma data e índice dos reajustes da remuneração dos servidores ativos (CAMPOS, p. 631, 2022).

Sendo assim, o marco inicial do Regime de Previdência Complementar (RPC) dos servidores públicos é a reforma trazida pela Emenda Constitucional nº 20/1998, a qual inseriu os parágrafos 14, 15 e 16, no artigo 40 da Constituição Federal de 1988, tratando do RPC dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, bem como alterando significativamente o RPPS (CAMPOS, p. 631, 2022).

O §15, do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, faz referência a aplicabilidade das normas disciplinadas pelo artigo 202, da Constituição Federal de 1988, cujo qual regulamenta o Regime de Previdência Privado (RPP), mas faz referências ao Regime de Previdência Complementar (RPC). Logo, as determinações contidas no artigo 202 são aplicáveis, também, ao Regime de Previdência Complementar. O § 4º, do artigo 202 da Constituição Federal de 1988, determina que deverá ser disciplinado por meio de lei complementar a relação entre a União, os

Estados, o Distrito Federal, os Municípios, incluindo suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta e indiretamente, e as entidades de previdência complementar (BRASIL, 1988).

Em cumprimento ao disposto no § 4º, do artigo 202 da Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei Complementar nº 108 de 29 de maio de 2001, que regulamenta a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar (BRASIL, 2001a). A Lei Complementar nº 109 de 29 de maio de 2001 regulamenta o Regime de Previdência Complementar (BRASIL, 2001b).

A Lei nº 12.618/2012 instituiu o Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos da União e autorizou a criação de entidades fechadas de previdência complementar, a fim de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário. A referida lei autorizou a criação de três fundações distintas para gerir os planos de benefícios dos servidores federais de cada um dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário (BRASIL, 2012b).

Logo, foram criadas a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud) (BRASIL, 2012b).

O foco deste trabalho é a Funpresp-Exe destinada a gerenciar os benefícios previdenciários dos servidores públicos titulares de cargo efetivo do Poder Executivo, uma vez que a pesquisa apresenta os dados de adesão ao Regime de Previdência Complementar dos servidores federais do IFPR, participantes da Funpresp-Exe.

5.2.1 Breve histórico da previdência complementar no Brasil

A instituição da Previdência Privada no Brasil ocorreu no governo Militar, inicialmente foram constituídas as fundações de seguridade, na década de 1960. Na década seguinte, em 1970, foram criados os fundos de pensão. O governo militar possibilitou a formação e a disseminação do mercado de capitais no Brasil, vez que o capital financeiro passou a ser o modo de operacionalização do capital no país. Com

o fim do “milagre econômico”⁴⁷ houve a expansão da Previdência Privada, já inserida na lógica do capital financeiro. O sucesso alcançado pelo modelo de desenvolvimento alicerçado no capital financeiro, buscava continuidade, para tanto, tornava-se necessária a criação de um mercado de capitais com bases sólidas (GRANEMANN, 2008, p. 169-171).

Também era necessária a criação de uma lei que disciplinasse a Previdência Privada, posta como complementar, no Brasil, para que assim ocorresse sua expansão. Tal mecanismo era importante para que o mercado de capitais alçasse sucesso no país e se perpetuasse nas décadas seguintes, vez que ela seria a alternativa ao fim do milagre econômico (GRANEMANN, 2008, p. 175).

A criação da Previdência Privada não resultou da demanda ou necessidade do mundo do trabalho, nem tão pouco de segmentos da classe trabalhadora brasileira organizada em sindicatos, pelo contrário, a criação dos fundos de pensão foi um esforço de convencimento da burguesia, do grande capital, para que os trabalhadores aderissem aos fundos de pensão e passassem a participar deste mecanismo previdenciário (GRANEMANN, 2008, p. 175-176).

A defesa da normatização da Previdência Privada era vital para realizar a alteração das fundações de seguridade em fundos de pensão, consonante com o modelo norte-americano, bem como a expansão e o desenvolvimento do negócio de Previdência Privada, gerido por seguradoras e bancos no país. Desse modo, era imperioso criar a demanda de uma categoria de trabalhadores que poderia poupar em previdências diferentes da oferecida pelo Estado, a fim de que o mercado financeiro captasse os recursos financeiros de que necessitava (GRANEMANN, 2008, p. 176).

Para GRANEMANN (2008, p. 212-213) a Previdência Privada justifica-se como uma complementação para a renda do trabalhador, uma vez que cesse suas atividades laborais. Já que a Previdência Social não assegura a integralidade salarial, quando do recebimento do benefício previdenciário e de pensão, posto que existem várias limitações de médias salariais, teto de contribuição. Justifica-se, assim, previdências alternativas à previdência pública e por repartição, as aludidas previdências complementares. Contudo, nota-se que quanto mais precarizada estiver

⁴⁷ Durante o período 1968-1973, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa de cerca de 11,1% a.a., enquanto no período 1964-1967 o crescimento havia sido de 4,2% a.a. (...) enquanto a taxa de crescimento do PIB acelerou-se ao longo do tempo, elevando-se de 9,8% a.a. em 1968 para 14% a.a. em 1973, a inflação, medida pelo Índice Geral de Preço (IGP), declinou de 25,5% para 15,6% durante o período (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008).

a Previdência Social Pública, mais necessária será a Previdência Privada ou complementar. Isto é, se a previdência pública por repartição contemplasse a integralidade dos proventos salariais dos trabalhadores ativos no benefício previdenciário, constituiria no desaparecimento da Previdência Privada, porquanto, quanto mais estruturada for a política previdenciária pública, mais pequena será a procura por uma Previdência Privada, em qualquer de suas modalidades aberta ou fechada. Logo, tem-se uma aura justificadora da existência da Previdência Privada, que lhe atribui um caráter “salvacionista”, frente a uma previdência pública permeada de limitações. “Ideologicamente, oculta-se o aviltamento da Previdência Social como condição ao surgimento e à expansão da previdência privada” (2008, p. 213).

A fragilização da previdência pública causa insegurança e perda da sua credibilidade, os maiores beneficiados de todos esses mecanismos, são os fundos de capitalização. O descrédito na previdência pública direciona os cidadãos para os fundos privados de previdência, que operam com elevado custo, risco financeiro e incerteza sobre o valor do benefício futuro (GENTIL, 2019, p. 195).

O artigo 202 da Constituição Federal de 1988, na sua redação original, disciplinava o acesso ao direito à Previdência Social. Na esteira de todas as reformas sofridas por ele, em especial as Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 103/2019, que alteraram a sua redação por completo, o artigo passou a disciplinar a Previdência Privada no país, sendo seus dispositivos aplicados à previdência complementar (BRASIL, 1988).

Para GRANEMANN (2008, p. 223) as alterações realizadas destroem a lógica previdenciária solidária, pública, abrindo espaço para uma lógica previdenciária individualista, privada, que apenas consegue lograr êxito quando a previdência solidária perde força. Faz-se assim, salutar debilitar ideologicamente e economicamente os pilares da Previdência Social, colocando em dúvida a sua viabilidade futura.

As reformas engendradas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003 significaram para os trabalhadores empregados em empresas privadas e para os trabalhadores empregados no Estado, respectivamente, a imposição da Previdência Privada elevada à condição de necessidade para burlar o trágico destino de uma velhice paupérrima (GRANEMANN, 2008, p. 223).

A Emenda Constitucional nº 20/1998 criou o Regime de Previdência Complementar para todos os trabalhadores do Estado ao acrescentar o §14 ao artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998), o qual trazia a seguinte redação:

§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

A criação deste parágrafo autorizou os entes federados a instituir a previdência complementar para os servidores públicos no Brasil. Contudo, tal medida apenas teria um caráter efetivo se o legislador reduzisse os direitos previdenciários existentes há época, para tanto, ele tratou de garantir as reformas legislativas que viabilizassem a implementação da previdência complementar, pois somente assim os servidores públicos teriam a necessidade de demandar uma previdência complementar (GRANEMANN, 2008, p. 224).

As reformas da previdência trazidas pela Emenda Constitucional nº 20/1988 enfrentaram dificuldades em sua aprovação, dado ao grande número de destaques para votação em separado estrategicamente apresentados por partidos tidos de esquerda, tais como, o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B), que trabalharam ativamente para impedir as reformas apresentadas pelo então governo de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, todas as medidas que haviam sido impedidas de serem concretizadas pelo governo anterior foram aprovadas no governo Lula, reduzindo direitos previdenciários dos trabalhadores do Regime Geral da Previdência Social, bem como dos trabalhadores do Regime Próprio de Previdência Social (GRANEMANN, p.225, 2008).

Pôde-se observar a dificuldade enfrentada pelo governo Fernando Henrique Cardoso na tentativa de abrir espaço para a atuação da Previdência Privada, uma vez que não conseguiu aprovar a redação desejada do §15 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988. A redação que foi aprovada, determinou que lei complementar passasse a dispor sobre as normas gerais para instituir a Previdência Privada para os servidores públicos. Após a promulgação da emenda constitucional, o governo FHC encaminhou ao Congresso Nacional três projetos de lei complementar relativos à Previdência Privada, dos quais, apenas dois foram aprovados. O terceiro projeto de

lei, justamente o que tratava da criação da Previdência Privada para os servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não teve força política para sua aprovação, razão pela qual a Previdência Privada não foi implementada para os servidores públicos brasileiros, já naquele momento (GRANEMANN, p.225-226, 2008).

Com a entrada do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, GRANEMANN (2008, p. 226-227) aponta que o governo se valeu de seu capital político, obtido em razão da enorme quantidade de votos captados, para realizar alterações na Constituição Federal de 1988, desvinculando-se da necessidade de aprovação de leis infraconstitucionais para fazer valer suas reformas. Assim, as reformas engendradas foram muito mais profundas, posto que realizadas na Constituição Federal de 1988. Dessa forma, a Emenda Constitucional nº 41/2003 trouxe alterações sutis no §15 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988 que alterou todo o sentido da norma, passando a permitir a instituição da Previdência Privada complementar por iniciativa de lei do respectivo ente federado, vinculando as normas do artigo 202 da Constituição Federal de 1988.

Analisando-se o plano de governo do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, consta expressamente o objetivo de efetivar uma reforma da previdência, tanto do setor público quanto do privado e a implementação e fortalecimento do Regime de Previdência Complementar para aquele que desejasse obter um benefício de aposentadoria com valores superiores ao teto do RGPS. Apesar disso, o plano de governo não detalha exatamente quais seriam as reformas a serem implementadas, limitando-se a afirmar o combate aos privilégios, o respeito ao direito adquirido e a racionalização administrativa do sistema (SILVA, Luiz Inácio Lula, 2002, p. 17-20).

GRANEMANN (2008, p. 232) critica a decisão do governo de Luiz Inácio Lula da Silva pela opção de “segurança” feita ao trabalhador por intermédio da reforma previdenciária operada pela Emenda Constitucional nº 41/2003.

Desse modo, a referida emenda constitucional, criou os fundos de pensão para os servidores públicos, instituindo a previdência complementar. O discurso do governo que justificou as alterações constitucionais, tinha como escopo a isonomia, posto que ao invés de fortalecer o RGPS, garantindo mais direitos, foram retirados direitos dos trabalhadores do serviço público, abrindo caminho para a capitalização da previdência dos regimes próprios (SALVADOR, 2019, p. 126).

Completando a contrarreforma e implementação da previdência complementar, no governo de Dilma Rousseff, foi editada a Lei nº 12.618/2012 que regulamentou a previdência complementar, bem como criou as Fundações de Previdência Complementar do Servidor Público Federal de cada um dos Poderes e autorizou os Estados e Municípios a criarem seus próprios fundos de pensão. Com a entrada em vigor da referida lei, os novos servidores públicos federais passaram a contribuir com o RPPS até o limite do teto do regime geral. A adesão à Funpresp seguiu sendo facultativa, como forma de complementação da aposentadoria (SALVADOR, 2019, p. 126-127).

Com isso, os fundos de Previdência Privada transformaram-se nos maiores proprietários de títulos da dívida pública federal. Ao final do ano de 2017, a carteira de investimentos da Funpresp era composta por 96,5% de títulos públicos federais, alimentando a ciranda da financeirização (GENTIL, 2019, p. 196).

O RPC possui planos de benefício por contribuição definida, a despeito da denominação que sugere que são seguros, por dar a ideia ao trabalhador de que existe a garantia dos valores de seu benefício, mas os planos com maior imprevisibilidade (GRANEMANN, 2008, p. 231).

São planos individuais e capitalizados, com contas exclusivas para cada trabalhador. O montante a ser acumulado depende exclusivamente do trabalhador, sua capacidade de acumular maior ou menor valor financeiro até o momento de sua aposentadoria. Como os valores são capitalizados, aplicados no mercado financeiro, a aposentadoria dos trabalhadores está sujeita a instabilidade do sistema financeiro. No plano de contribuição definida, o trabalhador é o único responsável pelos riscos da capitalização, isto é, o risco de não haver ou haver menos fundos para subsidiar o benefício de aposentadoria no momento do aposentamento, a imprevisibilidade dos investimentos, são de responsabilidade, individual, do trabalhador/segurado (GRANEMANN, 2008, p. 231-232).

Para COSTA (2018, p. 299) a Previdência Social passou a ser analisada pelo ponto de vista do déficit fiscal, pelos setores conservadores, passando assim a se exigir reformas para manter o equilíbrio atuarial. Surgindo, desse modo, a crítica à Previdência Social Pública e a noção de privatização do sistema previdenciário, através da aplicação dos recursos da Previdência Social nos fundos privados.

Com vista a expansão dos investimentos no mercado financeiro, este passou a mirar a Previdência Social, pela perspectiva de um cenário de somas suntuosas, conforme aduz COSTA (2018, p. 298):

Após 1990, áreas de atuação do Estado tornaram-se interessantes ao mercado, especialmente nos serviços de educação, saúde e na venda de previdência privada. O ator principal passou a ser o mercado financeiro e, a previdência social se tornou uma grande área para o lucro privado. Nesse contexto, os mercados passaram a exigir do Estado as reformas da previdência social. De um lado o interesse em explorar esse filão do mercado – venda de previdência privada e, do outro, a necessidade de reduzir os gastos públicos na área social a fim de assegurar a geração de superávits primários para saldar os juros da dívida pública e agradar o mercado financeiro.

A dilapidação das receitas do orçamento da seguridade, em particular o da Previdência Social, é uma estratégia vívida da atuação do Estado em favor do avanço das finanças sobre a política social. Torna-se mais evidente a disputa pelo fundo público na seara das aposentadorias e pensões. A estratégia do Governo para transfigurar os recursos orçamentários e os direitos previdenciários por meios de intermináveis reformas, alegando permanente fragilidade fiscal e atuarial do sistema, que ele próprio produz, ao custo de pesadas desonerações, sonegações negligenciadas e perdão de devedores. Assim, a campanha do “rombo da previdência” acaba se tornando uma profecia que se concretiza (GENTIL, 2019, p. 195).

Segundo GRANEMANN (2008, p. 232-233), as mudanças mais profundas, que oportunizaram a expansão da Previdência Privada, foram realizadas no RPPS, porquanto a força de trabalho empregada pelo Estado é potencialmente mais capaz de produzir uma imensa massa de recursos para o mercado financeiro, razão pela qual este ambiciona se apropriar do fundo público. Além de que, os recursos mensalmente vertidos na forma de Previdência Privada complementar para o mercado financeiro são permeados de garantias de que estas contribuições irão ocorrer, uma vez que o governo até criou mecanismos para que ocorra o desconto desses valores na folha de pagamento, garantindo o desconto compulsório e repasse dos valores. No mais, os servidores públicos são detentores da garantia de estabilidade do vínculo empregatício, o que torna esta fatia de trabalhadores ainda mais atrativa, pois a estabilidade no emprego garante a continuidade da contribuição previdenciária por décadas.

Para MARTINS (2020, p. 94), os servidores públicos e aposentados há muito são alvo de reformas previdenciárias, justificadas pela falácia do déficit previdenciário,

discurso que direciona o sistema para a previdência complementar, beneficiando os interessados de plantão, seguradoras e bancos que lucram milhões ou bilhões, sem oferecer qualquer garantia aos segurados de que essas empresas existirão no momento da aposentadoria. “*Na verdade, estamos entregando o ouro ao bandido ou ao inimigo*”, complementa.

SALVADOR (2019, p. 128) alerta que o sistema previdenciário privatizado e financeirizado foi implementado inicialmente pelo Chile em 1981, durante o regime militar de Pinochet. Em 2019, 91% dos chilenos aposentados recebiam um benefício que representava dois terços do salário mínimo do Chile, e somente dois quintos das contribuições dos trabalhadores são revertidos em aposentadorias e pensões, enquanto que três quintos são aplicados no mercado financeiro. Motivos pelo qual ocorreram grandes protestos pelos trabalhadores chilenos, nos últimos anos.

Questão corriqueira nos fundos de pensões são os sucessivos déficits e até a falência em caso de aplicações malsucedidas, o que é uma situação plausível e provável de se ocorrer frente à grande instabilidade do mercado financeiro e às crises do capital. Casos assim têm ocorrido no mundo inteiro e deixado trabalhadores sem seus benefícios, ou com benefícios ínfimos, ou sem condições de arcar com o aumento das contribuições. Os exemplos brasileiros são, a quebra do fundo de pensão da Varig. No âmbito dos fundos de pensão estatal pode-se citar o Postais (Correios), o Petros (Petrobras) e o Prece (Companhia de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro – Cedae) (SALVADOR, 2019, p. 128-129).

Diante do cenário de instabilidade presente no mercado financeiro SALVADOR (2019, p.129) acredita que a previdência complementar não pode ser considerada previdência, mas sim um investimento no mercado de capitais de longo prazo e grandes riscos para os trabalhadores. As contribuições vertidas pelos trabalhadores para os fundos de pensão estimulam a exploração e perda de direitos dos trabalhadores, bem como os investimentos são necessários para aumentar a remuneração dos títulos adquiridos pelos fundos de pensão. A Funpresp, por exemplo, tem seus principais investimentos em títulos da dívida pública, isto é, “para uma maior rentabilidade do fundo, maior deve ser a apropriação de recursos do orçamento federal, o que impede o próprio funcionamento dos serviços públicos”.

5.2.2 Características do Regime de Previdência Complementar

Segundo CAMPOS (2022, p. 637), já é possível conceber algumas características marcantes do RPC dos servidores públicos, quais sejam: complementar, contratual, natureza pública, regime jurídico híbrido, filiação facultativa, instituição obrigatória, regime financeiro de capitalização, contributivo, fechado, autônomo e de contribuição definida.

Passo a discorrer sobre cada uma das características.

5.2.2.1 Complementar

O regime complementar difere do regime de previdência básico, uma vez que ele tem por finalidade recepcionar as prestações que excedam os limites jurídicos ou financeiros dos regimes básicos, posto que esses recepcionam os deveres elementares das entidades públicas.

O caráter complementar do RPC está previsto nos §§ 14, 15 e 16 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988.

Logo, o RPC não pretende substituir o RPPS, visto que este permanece existindo para as unidades federadas que adotam o teto de benefícios do RGPS, mas apenas complementar os benefícios do regime básico (CAMPOS, 2022, p. 637).

5.2.2.2 Contratual

A relação jurídica estabelecida entre os servidores públicos e as entidades gestoras do Regime de Previdência Complementar possuem traços contratuais, vigorando a autonomia da vontade entre as partes, instaurada nos regulamentos de benefícios dos planos, inobstante o alto grau de regulação das normas estatais (CAMPOS, 2022, p. 637- 638).

O STF na ADI 3105 (BRASIL, 2005b) firmou o entendimento de que a as relações institucionais entre os servidores públicos e a Administração estão adstritas ao RPPS, com base nas normas jurídicas que regulamentam a relação. A relação institucional existente não se estende ao regime complementar, posto que as normas

que regem o regime complementar advêm de uma relação contratual entre o beneficiário e a unidade gestora do regime.

5.2.2.3 Filiação Facultativa

A filiação é facultativa, isto é, compete ao servidor público a opção por aderir ou não ao plano de benefícios da entidade gestora do RPC.

O artigo 202, *caput*, da Constituição Federal de 1988 garante a facultatividade da adesão ao RPC. O referido artigo trata da Previdência Privada, contudo, o §15 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, dispõe que será aplicado ao Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos, no que couber, as disposições do artigo 202 e seus parágrafos (BRASIL, 1988).

5.2.2.4 Instituição Obrigatória

O presente tema já foi tratado no capítulo 4 deste trabalho, lembrando, a redação anterior do §14 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, assegurava a criação do RPPS aos servidores públicos. Tal disposição gerava o entendimento de que a instituição do RPPS não seria obrigatória. Contudo, diante das alterações realizadas pela EC nº 103/2019, a nova redação é clara ao dispor que é obrigatória a instituição do Regime de Previdência Complementar.

A instituição do RPC pode ocorrer diante da criação de uma entidade fechada de previdência complementar no âmbito do ente federativo. A data para a instituição dos RPC, conforme EC nº 103/2019, seria a data de 13 de novembro de 2021, contudo portaria do Ministério do Trabalho e Previdência prorrogou o prazo. O momento da instituição do RPC tem levantado dúvidas (CAMPOS, 2022, p. 638-639).

No âmbito da União, o Decreto nº 7.808/2012 criou a Funpresp-Exe, como será tratado em tópico próprio.

5.2.2.5 Regime Financeiro de Capitalização

O regime financeiro do regime complementar é o de capitalização, conforme dispõe o artigo 202 da Constituição Federal de 1988, previsto no §15 do artigo 40, do

mesmo diploma. Os benefícios contratados são baseados na constituição de reservas que garantam o seu pagamento (CAMPOS, 2022, p. 641).

A Lei Complementar 109/2001 em seu artigo 18, §§1º e 3º, também regulamenta o regime financeiro dos regimes complementares e determina que é obrigatório o regime financeiro de capitalização para os benefícios de pagamento em prestações que sejam programadas e continuadas (BRASIL, 2001b).

5.2.2.6 Natureza Pública ou Privada

A natureza pública das Entidades Fechadas de Previdência Complementar dos servidores públicos, era exigida pela redação do §15, do artigo 40 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Entretanto, a EC nº 103/2019 alterou a redação do referido parágrafo e não mais definiu qual será a natureza da entidade gestora da previdência complementar (BRASIL, 2019c). Abriu-se, assim, margem a interpretação de que ela pode ser de natureza pública ou privada.

CAMPOS (2022, p. 642-643) esclarece a dicotomia em relação a natureza pública e privada da entidade fechada de previdência complementar dos servidores públicos:

O entendimento quanto à *natureza pública* da entidade fechada de previdência complementar (EFPC) dos servidores públicos exige do intérprete uma sensibilidade para saber que ao mesmo tempo em que não se pode aplicar exclusivamente o regime jurídico de direito público, também não se pode aplicar unicamente o regime jurídico de direito privado, eis que as regras de ambos os regimes serão aplicados à citada entidade, com a necessidade de se definir precisamente o âmbito de abrangência de cada um dos regimes.

Para CAMPOS a necessidade de a EFPC ser regida pelas regras do direito privado, justifica-se pelo fato de que as regras deste regime se adequam melhor a formação das reservas financeiras que garantem os benefícios, bem como o caráter contratual existente entre o servidor público e a entidade gestora, baseado na autonomia da vontade. Porém, o regime não pode ser somente de direito privado, pois existe a necessidade da aplicação de várias regras do regime jurídico de direito público, no que compete a realização de concursos públicos para a assunção a cargos permanentes, realização de licitação, sem esquecer dos recursos públicos se são destinados às EFPC, quando as unidades federadas atuam como patrocinadoras de recursos (CAMPOS, 2022, p. 643).

5.2.2.7 Regime Jurídico Híbrido

Conforme tratado no tópico acima, em razão da EFPC dos servidores públicos desenvolverem atividades que geram a incidência das normas e princípios do direito público e privado ela adquire um regime jurídico híbrido (CAMPOS, 2022, p. 645).

Com base no artigo 8º, parágrafo único da Lei Complementar 108/2001, a EFPC dos servidores públicos deve ser constituída sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos. Contudo essa última forma não existe mais em face das disposições do novo Código Civil, restando apenas a forma de fundação (CAMPOS, 2022, p. 645).

Frente à recente alteração da natureza jurídica da EFPC dos servidores públicos, elas podem ser tanto fundações com personalidade jurídica de direito público ou privado, com regime jurídico de funcionamento híbrido (CAMPOS, 2022, p. 645).

5.2.2.8 Contributivo

A formação das reservas que garantem o benefício contratado só é viável frente a contribuição dos sujeitos vinculados ao Regime de Previdência Complementar. O caráter contributivo é inerente a este tipo de regime previdenciário, com traços contratuais. O contribuinte realiza o pagamento mensal ou extraordinário de aportes financeiros para se valer deles no futuro em forma de benefícios (CAMPOS, 2022, p. 646).

5.2.2.9 Fechado

As entidades fechadas de previdência complementar são aquelas destinadas a administrar os planos de benefícios de determinado grupo de trabalhadores ou servidores, também conhecidas como fundos de pensão. São instituídas por força de lei como fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos, fiscalizadas pelo Ministério da Economia (NOBREGA; BENETITO, 2022, p. 13-14).

O Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos é fechado. O acesso é restrito para titulares de cargo efetivo, não tem finalidade lucrativa, é organizado sob a forma de fundação pública, tem atuação dos assistidos e

participantes nos órgãos de gestão e submete-se a fiscalização e regulação do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), e da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Ambos integram a estrutura do Ministério da Previdência (CAMPOS, 2022, p. 647).

A Emenda Constitucional nº 103/2019, também, trouxe alterações quanto à possibilidade de entidades abertas de previdência complementar passarem a administrar os planos de benefícios.

A referida emenda alterou o §15 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, incluindo a possibilidade de entidades abertas de previdência complementar poderem oferecer planos de benefício na modalidade de contribuição definida para os servidores públicos. Contudo, esta regra apenas passará a valer após ser disciplinada a relação dessas entidades com a União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, na forma do disposto no artigo 202, §§ 4º e 5º da Constituição Federal de 1988. Até a referida reforma, apenas entidades fechadas de previdência complementar estavam autorizadas a administrar planos de benefícios (CAMPOS, 2022, p. 632-633.).

5.2.2.10 Autônomo

O RPC deve ser organizado de forma autônoma, conforme estabelece o artigo 202 da Constituição Federal de 1988, isto é, as regras, normas e princípios que se aplicam ao RPC são específicos, bem como são autônomos em relação ao RGPS e ao RPPS. Contudo, as regras do ao RGPS e do RPPS podem ser aplicadas subsidiariamente (CAMPOS, 2022, p. 648).

5.2.2.11 Contribuição Definida

A modalidade de contribuição será a definida, por força do §15, do artigo 40, da Constituição Federal de 1988, a qual consiste no plano em que não se define o valor do benefício previdenciário. Ele será definido no curso da relação jurídico-previdenciária do servidor com a unidade gestora do Regime de Previdência Complementar (CAMPOS, 2022, p. 648).

5.2.3 Sujeitos do Regime de Previdência Complementar

São quatro os sujeitos do Regime de Previdência Complementar dos servidores públicos, quais sejam (CAMPOS, 2022, p. 649-654):

- *participantes*, são os servidores públicos titulares de cargos efetivos e agentes públicos. São as pessoas físicas que contribuem para a formação do fundo de reservas;
- *assistidos*, são servidores públicos titulares de cargos efetivos que estão em gozo de benefícios. Os participantes ou dependentes se transformam em assistidos no momento em que reúnem os requisitos de elegibilidade e têm concedido o benefício;
- *dependentes*, são pessoas físicas dependentes de servidores públicos titulares de cargo efetivo. São aqueles beneficiários dos participantes que apresentam laços de parentesco ou são indicados por eles para receber o benefício;
- *patrocinadores*, unidades federadas e suas entidades. São as pessoas jurídicas de direito público interno, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias e fundações, que instituem e custeiam o plano de benefício do RPC dos servidores públicos. Os recursos a serem aportados pelas unidades federadas não podem ser superiores ao pago pelo segurado, bem como não podem fazer aportes financeiros advindos de outras fontes.

5.2.4 Custeio do Regime de Previdência Complementar

O custeio dos beneficiários do RPC do servidor público, captados pela EFPC, advém das receitas das seguintes fontes (CAMPOS, 2022, p. 655):

- a) contribuições dos patrocinadores;
- b) contribuições dos participantes;
- c) contribuições dos assistidos;
- d) dos resultados financeiros de suas aplicações;
- e) das doações e legados;
- f) outras receitas estabelecidas em lei ou no plano de custeio.

O plano de custeio, nada mais é que o modo como são geridas as receitas auferidas, um conjunto de normas que regulamenta as receitas. O artigo 18 da LC nº 109/2001 (BRASIL, 2001b) estabelece que o plano de custeio terá periodicidade mínima anual, devendo estabelecer o nível de contribuição necessário à constituição das reservas garantidoras dos benefícios, fundos, provisões e à cobertura das demais despesas, respeitando os critérios estabelecidos pela PREVIC e pelo CNPC.

O cálculo das reservas técnicas deverá observar as peculiaridades de cada plano de benefício e deverá estar expresso em nota técnica atuarial, bem como deve atender os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (BRASIL, 2001b).

A previsão da necessidade de haver um equilíbrio financeiro e atuarial foi inserida pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, com o advento da EC nº 20/1998, que passou a prever que o RPPS deveria atender ao equilíbrio financeiro e atuarial. Contudo, o texto constitucional não estabeleceu um conceito, vindo este a ser realizado pela Lei nº. 9.717/1998, a qual disciplinou a matéria, regulamentando as normas gerais de contabilidade e atuária. A partir do Decreto nº 3.788/2001 os critérios trazidos, referente ao equilíbrio financeiro e atuarial, passaram a ser exigidos dos entes federados com RPPS, como forma de comprovação da sua regularidade (PUCHALSKI, 2022, p. 68)

O custeio dos planos de benefícios será responsabilidade dos participantes, patrocinadores e dos assistidos. Os participantes poderão realizar aportes de recursos, além das contribuições normais, a título de contribuição facultativa, sem contrapartida do patrocinador (BRASIL, 2001a).

O patrocinador contribuirá para o plano de benefício, com parcela que, em hipótese alguma, excederá a do participante, observando as regras específicas do órgão regulador e fiscalizador. Ainda, é vedado ao patrocinador assumir encargos adicionais para o financiamento dos planos de benefícios, além daqueles já previstos nos planos de custeio (BRASIL, 2001a).

As contribuições vertidas para a constituição de reservas terão a finalidade de custear o pagamento dos benefícios de caráter previdenciário, e são classificadas em: a) normais, aquelas que são destinadas ao custeio dos benefícios previstos no respectivo plano; e b) extraordinárias, aquelas que são destinadas ao custeio de déficits, serviço passado e outras finalidades não incluídas na contribuição normal (BRASIL, 2001b).

O superávit dos planos de benefício, ao final do exercício, será destinado à constituição de reservas para garantia de benefícios. Já o déficit será equacionado entre os patrocinadores, participantes e assistidos, na proporção correspondentes às suas contribuições (BRASIL, 2001b).

5.3 FUNPRESP-EXE

No primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, ocorreu uma das transformações mais profundas no sistema de previdência dos servidores públicos: a regulamentação da Funpresp, que a partir deste momento, conviveria com o RPPS, remodelando o regime de aposentadoria dos servidores, transformando-o em um regime misto (GENTIL, 2019, p. 178).

A Funpresp-Exe foi criada pelo Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012 (BRASIL, 2012c), como entidade fechada de previdência complementar vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fim de administrar e executar os planos de benefícios de caráter previdenciário. O §1º do artigo 1º, do referido Decreto, estabelece que a Funpresp-Exe será estruturada na forma de uma fundação, de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, com autonomia administrativa, financeira e gerencial.

Como o próprio nome anuncia, a Funpresp é um fundo complementar que atua em regime de capitalização, com contribuição definida, contudo seu benefício é indefinido. Conforme já aventado anteriormente, pelas novas regras, a União passa a garantir apenas o pagamento de proventos correspondentes ao teto do INSS. Os servidores que receberem salários superiores ao teto do INSS, podem optar por ingressar na Funpresp (GENTIL, 2019, p. 178).

As receitas da Funpresp-Exe são oriundas das contribuições de patrocinadores, participantes e assistidos, dos resultados financeiros de suas aplicações e de doações e legados de qualquer natureza, conforme estabelece o artigo 10 da Lei 12.618/2012 (BRASIL, 2012b).

A União (patrocinadora) contribuirá para o fundo paritariamente com o servidor, até o percentual máximo de 8,5%. Entretanto, não há definição do valor dos proventos a serem recebidos pelo servidor do fundo de previdência complementar. Isso dependerá da sua contribuição pessoal, da contribuição patronal e da

capitalização dos valores no mercado financeiro, contudo, essa apresenta alto risco de instabilidade no retorno das aplicações e perdas elevadas (GENTIL, 2019, p. 178).

As contribuições vertidas pela patrocinadora, a União, devem ser pagas de forma centralizada até o dia 10 do mês seguinte ao da competência, sob pena de aplicação de acréscimo de mora previsto para os tributos federais, bem como sujeição do responsável às sanções penais e administrativas cabíveis (BRASIL, 2001). As medidas sancionadoras têm por objetivo impedir que os repasses não sejam realizados à EFPC, prejudicando assim o RPC dos servidores públicos.

A Funpresp é um fundo de pensão privado, que recolhe as contribuições dos servidores públicos e aplica esses recursos no mercado financeiro. O servidor público assume, na prática, todos os riscos das oscilações e instabilidades do mercado financeiro, posto que nem a Funpresp, nem o Estado se responsabilizam por eventuais perdas (SALVADOR, 2019, p. 127).

A Funpresp é um símbolo do avanço da privatização da Previdência Social, posto que é uma entidade privada que atua no mercado financeiro com verbas públicas e com a renda dos servidores públicos. Rapidamente, ela se tornará o maior fundo de previdência da América Latina. A criação desse fundo representa o avanço das reformas que visam os cortes de gastos públicos às custas dos direitos sociais (GENTIL, 2019, p. 179).

Com a Funpresp existe uma quebra na paridade entre o salário dos servidores ativos e a renda dos aposentados e pensionistas, o que estimula a busca pelos planos de previdência complementar. Em outras palavras, o servidor que se aposentar pela Funpresp perderá o vínculo com a carreira, isto é, os valores da aposentadoria não serão corrigidos simultaneamente pelos percentuais dos servidores da ativa (GENTIL, 2019, p. 179).

Ainda, como o patrimônio é constituído pelas contribuições mensais dos servidores, será penalizado aqueles que se aposentarem com menor tempo de contribuição, como é o caso das mulheres, professores do ensino básico, fundamental e médio e as aposentadorias especiais (GENTIL, 2019, p. 179).

5.3.1 Fundos de Investimento

Os investimentos realizados pela Funpresp seguem os limites previstos na Resolução nº 4.661/2018 do Conselho Monetário Nacional.

A Funpresp possui duas carteiras diversas de investimento, a primeira denominada de Carteira Preservação, a qual, realiza investimentos em renda fixa (Títulos Públicos Federais, Debêntures de empresas, e Certificados de depósito bancário), Imobiliário (Fundos de Investimentos Imobiliários {FII} e Certificados de recebíveis imobiliários {CRI}) e Operações com participantes (Empréstimos) (FUNPRESP, 2023).

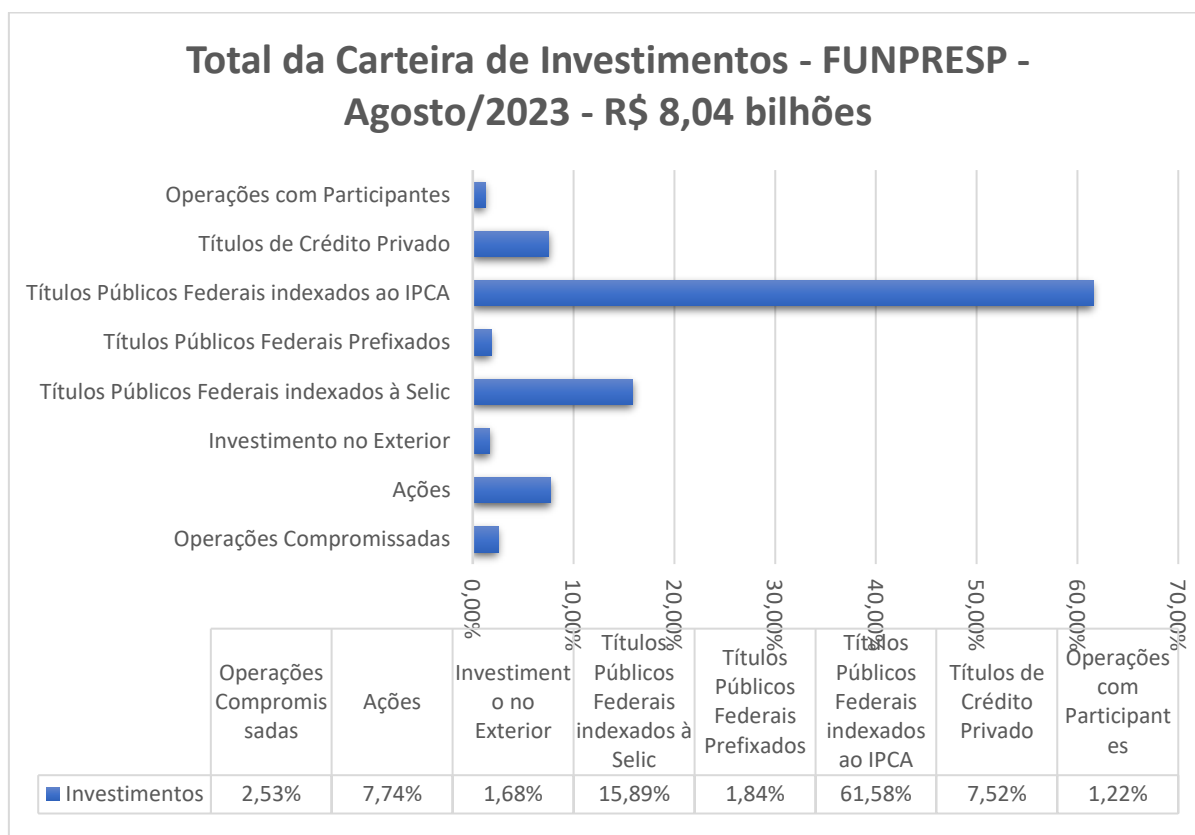
A segunda, denominada Carteira Performance, a qual, realiza investimento em renda fixa (Título Públicos Federais, Debêntures de empresas, e Certificados de depósito bancário), Imobiliário (Fundos de Investimentos Imobiliários {FII} e Certificados de recebíveis imobiliários {CRI}), Exterior (Fundo de Investimentos no exterior e Cotas de fundos de índice do exterior {ETF}) e Renda Variável (Ações e *Brazilian Depositary Receipts* {BDR}) (FUNPRESP, 2023).

De acordo com os dados fornecidos pela própria Funpresp (2023), para a posição de agosto de 2023, o fundo de previdência complementar contava com 105,3 mil participantes ativos, com 194 patrocinadores e com 386 aposentados e pensionistas. O patrimônio total administrado, no montante de R\$ 8,04 bilhões, é administrado de forma dividida. R\$ 2,73 bilhões são geridos de forma terceirizada e R\$ 5,31 bilhões por gestão própria.

Importante destacar que os números apresentados pela Funpresp englobam tanto os fundos previdenciários dos servidores do Poder Executivo (Funpresp-Exe), quanto os fundos previdenciários dos servidores do Poder Legislativo (Funpresp - Leg). Em 31 de janeiro de 2013, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União, celebraram um convênio com a Funpresp-Exe, aderindo ao plano de benefícios previdenciários complementares desta última. Assim, a Funpresp-Exe passou a atuar também como administradora do plano previdenciário dos servidores do Poder Legislativo Federal (BRASIL, 2013).

No gráfico abaixo está a composição total da carteira de investimento, que engloba a gestão terceirizada e a própria:

GRÁFICO 1 – Total da Carteira de Investimentos – Funpresp – Agosto/2023 – R\$ 8,04 bilhões

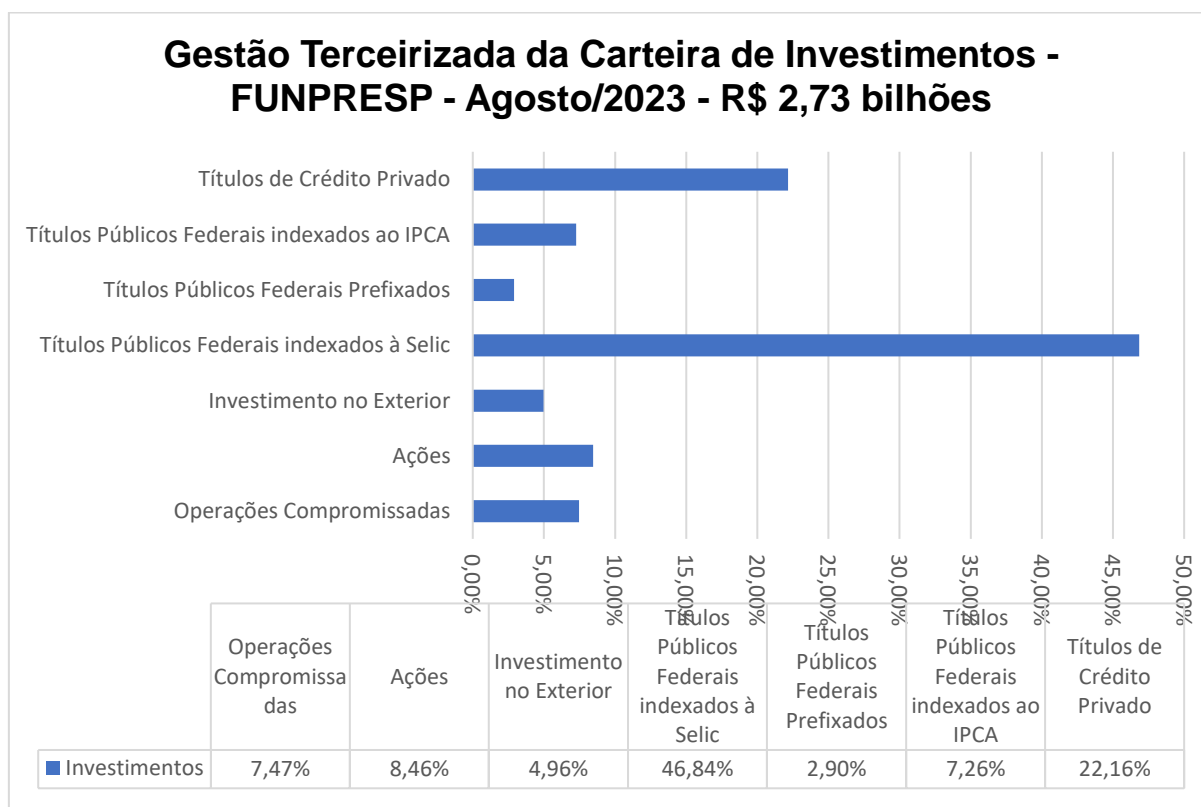


Fonte: FUNPRESP (2023) – elaboração própria⁴⁸.

Na sequência tem-se o gráfico da carteira de investimentos da gestão terceirizada, que demonstra uma exposição maior ao rico, uma vez que, há percentual significativo em títulos de crédito privados:

⁴⁸ Operações Compromissadas - trata-se da forma de negociação, na qual os envolvidos se comprometem a comprar (ou vender) títulos com o compromisso de revendê-los (ou recomprá-los) entre si em uma data futura. São classificadas no segmento de renda fixa (FUNPRESP, 2023).

GRÁFICO 2 – Gestão Terceirizada da Carteira de Investimentos – Funpresp – Agosto/2023 – R\$ 2,73 bilhões

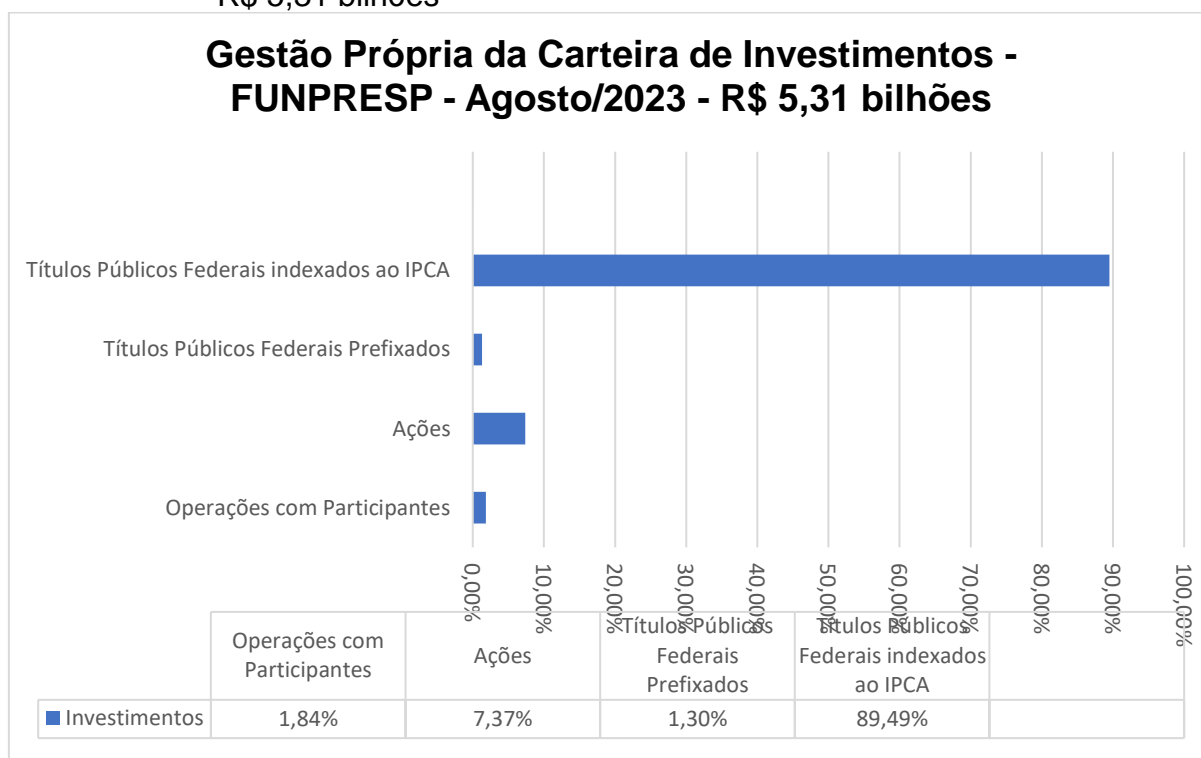


Fonte: FUNPRESP (2023) – elaboração própria.

Por fim, no gráfico da carteira de investimentos da gestão própria da Funpresp, percebe-se que quase 90% dos ativos estão concentrados em títulos públicos federais indexados ao IPCA⁴⁹, o que revela uma gestão mais conservadora:

⁴⁹ O IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias (IBGE, 2023).

GRÁFICO 3 – Gestão da Carteira de Investimentos – FUNPRESP – Agosto/2023 – R\$ 5,31 bilhões



Fonte: FUNPRESP (2023) – elaboração própria

5.4 ADESÃO DOS SERVIDORES DO IFPR À FUNPRESP-EXE

Na sequência estão os dados do IFPR sobre a Funpresp como forma de se obter um parâmetro das adesões dos servidores públicos federais à previdência complementar.

Os quadros a seguir foram formulados a partir dos dados fornecidos pelo IFPR (anexo), correspondente a adesão dos servidores à previdência complementar:

QUADRO 11 – Adesão dos servidores do IFPR à Funpresp

(continua)

ADESÃO DOS SERVIDORES DO IFPR À FUNPRESP⁵⁰		
	Técnico	Docente
Servidores na ativa	970	1318
Remuneração média (reais)	6.763,73	14.812,79

⁵⁰ Dados de 2021.

QUADRO 11 – Adesão dos servidores do IFPR à Funpresp

(conclusão)

Adesão a previdência complementar⁵¹	662	726
Ingresso no serviço público depois da vigência da Lei nº 12.618/2012	660	707
Ingresso no serviço público antes da vigência da Lei nº 12.618/2012	20	4
Adesão a previdência complementar com salário inferior ao teto da previdência	467	47

Fonte: Dados do IFPR, organizados pela autora (Anexo 1).

Como se pode conferir, mais da metade dos servidores docentes aderiram à Funpresp (726 docentes de um total de 1318). No entanto, é de se destacar que destes 726 docentes, 707 deles ingressaram no serviço público após a vigência da lei nº 12.618/2012, que se deu em 04 de fevereiro de 2013. Logo, é possível afirmar que quase todos os docentes que ingressaram no IFPR após a vigência do Regime de Previdência Complementar aderiram a Funpresp. Apenas quatro docentes que ingressaram no IFPR antes da vigência da referida lei aderiram à Funpresp.

A média remuneratória dos docentes (R\$ 14.812,79), que é bem acima do teto do valor das aposentadorias do RGPS e do RPPS (R\$ 6.433,57⁵²), também é um indicativo da possível motivação da adesão, tendo em vista que os docentes buscam atingir um valor de aposentadoria mais próximo de suas remunerações quando em atividade.

Como já destacado nos capítulos anteriores, os servidores que ingressaram no serviço público federal antes da vigência da lei 12.618/2012 têm direito a aposentadoria com valor acima do teto do RPPS, enquadrando-se nas regras de transição do artigo 26 da Emenda Constitucional nº 103/2019 (vide tópico 4.3.3).

Em relação aos servidores técnicos, observa-se uma adesão ainda mais expressiva (662 servidores de um total de 970). O que chama a atenção é que a média salarial dos técnicos (R\$ 6.763,73) é muito semelhante ao valor do teto do INSS. Mesmo assim, a expressiva parcela de 467 servidores técnicos aderiu à Funpresp mesmo com remuneração inferior ao teto, buscando assim, a obtenção de um valor de aposentadoria mais elevado.

⁵¹ Dados referentes a servidores ativos.

⁵² Valor para o ano de 2021 (FUNPRESP, 2021).

Poucos servidores (4 docentes e 20 técnicos) aderiram ao Regime de Previdência Complementar mesmo tendo direito às regras de transição que possibilitam aposentadoria com valor acima do teto do INSS, uma vez que, ingressaram antes da vigência da lei nº 12.618/2012. Esses números podem ser considerados como uma evidência de que as regras do Regime de Previdência Complementar são menos favoráveis do que as regras de transição do RPPS.

Ainda, segundo o IFPR (anexo 1), em 2021 os servidores da autarquia recolheram R\$ 3.227.368,05 (três milhões, duzentos e vinte e sete mil, trezentos e sessenta e oito reais e cinco centavos) em contribuições para o plano de previdência complementar. Já o IFPR, na condição de patrocinador, efetuou os seguintes repasses para o plano complementar:

QUADRO 12 – Repasses do IFPR, como patrocinador do RPPS

Ano	Repasses do IFPR (reais)
2014	5.689,50
2015	64.245,50
2016	324.719,65
2017	683.554,98
2018	1.076.313,90
2019	1.788.833,04
2020	2.268.964,84
2021	2.587.742,99

Fonte: Dados do IFPR, organizados pela autora (Anexo).

Os valores significativos, tanto decorrentes das contribuições dos servidores, como dos repasses do IFPR, demonstram o enorme potencial financeiro da previdência complementar, considerando-se, sobretudo, que se tratam de dados de apenas uma única autarquia com 2.288 servidores (soma de técnicos e docentes).

Com todo este potencial, o vislumbre do futuro é de que os ativos da Funpresp continuem a crescer, tornando a instituição uma grande credora de títulos da dívida pública e investidora relevante no mercado financeiro.

5.5 CONCLUSÃO

A previdência complementar dos servidores públicos federais é uma realidade consolidada. A administração de ativos de R\$ 8,04 bilhões ao longo de 10 anos de existência demonstra o seu enorme potencial financeiro.

Muito mais do que uma gestora de benefícios previdenciários, a Funpresp é um produto do mercado financeiro. Ao investir em títulos da dívida pública, auxilia o governo a captar recursos para o seu funcionamento, mas também, fomenta o crescimento e a rolagem do serviço da dívida, drenando os recursos públicos para o pagamento de juros, que no Brasil, são especialmente altos.

O fundo público, desta forma, é duplamente apropriado. Primeiro há a apropriação dos valores das contribuições dos servidores, que antes, eram captados para o RPPS, sob responsabilidade do Estado e agora, dependem da boa gestão e ética profissional dos técnicos da Funpresp, além da sorte que decorre das oscilações naturais do mercado financeiro. Depois, a apropriação ocorre na aquisição de títulos da dívida pública, remunerando o fundo previdenciário complementar por meio do capital portador de juros, juros estes que são pagos com os recursos do Tesouro Nacional, ou seja, de todos que recolherem direta ou indiretamente, inúmeros tributos. Os recursos públicos também acabam apropriados quando a Funpresp investe em títulos e ativos privados, uma vez que, é o fundo público financiando o interesse privado.

Ao instituir o Regime de Previdência Complementar consolidou-se o processo de financeirização da previdência, que agora vincula o valor e a solvência das aposentadorias ao destino do mercado financeiro.

Quando se observa a realidade focada, os dados evidenciam que para os servidores públicos federais que ingressaram no IFPR após a vigência da lei nº 12.618/2012, a adesão ao Regime de Previdência Complementar ocorreu de maneira elevada, o que poderia indicar uma ampla aceitação das regras da Funpresp.

Embora essa questão não tenha sido investigada (da opinião dos servidores sobre a Funpresp e as alterações das regras do RPPS), é possível questionar o fato de que o sucesso da adesão a Funpresp pode decorrer da falta de outra opção para se obter um valor de aposentadoria mais significativo e de que os planos de previdência privados têm regras ainda mais desfavoráveis do que as do regime complementar.

Como uma entidade de previdência complementar fechada, a Funpresp tem acesso a uma clientela exclusiva (servidores públicos federais) e com estabilidade e com rendimentos significativamente superiores à média dos trabalhadores da iniciativa privada. O seu sucesso era inevitável, sobretudo quando o servidor público tem sua aposentadoria limitada ao teto do INSS, tornando a adesão à Funpresp e ao regime complementar um resultado esperado, quase único, dada que a alternativa é não aderir e contentar-se com uma aposentadoria bastante inferior à remuneração quando na atividade, ou então, aderir a um plano privado de previdência, cujos riscos são ainda maiores.

Logo, dada a jovialidade do Regime de Previdência Complementar, é de se questionar a sua viabilidade financeira e operacional ao longo do tempo, principalmente, quando um grande contingente de servidores públicos requererem a aposentadoria. Somando-se as oscilações do mercado financeiro, ao risco inerente de se investir no mercado de ações e derivativos, é difícil traçar um panorama da sustentabilidade da previdência complementar e se ela também não acabará sendo objeto de constantes reformas lesivas aos segurados.

No mais, fica claro que o projeto de apropriação do fundo público, através das sucessivas reformas engendradas, sob o alegado déficit da previdência, prosperou e já se estabeleceu. A pequena amostragem das adesões dos servidores públicos do IFPR, demonstra que a limitação da aposentadoria pelo teto do INSS, empurrou uma massa de servidores públicos a aderirem a previdência complementar, o que não aconteceu com os servidores enquadrados na legislação anterior, os quais poderiam aderir à Funpresp, caso desejado.

Logo, apesar da previdência complementar ter sido instituída ainda em 1998, pela Emenda Constitucional nº 20, ela apenas alcançou efetividade em 2012 após a edição da Lei nº 12.618/2012. Nos anos transcorridos entre uma data e outra, mais precisamente 14 (quatorze) anos, foram realizadas sucessivas reformas na Previdência Social, para que finalmente, apenas em 2012, de fato, a previdência complementar tornar-se realidade e o mercado financeiro pôde, assim, apropriar-se do fundo público.

6 CONCLUSÕES FINAIS

Nesta dissertação, o objetivo geral é analisar as reformas perpetradas na Previdência Social dos servidores públicos federais no Brasil, com especial destaque para os servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR), analisando-se o processo de criação da previdência complementar fechada para o funcionalismo público federal e o papel da financeirização e apropriação do fundo público. Para que o objetivo geral fosse cumprido, instituiu-se quatro objetivos específicos para serem analisados.

Metodologicamente, cada um dos objetivos específicos foi objeto de especial atenção em cada um dos quatro respectivos capítulos da qual essa dissertação foi dividida. Optou-se, também, por fazer breves conclusões ao final de cada capítulo, as quais se somam as derradeiras conclusões.

Diante disso, no primeiro capítulo o objetivo específico era a investigação da trajetória histórica da expansão do funcionalismo público no Brasil, bem como, neste íterim, a expansão da Previdência Social voltada aos servidores públicos, até a promulgação da Constituição Federal de 1988. O objetivo foi atingido.

Partindo-se do referencial weberiano sobre a formação do Estado, dotado de um corpo administrativo organizado de forma racional e burocrática, submetido ao crivo da lei e apartado dos interesses privados, verificou-se que a administração pública brasileira se desenvolveu sob um cenário que não favorecia a consolidação de um sistema de mérito e de profissionalização.

A força das elites que dominavam o Estado, destacando-se os produtores rurais, fizeram valer seus interesses e a administração pública era composta majoritariamente por servidores nomeados por indicação política e alinhados ao atendimento de interesses particulares. Apesar da criação de uma legislação que institucionalizava uma administração pública organizada sob o sistema de mérito, sobretudo após 1930, as nomeações e apadrinhamentos continuaram ocorrendo em larga escala, revelando uma evolução apenas no aspecto formal e uma normatividade com força relativizada. Essa situação perdurou com pequenos avanços até a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No entanto, mesmo com indicações e nomeações constantes sem prévio concurso público, não se pode afirmar que a administração pública não era organizada. Inegavelmente um corpo administrativo foi instalado com uma burocracia

e funcionamento organizado. O servidor público, enquanto peça essencial para a gestão de um Estado grande e interventor, sobretudo no período de ditadura militar, era favorecido e prestigiado em comparação com os trabalhadores da iniciativa privada e isso refletiu na Previdência Social.

Após 1930 o Estado buscou formar um sistema previdenciário com o objetivo de garantir a expansão do assalariamento, sobretudo, em razão da política de industrialização do país. No entanto, a expansão da previdência para os trabalhadores privados ocorreu de forma lenta e gradual, abrangendo as categorias profissionais estratégicas para o governo, gerando grande estratificação com tratamento diferenciado conforme a categoria profissional.

A unificação das regras para os trabalhadores da iniciativa privada somente veio a ocorrer em 1967, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), porém, sem jamais ter alcançado a universalização, mantendo significativa parcela da população sem acesso ao sistema previdenciário.

Para os servidores públicos federais, no entanto, as aposentadorias já estavam regulamentadas, em 1939 e em 1952 a Lei nº 1711 estabeleceu novas regras para as aposentadorias dos servidores públicos mantendo-se vigente até 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. As regras estabelecidas para os servidores, ao contrário dos trabalhadores da iniciativa privada, garantiam acesso a benefícios previdenciários com valores melhores e contribuição mínima ou até mesmo inexistente, além da possibilidade de se aposentar com a mesma remuneração de quando em atividade.

Com um sistema previdenciário consolidado e vantajoso, o Estado buscava valorizar a formação de um corpo administrativo confiável e capaz de gerir a máquina pública, evidenciando que o serviço público era figura central na política do Estado e objeto de especial proteção.

Neste sentido, é possível afirmar que a Previdência Social dos servidores públicos federais foi um instrumento para valorização das carreiras públicas e o fato de grande parte dos servidores terem sido nomeados, sem concurso público, por indicação política ou influência pessoal, também é um indicativo do porquê as carreiras públicas gozavam de especial proteção e vantagens, uma vez que, muitas das nomeações atendiam aos interesses da elite dominante do Estado.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 este cenário mudou, tanto para os servidores públicos, como para o sistema previdenciário do regime

próprio, como foi tratado no segundo capítulo, cujo objetivo foi o de esclarecer o tratamento jurídico dado aos servidores públicos na nova Constituição Federal de 1988 e apresentar as reformas previdenciárias ocorridas no RPPS desde então, considerando-se a influência do processo de financeirização, com destaque para a Emenda Constitucional nº 20/1998 e a Lei nº 12.618 de 2012, que instituiu o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos.

Este objetivo proposto também foi cumprido. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as carreiras públicas finalmente foram organizadas segundo um sistema de mérito, com acesso via concurso público, com individualização dos planos de carreiras e promoção somente dentro da própria carreira. A normatização estabelecida no texto constitucional aproximou a administração pública de uma organização racional e burocrática em termos weberianos, muito embora ainda exista o acesso a cargos públicos sem concurso, em inúmeras funções comissionadas.

Apesar das carreiras públicas terem sido objeto de reformas, a essência do texto constitucional permanece: sistema de mérito, concurso público e estabilidade. No entanto, os ataques a uma suposta situação de privilégio dos servidores públicos federais são constantes, porém, as reformas propostas comumente atingem aos servidores com menores salários e menores direitos garantidos.

A estabilidade é constantemente mencionada como um privilégio a ser combatido. Embora não seja objeto deste trabalho, o fim da estabilidade desmontaria a essência do texto constitucional e tornariam uma imensa massa de servidores reféns dos políticos do momento e incapazes de realizarem suas atividades com segurança jurídica e impessoalidade.

As chamadas carreiras de Estado, a elite do funcionalismo público, que incluem a magistratura, ministério público, procuradores, dentre outros, normalmente não são incluídos na pauta das reformas, o que demonstra que dentro do serviço público federal há uma segregação entre uma elite privilegiada, com altos salários e inúmeras garantias e prerrogativas e outra composta por uma grande massa de trabalhadores cujos direitos são semelhantes aos da iniciativa privada e que são essenciais para a gestão da máquina administrativa com qualidade e eficiência.

Se até o momento as carreiras públicas federais não foram desvirtuadas, o mesmo não se pode afirmar do RPPS, que foi totalmente desfigurado em relação ao texto originário constitucional. Concomitantemente com a aprovação da Constituição

Federal de 1988 que previu regras bastante favoráveis para a aposentadoria dos servidores públicos federais, o neoliberalismo e o processo de financeirização também se desenvolveram fortemente no início dos anos 1990.

Neste embate entre a Constituição que pretendia implementar um Estado de bem-estar social robusto e a agenda neoliberal que preconizava por um Estado reduzido, com forte contenção da despesa pública, especialmente das políticas e direitos sociais, o resultado foram as inúmeras Emendas Constitucionais aprovadas, que foram aos poucos transformando e desfigurando o texto originário, especialmente em relação à Previdência Social, apontada como a principal fonte do déficit público e obstáculo para o crescimento econômico.

A elite rentista interessada na redução da atuação do Estado, com transferência de inúmeras atividades para a iniciativa privada, também viu na Previdência Social, especialmente dos servidores públicos federais, uma excelente oportunidade de elevados ganhos. Com as Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, o RPPS acabou profundamente alterado, assim como o RGPS, com regras semelhantes entre si.

A fixação do teto para os benefícios da Previdência Social, com a criação da Previdência Complementar (efetivamente implementada pela Lei nº 12.618 de 2012), foi a chave para a apropriação do fundo público da previdência dos servidores públicos federais, pois não seria mais possível a manutenção ou aproximação dos rendimentos da atividade quando chegasse o momento da aposentação.

Em meio a este cenário, o ajuste fiscal tornou-se uma política permanente e principal ferramenta para o avanço do processo de financeirização. Apesar das grandes reformas aprovadas, o discurso do déficit previdenciário permaneceu sempre presente pressionando por uma nova reforma, que de fato veio a ocorrer com a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que implementou regras ainda mais rigorosas para o RPPS.

Assim, no terceiro capítulo, o objetivo foi o de demonstrar e analisar o panorama atual do Regime Próprio da Previdência Social em razão da aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019 e como o processo de financeirização atuou novamente.

Ao se debruçar sobre as regras atuais da última grande reforma da previdência, o que se percebe é a consolidação da dominação financeira também sobre o RPPS, pois mesmo o fundo público do regime próprio em parte também é

aplicado em ativos do mercado financeiro. Embora o fundo dos servidores públicos federais, ao contrário dos estaduais e municipais, ainda não tenha uma entidade gestora única, parece ser questão de tempo para que tal realidade se consolide, atendendo-se a imposição constitucional neste sentido. Quando isso ocorrer, a entidade gestora única poderá aplicar parte dos recursos do fundo no mercado financeiro.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 também rompeu com um dos pilares do RPPS, que enquanto regime de repartição, conferia a segurança para os servidores públicos federais de que a solvência dos benefícios seria garantida pelos recursos do tesouro nacional, mesmo quando os recursos do fundo se mostrassem insuficientes. Restou nítido que a reforma pretende transferir a responsabilidade pela solvência do fundo para os próprios servidores públicos, uma vez que, determinou a possibilidade de criação de contribuições extraordinárias em caso de déficit nas contas.

O único capaz de conter eventual déficit nas contas previdenciárias é o próprio Estado, jamais os servidores que não detém o controle político nem o poder de decisão sobre a gestão pública. Desta forma, seja por interesses privados ou por más decisões, o Estado fomenta o déficit das contas previdenciárias e transfere o risco e a responsabilidade do equilíbrio financeiro e atuarial para os próprios servidores públicos.

Importante mencionar que, mais uma vez, tentou-se substituir o regime de repartição simples pelo regime de capitalização quando das discussões da aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019. A tentativa acabou frustrada pelo Congresso Nacional, sobretudo em razão dos custos de transição de um regime para o outro. A capitalização da Previdência Social tem sido aventada desde as discussões da Emenda Constitucional nº 20/1998 e muito provavelmente haverá novas tentativas de sua implementação. Caso tal proposta seja aprovada no futuro, tal como é a previdência complementar, a Previdência Social deixará de existir e se tornará mais um produto financeiro no mercado.

Logo, o panorama atual do RPPS da União é de um sistema com regras excessivamente rígidas, alíquotas de contribuição muito elevadas, potencialmente exposto aos riscos das oscilações do mercado financeiro e causa de insegurança para os servidores públicos federais, uma vez que, transfere a responsabilidade pela solvência do fundo para os próprios servidores, submetendo-os ao risco de confisco,

ao invés de garantir o pagamento dos benefícios previdenciários com os recursos do tesouro nacional. Tem-se que assim o objetivo específico também foi atingido.

Por fim, no último capítulo, o objetivo específico é o de explicar o funcionamento do Regime de Previdência Complementar do servidor público federal e a criação da Funpresp com a adesão pelos servidores do IFPR. Este objetivo também foi cumprido.

A aprovação da Lei nº 12.618 de 2012, que criou a Funpresp, consolidou a apropriação do fundo público previdenciário e transformou a Previdência Social dos servidores públicos federais em um regime híbrido e em um produto do mercado financeiro. Instituída sob o regime de capitalização, as contas individuais dos servidores são remuneradas em razão do pagamento de juros da rolagem da dívida pública, uma vez que grande parte dos ativos são compostos por estes títulos. São também remuneradas por ativos financeiros privados, com destaque para as ações das empresas negociadas na bolsa de valores.

Principal benefício previdenciário, a aposentadoria deveria ser caracterizada pela certeza, segurança e estabilidade, uma vez que, constitui-se numa renda essencial para a sobrevivência do segurado na velhice, quando o comum é a perda de parte da capacidade laborativa e das condições adequadas de competição no mercado de trabalho. Na previdência complementar nenhuma destas características estão presentes, uma vez que, todo o risco é transferido ao servidor público, que depende do bom desempenho das ações no mercado financeiro e de que os títulos da dívida pública sejam bem remunerados, com juros altos e de que o Estado honre seu compromisso sobre estes títulos.

Como consequência, o sistema pressiona os servidores públicos que se inserirem na agenda neoliberal e no processo de financeirização, pois seus benefícios previdenciários passam a depender de uma taxa Selic alta para remunerar o capital investido nos títulos da dívida pública e na robustez do mercado financeiro, com ações em alta. Como sabido, a pauta comum do mercado financeiro é privatização, corte de gastos (notadamente que afetam os direitos sociais), redução dos direitos trabalhistas, inclusive dos servidores públicos e a redução do próprio quadro do funcionalismo.

A pauta comum dos servidores, por maiores remunerações, melhores condições de trabalho, valorização das carreiras é amplamente contrária às reformas da previdência e entra em colisão direta com os interesses do mercado. Se os servidores públicos federais que aderiram a Funpresp têm ou não consciência deste

conflito de interesses que envolve suas aposentadorias seria pauta para outra pesquisa, no entanto, é evidente que esta questão enfraquece a defesa dos direitos e a luta pela ampliação do regime de bem-estar social no Brasil.

A análise do espaço amostral dos servidores do IFPR demonstra a ampla adesão dos servidores públicos à Funpresp, para aqueles que ingressaram no serviço público após a vigência da lei nº 12.618/2012, que se deu em 04 de fevereiro de 2013. Sendo a única opção institucional para se alcançar uma aposentadoria com valores mais próximos ao salário da atividade, comumente oferecida no momento da posse ou na entrada em exercício, a adesão dos novos servidores acaba se tornando um processo natural e esperado. O fundo de mais de R\$ 8 bilhões da Funpresp-Exe também é uma evidência disso.

Por fim, alinhada a um projeto neoliberal, a previdência dos servidores públicos já foi desfigurada e seu fundo público apropriado como um produto do mercado financeiro. Consolidada esta questão, a próxima etapa é a famigerada reforma administrativa, com o objetivo de desfigurar também a burocracia estatal de gestão pública, retirando as prerrogativas e garantias dos servidores públicos de tomarem decisões que contrariem os interesses das elites e dos grandes grupos econômicos ao eliminar a estabilidade e fixar remunerações indignas com a importância e responsabilidade que os cargos públicos carregam.

Portanto, atingidos todos os objetivos, a questão de partida desta dissertação foi devidamente respondida, de que o processo de financeirização que opera no Brasil, que ganhou força na década de 1990, impulsiona, desde então, reformas atrás de reformas no sistema previdenciário brasileiro, as quais estão esvaziando o fundo público e repassando todo esse capital para a iniciativa privada. A criação do Regime de Previdência Complementar, a limitação da contribuição pelo teto do RGPS, alterações impactantes nas aposentadorias dos servidores públicos federais, são algumas das inúmeras alterações realizadas no sistema de Previdência Social no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ABRAPP. **Consolidado Estatístico**. Rio de Janeiro: ABRAPP, jun. de 2019. Disponível em <http://www.abrapp.org.br/Consolidados/Consolidado%20Estatístico_06_2019.pdf>. Acesso em 29 de out. 2019;

ANDRADE, Zenaide. O INSS poderá tornar-se a Entidade Gestora do Regime De Previdência dos Servidores da União. **FENAJUFE**, 19 de setembro de 2022. Disponível em: <<https://www.fenajufe.org.br/noticias/noticias-da-fenajufe/artigos/9272-o-inss-podera-tornar-se-a-entidade-gestora-do-regime-de-previdencia-dos-servidores-da-uniao>>. Acesso em: 13 abr. 2023.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo de (coord.). **A política social brasileira 1930 – 64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983;

BDTD. **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações**. 2023. Disponível em: <<https://bdtb.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

BERCOVICI, Gilberto e MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica**. Boletim de Ciências Económicas, v. 49, p. 1-23, 2006. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/jspui/bitstream/10316.2/24845/1/BoletimXLIX_Artigo2.pdf . Acesso em: 08 set. 2023;

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. **Na toada neoliberal: as reformas (im)postas ao sistema previdenciário no Brasil**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Justiça Social) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2017. Disponível em: <https://bdtb.ibict.br/vufind/Record/FURG_6d2f6c19db2a67b0d092f82a8c9413cc> Acesso em: 02 de jun. 2023.

BRANDÃO, Thiago Bazi. **As configurações da seguridade do servidor público federal: uma análise das relações status, classe e direitos na burocracia brasileira**. 2015. xxiv, 328 f., il. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <https://bdtb.ibict.br/vufind/Record/UNB_509b2b58210a17ef3b35090ce406442f> Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.437 de 6 de julho de 1859. Aprova varias alterações ao Decreto de 13 de março de 1844, que reformou o plano do Monte Pio Geral de Economia dos Servidores do Estado. **Publicação Original: Coleção de Leis do Império do Brasil - 1859, Página 460 Vol. 1 pt II**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2437-6-julho-1859-557502-norma-pe.html>>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.284 de 30 de dezembro de 1911. Crêa a Caixa de Pensões dos Operarios da Casa da Moeda e aprova respectivo regulamento. **Diário Oficial da**

União - Seção 1 – 3 de março de 1912, Página 2850. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9284-30-dezembro-1911-525597-regulamento-pe.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. **Publicação original: COLEÇÃO DAS LEIS DO BRASIL. 1923. V. 1., P. 126.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682-1923.htm>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Decreto nº 22.872 de 29 de junho de 1933. Cria o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. **Diário Oficial da União - Seção 1 – 30 de junho de 1933, Página 12917.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22872-29-junho-1933-503513-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.713 de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União. **Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil de 01 de novembro de 1939.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1713.htm>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 1.711 de 28 de outubro de 1952. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União.- **Diário Oficial dos Estados Unidos do Brasil de 01 de novembro de 1952.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L1711impressao.htm>. Acesso em: 07 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 6. A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário. **Aprovada em sessão plenária de 13 de dezembro de 1963.** Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula6/false> ;

BRASIL. Decreto-Lei nº 72 de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. **Diário Oficial dos Estados da Federação de 22 de novembro de 1966.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0072>. Acesso em: 19 dez. 2022.

BRASIL. [(Constituição de 1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: **promulgada em 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> . Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União de 12 de dezembro de 1990.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 3 de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União de 18 de março de 1993.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm . Acesso em 11 jul. 2023;

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 33 de 28 de março de 1995. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 11 de abril de 1995.** Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC20/Camara/EC20_cam_28051998_em.pdf . Acesso em 11 jul. 2023;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 178/DF - Distrito Federal. Relator: Ministro Maurício Ricardo Lewandowski. **Diário de Justiça nº 26 de abril de 1996.** Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266237>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 1998.** Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC20/Senado/EC20_sen_18071996_ini.pdf . Acesso em 12 jul. 2023;

BRASIL. Lei Complementar nº 108 de 29 de maio de 2001a. Dispõe sobre a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 30 de maio de 2001a, P. 1.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp108.htm>. Acesso em: 06. Ago. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 109 de 29 de maio de 2001b. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 30 de maio de 2001b, P. 3.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp109.htm>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003a. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 19 de dezembro de 2003a, pág. nº 1.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm> . Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 40 de 30 de abril de 2003b. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário**

Oficial da União de 30 de maio de 2003b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=129815&filename=PEC%2040/2003 . Acesso em: 05 set. 2023;

BRASIL. Lei nº 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.. **Diário Oficial da União de 21 de junho de 2004**, pág. Nº 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.091 de 12 de janeiro de 2005a. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 13 de janeiro de 2005a.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11091.htm. Acesso em: 09 de jul. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3105/DF - Distrito Federal. Relator: Ministra Ellen Gracie. **Diário de Justiça de 18 de fevereiro de 2005b.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=3105>>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria nº 403 de 10 de dezembro de 2008b. 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. **Diário Oficial da União de 11 de dezembro de 2008.** Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/PORTARIA-403.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012a. Acrescenta 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 a data da publicação daquela Emenda Constitucional. **Diário Oficial da União de 30 de março de 2012a.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm . Acesso em 22 set. 2023;

BRASIL. Lei nº 12.618 de 30 de abril de 2012b. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder

Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 02 de maio de 2012b**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm> . Acesso em: 27 de out. 2019;

BRASIL. Decreto nº 7.808 de 20 de setembro de 2012c. Cria a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo - Funpresp-Exe, dispõe sobre sua vinculação no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 21 de setembro de 2012c, pág. 5**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7808.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.808%2C%20DE%20%20DE%20SETEMBRO%20DE,%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Executivo%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em: 09 de jul. de 2023.

BRASIL. Lei nº 12.772 de 28 de dezembro de 2012d. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei nº 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis nºs 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4º da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União de 28 de dezembro de 2012d, pág. nº 1**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12772.htm>. Acesso em: 09 de jul. de 2023.

BRASIL. Convênio de adesão que celebram a União e a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – FUNPRESP-EXE, tendo por objeto o Legisprev na forma abaixo. **Brasília: Poder Legislativo Federal, 31 jan. 2013**. Disponível em: https://www.funpresp.com.br/wp-content/uploads/2020/06/5_Texto-Assinado_Convenio-de-Adesao.pdf . Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 88 de 07 de maio de 2015. Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União de 08 de maio de 2015, pág. nº 2**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc88.htm#art1>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Especial/SC nº 1.039.644**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Tema 965. **Diário de Justiça nº. 257 do dia 13 de novembro de 2017**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5166891&numeroProcesso=1039644&classeProcesso=RE&numeroTema=965>>. Acesso em 23 abr. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Primeira Lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos. **Publicado em 03 de junho de 2019a**. Brasília: 2019c. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos>>. Acesso em: 06 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Brasília: Secretaria de Previdência e Trabalho. **Publicado em agosto de 2019b**. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/10/Resultado-do-RGPS-2019-AGO.pdf>>. Acesso em 25 de out. de 2019;

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019c. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **Diário Oficial da União de 13 de novembro de 2019c, pág. nº 1**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6254/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. **Diário de Justiça de 03 de dezembro de 2019d**. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1052598/false>>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. **Brasília: Câmara dos Deputados, 2019e**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC%206/2019>. Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Histórico - Período de 1888 - 1933. **Publicado em 08 de junho de 2020**. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/legislacao/historico/periodo-de-1888-1933>>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 189/2021. Dispõe sobre a entidade gestora única do regime próprio de previdência social da União, nos termos do disposto no § 20 do art. 40 da Constituição. **Brasília: Câmara dos Deputados, 2021**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2306848>> . Acesso em: 01 abr. 2023.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Portaria nº 1.467 de 02 de junho de 2022. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019. **Diário Oficial da União de 30 de junho de 2022.**

Disponível em: <<https://www.abipem.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Portaria-1467-de-2022.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Regime Previdenciário dos Entes Federativos. **Brasília: MPS, Mar. 2023a.** Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/regime-previdenciario-dos-entes-federativos>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. Painel Estatístico de Pessoal. **Brasília: Ministério da Fazenda, abr. 2023b.** Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true> ;

BRASIL. Ministério da Educação. Instituições da Rede Federal. **Brasília: MEC, 2023c.** Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial/instituicoes>>. Acesso em: 05 jun. 2023;

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência.** 3ª ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRETTAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil.** Rio de Janeiro: Consequência, 2020;

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos Fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011;

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos.** Belo Horizonte: Líder, 2004.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos Servidores Públicos.** 9ª ed. Curitiba: Juruá, 2022.

CARVALHO, Euneuton Dornelles Pessoa de. **O aparelhamento administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período colonial a 1930.** In: CARDOSO JR, José Celso [org.]. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro** – Rio de Janeiro: Ipea, 2011. Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol05.pdf> . Acesso em: 07 abr. 2022.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 24ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018;

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Juspodvim, 2014.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010;

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 26º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023;

CERVI, Emerson Urizzi. **Métodos quantitativos nas ciências sociais: uma abordagem alternativa ao fetichismo dos números e ao debate com qualitativistas**. In: BOURGUIGNON, Jussara Ayres (org.). Pesquisa social: reflexões teóricas e metodológicas. Ponta Grossa: Todapalavra, 2009.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Financeirização da previdência social no Brasil: um estudo sobre o estado do Rio de Janeiro**. In: SALVADOR, Evilasio. BEHRING, Elaine. LIMA, Rita de Lourdes de. (Orgs.). Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019;/

COELHO, Luiz Fernando. **Saudade do Futuro: Transmodernidade, Direito, Utopia**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001;

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual**, de 23 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 15**, de 18 de outubro de 2018. Disponível em: <<https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSP15.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 4.661, de 25 de maio de 2018**. DOU de 29/5/2018, Seção 1, p. 22-24. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/entidades-vinculadas/autarquias/previc/regulacao/normas/resolucoes/resolucoes-cmn/resolucao-cmn-no-4-661-de-25-de-maio-de-2018.pdf/view>>. Acesso em: 07 de out. de 2023.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 4.963 de 25 de novembro de 2021**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cmn-n-4.963-de-25-de-novembro-de-2021-362755126>>. Acesso em: 12 jan. 2023.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Resolução nº 175 de 23 de dezembro de 2022**. Brasília: CVM, 2022. Disponível em: <<https://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/resolucoes/resol175.html>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

COSTA, Lucia Cortes da. **Os impasses do estado capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. Ponta Grossa: Editora UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 829-874, set-out, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>> ;

COSTA, Lucia Cortes da. **A Previdência Social no Brasil: atores, teorias e a disputa de interesses**. Ser. Soc. Rev., Londrina, v. 21, n.1, p. 289-310, jul./dez. 2018

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos quantitativo, qualitativo e misto**. 2ª ed. Tradução de Luciana de Oliveira Rocha. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DINIZ, Vanessa Souza. LIMA, Diana Vaz de. **A fragmentação da gestão do RPPS da União e a necessidade de criação de uma entidade gestora única**. Redeca - Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos. São Paulo, v. 3, n. 1, p. 35-48, 2016. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/redeca/article/view/28993>> ;

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001;

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2006;

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil**. 4. ed. rev. São Paulo: Global, 2008;

FRANCO, Maria Sylva de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. 4. ed. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1997;

FUNPRESP. **Novo teto do INSS para 2021 altera salário de participação na Funpresp**. Brasília: Funpresp, 2021. Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/destaque/novo-teto-do-inss-para-2021-e-fixado-e-altera-salario-de-participacao-na-funpresp> . Acesso em: 27 out. 2023.

FUNPRESP. **Funpresp em números: agosto/2023**. Brasília: Funpresp, 2023. Disponível em: <https://www.funpresp.com.br/fique-por-dentro/funpresp-em-numeros/agosto-24> . Acesso em: 13 out. 2023.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014;

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras: 1995;

HOLANDA, Sergio Buarque de. **História Geral da Civilização Brasileira**. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, v. 2. Tomo 1.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e> . Acesso em: 13 out. 2023.

IFPR – Instituto Federal do Paraná. **Sobre o IFPR**. Disponível em: <<https://ifpr.edu.br/institucional/o-instituto/sobre-o-ifpr/>> . Acesso em: 29 de jun. de 2023.

IPRESV – Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de São Vicente. **O que é a segregação de massa, afinal?** São Vicente: IPRESV, jan. 2014. Disponível em: <<http://previdenciasaovicente.sp.gov.br/?author=3>>. Acesso em: 5 mar. 2023.

LACERDA, Antônio Correa de. [et al]. **Economia Brasileira**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LIMA, Diana Vaz de. GUIMARÃES, Otoni Gonçalves. **A contabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência social**. São Paulo: Atlas, 2016.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 49, n. 2, p. 5-31, abr-jun, 1998, disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364>>. Acesso em: 3 jul. 2022.

MADRID, Raúl. **Política e economia nas privatizações da previdência na América Latina**. In: COELHO, Vera Schattan P. (org.). A reforma da previdência social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MUNHOZ, Divanir Eulália Naréssi. OLIVEIRA JUNIOR, Constantino Ribeiro de. **Interdisciplinariedade e pesquisa**. In: BOURGUIGNON, Jussara Ayres (org.). Pesquisa social: reflexões teóricas e metodológicas. Ponta Grossa: Todapalavra, 2009.

NÓBREGA, Tatiana de Lima; BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. **O Regime Previdenciário do Servidor Público**. 2. ed. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2022.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012.

POCHMANN, Marcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PUCHALSKI, MARINA BROSTULIN VIDA. **O Desafio da Sustentabilidade na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: Um Estudo no Município de Palmeira/Pr**. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2022. Disponível em: <https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/3656/1/Marina%20Brostulin%20Vida%20Puchalski.pdf>. Acesso em: 17 de nov. 2023;

ROSA, Alexandre Moraes da. O que resta do Estado Nacional em face da invasão do discurso da Law and Economics. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 7, p. 153-183, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/82> . Acesso em: 18 ago. 2023;

SALVADOR, Evilásio da Silva. Fundo Público e Financeirização da Previdência Social. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Vitória, v. 16, n. 1, 2018. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/ABEPSS/article/view/22083>>. Acesso em 27 de out. 2019;

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público, crise e financeirização da previdência social**. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de. (orgs.). Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o trabalho, os direitos e política social. São Paulo: Cortez, 2019;

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**: ensaio sobre o direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018;

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, LUIZ INÁCIO LULA. **Programa de Governo 2002**. São Paulo: Coligação Lula Presidente. Disponível em: <https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em 19 nov. 2023;

SILVA, Ademir Alves de. A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, n. 3, v. 18, p. 16-32, set, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/LFDSXD6kgMcdrwrKbPgQthG/?lang=pt> ; Acesso em 10 ago. 2023;

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. **Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica**. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, Jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402008000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 de ago de 2023.

VIANNA, Oliveira. **Populações meridionais do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

WAHRLICH, Beatriz. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan-mar, 1984. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10623>>. Acesso em: 17 jan. 2022.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 4ª ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. 18 ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WORLD BANK. **Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth**. Washington: World Bank Group, 1994. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/Averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth> . Acesso em 23 jul. 2023;

ŽIŽEK, Slavoj. A coragem de anular a dívida. In ŽIŽEK, Slavoj, HORVAT, Srećko. **O Que Quer a Europa? A União e Seus Descontentamentos**. Tradução de Miguel Serras Pereira. Rio de Janeiro: Relógio D'Água Editores, 2015.

ANEXO A – CONSULTA DE DADOS IFPR



DESPACHO

Nº 203/2022 – DCP/PROGEPE/IFPR

PROCESSO Nº: 23411.007099/2022-58
INTERESSADO(A): JORDANA LEMKE GONZALEZ

ASSUNTO: Solicitação de quantitativos para pesquisa acadêmica

Prezada Jordana, em resposta ao seu requerimento informamos não ser o meio adequado para solicitar informações, **devendo ter sido utilizado a ferramenta do sistema e-SIC Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão**, contudo, e a fim de contribuir com sua pesquisa seguem as informações conforme solicitado:

- Quantitativo total de servidores ativos na carreira técnica;
 - o **970 (novecentos e setenta) servidores.**
- Quantitativo total de servidores ativos na carreira docente;
 - o **1.318 (um mil, trezentos e dezoito) servidores.**
- Média remuneratória dos docentes;
 - o **R\$ 14.812,79 (catorze mil, oitocentos e doze reais e setenta e nove centavos).**
- Média remuneratória dos técnicos;
 - o **R\$ 6.763,73 (seis mil, setecentos e sessenta e três reais e setenta centavos).**
- Quantos servidores do quadro ativo de docentes ingressaram antes da vigência da lei 12.618/2012 e quantos ingressaram depois da sua vigência (início da vigência ocorreu no dia 04 de fevereiro de 2013);
 - o **707 (setecentos e sete) servidores.**
- Quantos servidores do quadro ativo de técnicos ingressaram antes da vigência da lei 12.618/2012 e quantos ingressaram depois da sua vigência (início da vigência ocorreu no dia 04 de fevereiro de 2013);
 - o **660 (seiscentos e sessenta) servidores.**
- Quantitativo total de servidores docentes ativos que aderiram a previdência complementar;
 - o **726 (setecentos e vinte e seis) servidores.**
- Quantitativo total de servidores técnicos ativos que aderiram a previdência complementar;
 - o **662 (seiscentos e sessenta e dois) servidores.**
- Número de servidores docentes ativos que ingressaram antes da vigência da lei 12.618/2012, que aderiram a previdência complementar (início da vigência ocorreu no dia 04 de fevereiro de 2013);
 - o **4 (quatro) servidores.**
- Número de servidores técnicos ativos que ingressaram antes da vigência da lei 12.618/2012, que aderiram a previdência complementar (início da vigência ocorreu no dia 04 de fevereiro de 2013);
 - o **20 (vinte) servidores.**

- Número de servidores docentes ativo que tem salário inferior ao teto da previdência, que aderiram a previdência complementar;
 - o **47 (quarenta e sete) servidores.**
- Número de servidores técnicos ativo que tem salário inferior ao teto da previdência, que aderiram a previdência complementar;
 - o **467 (quatrocentos e sessenta e sete) servidores.**
- A soma dos valores totais em reais das contribuições realizadas, de todos os servidores, para o plano de previdência complementar, no o ano de 2021;
 - o **R\$ 3.227.368,05 (três milhões, duzentos e vinte e sete mil, trezentos e sessenta e oito reais e cinco centavos).**
- O valor anual repassado a Funpresp, desde a sua instituição, da participação do IFPR na condição de patrocinador dos servidores;

2014	5.689,50
2015	64.245,50
2016	324.719,65
2017	683.554,98
2018	1.076.313,90
2019	1.788.833,04
2020	2.268.964,84
2021	2.587.742,99

Fonte: Siape / Siapenet/ Extrator de Dados/ DW

Ante ao exposto, retornamos os autos à interessada para conhecimento.



Documento assinado eletronicamente por **SUZAN KEIKO MIDORIKAWA, Servidor Técnico Administrativo em Educação**, em 11/05/2022, às 14:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ifpr.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1740255** e o código CRC **AD4B48E7**.