



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS**  
**PRÓ-RETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU***  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (GESPOL)**

**JACIRA BRITO TAVARES**

**RELAÇÃO ENTRE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO  
TOCANTINS**

**PALMAS/TO  
2021**

**JACIRA BRITO TAVARES**

**RELAÇÃO ENTRE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO  
TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Dinâmicas Institucionais e Avaliação de Políticas Públicas.

Orientadora: Profª Drª Keile Aparecida Beraldo

**PALMAS/TO**

**2021**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

T231r    Tavares, Jacira Brito.  
          Relação entre Previdência Social e Servidor Público Federal : Uma  
          análise a partir do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins . / Jacira  
          Brito Tavares. – Palmas, TO, 2021.  
          88 f.  
  
          Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do  
          Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-  
          Graduação (Mestrado) Profissional em Gestão de Políticas Públicas,  
          2021.  
  
          Orientador: Keile Aparecida Beraldo Beraldo  
  
          1. Previdência Social. 2. Reforma Previdenciária. 3. Servidor  
          Público Federal. 4. Política Pública. I. Título

CDD 350

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de  
qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde  
que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime  
estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica  
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

JACIRA BRITO TAVARES

**RELAÇÃO ENTRE PREVIDÊNCIA SOCIAL E SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO  
TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Tocantins, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Dinâmicas Institucionais e Avaliação de Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA



---

Profª Drª Keile Aparecida Beraldo (Orientadora)



---

Prof. Dr. Waldecy Rodrigues (Membro interno)



---

Prof. Dr. Júlio Edstron Secundino Santos (Membro extern)

PALMAS-TO  
2021

Dedico este trabalho à minha família, pelas horas subtraídas do seu convívio; à administração do TRE-TO, pelo investimento e apoio na educação de seus servidores; e aos amigos que contribuíram direta ou indiretamente para a minha formação.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela força em todos os momentos.

À minha família, pelo incentivo nos momentos de incertezas.

Ao Tribunal Regional Eleitoral, na pessoa dos seus dirigentes, pelo investimento na formação dos seus servidores, sempre primando pela qualidade e resultados.

À Profa. Dra. Keile Aparecida Beraldo, orientadora desse trabalho de dissertação, a quem dedico carinho especial pela competência e gentileza sempre demonstradas.

Aos professores do mestrado em Gestão Pública (GESPOL) da Universidade Federal do Tocantins.

Aos amigos do mestrado, com cuja convivência tornou mais leve esta caminhada.

A todos que circundam minha existência, pelo auxílio quando necessário e pelas palavras de confiança e amizade, que muito me ajudaram a prosseguir a caminhada em prol do conhecimento.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar os efeitos da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, que altera substancialmente as regras atuais de aposentadoria e pensões de trabalhadores, públicos e privados, especificamente sobre os servidores efetivos do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRETO). Considerando os procedimentos adotados, a pesquisa se caracteriza como um estudo de caso, que analisa com profundidade a situação dos servidores do TRETO. Os resultados da pesquisa evidenciam a subtração de direitos conquistados para os servidores de modo geral e, especialmente, para os servidores públicos federais, ao longo de décadas, e também a assunção de obrigações tributárias que certamente refletirão em decréscimo patrimonial para os alcançados pela medida. No que se refere ao objetivo geral da pesquisa, que é analisar os efeitos da EC 103/2019 para os servidores do TRETO, pode-se concluir que dois terços dos funcionários vêm se preparando para o pedido de aposentadoria no prazo máximo de até cinco anos. Porém, os resultados da pesquisa demonstram a predominância de uma população do sexo masculino entre 35 a 59 anos, e de mulheres entre as faixas de 35 a 54 anos; ou seja, nem todos serão afetados pelos efeitos da Reforma Previdenciária completamente. Aqueles que já estão nas regras de transição atuais, decorrentes da mencionada EC 103/2019, desde que cumpram os requisitos previstos, preservaram direitos importantes, como a estabilidade e a paridade na aposentadoria, entretanto, deverão permanecer mais tempo trabalhando para receberem integralmente os proventos. Outros foram atingidos de forma mais drástica, considerando que serão aposentados pela média das contribuições, de todo o período para o cálculo dos benefícios, a limitação ao teto do RGPS e maior exigência nos critérios de acesso aos benefícios previdenciários, instituição de contribuições ordinárias progressivas e possibilidades de cobrança de contribuições extraordinárias, a incidirem sobre a remuneração de servidores ativos e proventos de aposentadorias e pensões. Dessa forma evidencia-se a subtração de direitos conquistados dos trabalhadores de modo geral, especialmente dos servidores públicos federais, bem como a assunção de obrigações tributárias que refletirão em decréscimo patrimonial para todos.

**Palavras-chave:** Previdência social. Reforma previdenciária. Servidor público federal.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the effects of Constitutional Amendment 103, of November 12, 2019, which substantially changes the current rules of retirement and pensions for workers, public and private, specifically on the effective servants of the Regional Electoral Court of Tocantins ( TRETO). Considering the adopted procedures, the research is characterized as a case study, which deeply analyzes the situation of TRETO servers. The research results show the subtraction of rights conquered for civil servants in general and, especially, for federal civil servants, over decades, and also the assumption of tax obligations that will certainly reflect in a decrease in equity for those reached by the measure. With regard to the general objective of the research, which is to analyze the effects of EC 103/2019 for TRETO employees, it can be concluded that two thirds of employees have been preparing to apply for retirement within a maximum period of up to five years . However, the survey results demonstrate the predominance of a male population between 35 and 59 years old, and of women between 35 and 54 years old; that is, not everyone will be completely affected by the effects of the Social Security Reform. Those who are already in the current transition rules, arising from the aforementioned EC 103/2019, as long as they meet the stipulated requirements, have preserved important rights, such as stability and parity in retirement, however, they will have to remain working longer to receive full benefits . Others were affected more drastically, considering that they will be retired based on the average of contributions, for the entire period for calculating benefits, the limitation to the RGPS ceiling and greater demands on the criteria for accessing social security benefits, institution of progressive ordinary contributions and possibilities for collecting extraordinary contributions, to be levied on the remuneration of active public servants and retirement and pension proceeds. In this way, the subtraction of conquered rights of workers in general is evidenced, especially of federal public servants, as well as the assumption of tax obligations that will reflect in a decrease in equity for all.

**Keywords:** Social security. Pension reform. Public federal server.

## LISTA DE QUADRO

Quadro 1: Mudanças ocasionadas pela EC 103/2019.....	55
Quadro 2: Requisitos para aposentadoria de servidores públicos.....	57
Quadro 3: Comparação entre as regras antes e depois da EC 103/2019.....	57
Quadro 4: Requisitos para aposentadoria do servidor público.....	59
Quadro 5: Requisitos para aposentadoria de acordo com as regras de transição.....	60
Quadro 6: Parâmetros para o RGPS.....	60
Quadro 7: Regra de transição para a aposentadoria voluntária do servidor.....	61
Quadro 8: Critérios para a aposentadoria antes e depois da reforma previdenciária.....	64
Quadro 9: Mudanças no pagamento da pensão por morte do servidor público.....	65
Quadro 10: Progressão da alíquota das contribuições previdenciárias.....	69
Quadro 11: Ações realizadas pelo Programa de Preparação para aposentadoria(2013- 2019).....	80

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Faixa etária e sexo dos servidores do TRETO.....	73
Gráfico 2: Ano de ingresso dos funcionários no TRETO.....	74
Gráfico 3: Sexo e ano de ingresso dos servidores no TRETO.....	75
Gráfico 4: Sexo e idade dos servidores do TRETO.....	76

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Gênero da população-alvo da pesquisa.....	71
Tabela 2: Faixa etária dos funcionários do TRETO.....	72
Tabela 3: Data de ingress dos servidores do TRETO.....	73

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATS	Atendimento por Tempo de Serviço
CEME	Central de Medicamentos
CLT	Consolidação das leis do Trabalho
COFINS	Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas
DATAPREV	Processamento de Dados da Previdência Social
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNABEM	Fundo Nacional do Bem-Estar do Menor
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPETEC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IAPM	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IAPs	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LTCAT	Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho
MP	Medida Provisória
MTPS	Ministério do Trabalho e da Previdência Social

ORTNs	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PES	Programa de Estabilidade Social
PIB	Programa Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PPA	Programa de Preparação para Aposentadoria
PPP	Perfil Profissiográfico Previdenciário
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPC	Regime de Previdência Complementar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SANDU	Serviço de Assistência Domicilia e de Urgência
SIMPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
TRETO	Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins
UFT	Universidade Federal do Tocantins

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1.1 Contexto e problematização</b> .....	16
<b>1.2 Justificativa</b> .....	17
<b>1.3 OBJETIVOS</b> .....	17
<b>1.3.1 Objetivo geral</b> .....	17
<b>1.3.2 Objetivos específicos</b> .....	17
<b>1.4 Metodologia</b> .....	18
1.4.1. Tipo de pesquisa e seus instrumentos.....	18
1.4.2. Do universo e amostra da pesquisa .....	19
<b>2. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: origem, evolução e consolidação.</b> .....	21
<b>2.1. Construindo o conceito de Previdência Social.</b> .....	21
<b>2.2 Origem e evolução da Previdência Social no Brasil</b> .....	22
<b>3 AS LEIS PREVIDENCIÁRIAS: reformas e impactos</b> .....	35
<b>4. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA COM A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103/2019: teor e aplicação</b> .....	47
<b>4.1. Os impactos da Reforma advinda da EC N° 103/2019 para o servidor público</b> .....	52
<b>5. ANALISANDO OS DADOS E ENCAMINHANDO OS RESULTADOS</b> .....	68
<b>5.1. Perfil dos funcionários do TRE-TO</b> .....	68
<b>5.2. Preparando para a aposentadoria no TRE-TO</b> .....	74
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	78
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	80

## 1 INTRODUÇÃO

Há consenso entre diversos estudiosos como Oliveira e Beltrão (1997), Faro (1993) Martinez (2011), dentre outros, de que a Previdência Social no Brasil sempre foi sede de conflitos, contradições e ambiguidades. Essas características levaram a Previdência Social no Brasil a sucessivas reformas em prol de ajustes orçamentários e de uma conduta equitativa para os diversos segmentos da sociedade, o que se configura como utopia, dado que nunca se acompanhou a evolução do perfil da sociedade, principalmente no que se refere ao constante crescimento da expectativa de vida, acarretando maiores compromissos para os cofres da previdência (AFONSO, 2003).

Desde sua criação em 1888 até o surgimento em 1990 do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), a previdência brasileira vem abrigando confrontos e reformulações, e resistindo ao tempo, perfazendo trajetórias de avanços e recuos num percurso de sucessivas crises que, condicionado a diversas lentes, é ora considerada como viável, ora como falida (MARTINEZ, 2011).

Dessa forma, neste trabalho, entende-se que um processo de investigação sobre a previdência social é atravessado por estudos centrífugos, uma vez que descentraliza o termo previdência para alcançar novos focos de análise, como Estado, Política, Seguridade, Saúde, Direito, Deveres, dentre outros que em constante interface mobilizam tensões para que, dialeticamente, em um jogo antagônico de interesses se construa um equilíbrio relativamente estável (MARTINEZ, 2011).

Diferentes estudos demonstram que o tratamento da previdência social se consolida em uma estreita relação com as questões políticas e econômicas. Com a Política, intercambia os produtos da ação do Estado, relacionando-os com as ações e interações entre os atores sociais e instituições públicas; com a Economia, quando se submete não só aos recursos acumulados e à estrutura do Estado. De tal modo, o termo genérico “Previdência” foi incorporado na cultura brasileira, para referir-se às três áreas da Seguridade: Saúde, Previdência e Assistência Social.

No Brasil, a Previdência privada, em contrapartida, vem se tornando uma forma de reserva técnica, apresentada como resolução dos problemas para a previdência pública, considerando a contínua redução dos pagamentos relativos às aposentadorias e o crescente grau de complexidade nas regras para a concessão de benefícios e proventos.

Nesses termos, sob argumento primeiro da imprescindibilidade de se “estabelecer nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, a fim de garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro”, conforme Exposição de Motivos nº 00029/2019 ME, foi aprovada a Reforma da Previdência, por meio da Emenda Constitucional 103, de 2019, alterando substancialmente as regras atuais de aposentadorias e pensões dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos.

Um segundo argumento diz respeito ao panorama de Crise Fiscal, cuja solução parte da premissa da inadiável diminuição da despesa pública com Previdência, só possível com a alteração das respectivas regras, e da criação das bases sua futura privatização em modelo capitalizado, considerando a alteração da pirâmide demográfica brasileira, na qual sobressai maior tempo de vida da população adulta e, também pelo menor número de filhos nas famílias hodiernas, o que poderá gerar maior impacto nas contas públicas em um futuro não distante.

O combate aos privilégios é citado como um terceiro argumento motivador da reforma previdenciária, haja vista as diferenças de regras entre o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS, principalmente o que rege os servidores públicos civis da União, ainda associado a concessão de privilégios. Eis que uma medida efetiva de combate aos denominados privilégios foi a instituição de novo mecanismo contributivo progressivo das contribuições previdenciárias, assim como a rediscussão das regras de transição previstas nas reformas anteriores.

## **1.1 Contexto e problematização**

Diante deste cenário, este trabalho busca apresentar as principais alterações advindas das reformas previdenciárias já realizadas no Brasil, abarcando a estrutura da atual Previdência Social no País, numa perspectiva diacrônica e também sincrônica, para compreender as mudanças pontuais impostas aos servidores públicos civis da União pela mais recente reforma, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 103/2019. E ao mesmo tempo avaliar o impacto de tais mudanças na previdência do servidor público federal, a partir do quadro efetivo do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.

A pergunta que norteia esta pesquisa é: Qual o impacto das Reformas da Previdência sobre o servidor federal, a exemplo dos servidores efetivos do TRE-TO? Responder a tal

questão é estabelecer, enquanto objeto de investigação científica, uma questão política-sociológica e econômica e, como tal, fundada numa epistemologia científica, onde a história, a cultura, os valores, as ideologias se cruzam para construir e justificar os diversos paradigmas que têm movido a Previdência Social no País.

Na atual conjectura em que foi aprovada a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, as alterações previstas foram retroalimentadas pela Constituição de 1988, apresentando substanciais mudanças que interferirão na vida dos trabalhadores da nação, com suas especificidades, observando-se profissões, idade, tempo de contribuição, regime jurídico, dentre tantos outros relevantes aspectos, que determinarão uma nova Previdência no País, considerando o processo histórico percorrido e as variáveis utilizadas como argumento para impor as reformas até a presente data.

## **1.2 Justificativa**

Nesse contexto de mudanças nas políticas públicas previdenciárias, esta pesquisa se justificativa por contribuir no entendimento na aplicabilidade das novas regras nos diversos segmentos e análise dos impactos que estas ocasionarão na vida da geração atual e das gerações futuras de servidores públicos federais, especialmente em uma esfera delimitada, que são os servidores do TRE-TO. E como produto se propõe apresentar um projeto que prepare os servidores públicos, em quaisquer das esferas, federal, estadual ou municipal, para a aposentadoria, sem sustos ou impactos que possam trazer sofrimento em razão das reformas previdenciárias a que todos estão submetidos durante a vida laboral.

## **1.3 OBJETIVOS**

### **1.3.1 Objetivo geral**

Analisar os possíveis impactos das regras da novel reforma previdenciária para os servidores efetivos do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE-TO).

### **1.3.2 Objetivos específicos**

- ✓ Apresentar as principais alterações advindas das reformas previdenciárias já realizadas no Brasil, abarcando a estrutura da atual Previdência Social no País.
- ✓ Identificar o impacto da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, para os servidores públicos federais.

- ✓ Levantar a situação dos servidores efetivos do TRE-TO diante da recém reforma previdenciária.

## **1.4 Metodologia**

A presente pesquisa pauta-se na abordagem qualiquantitativa, ou seja, uma abordagem metodológica mista, que permite a integração e complementaridade entre as abordagens qualitativa e quantitativa, pois busca o entendimento, descrição e descoberta de dados, assim como sua quantificação (FONSECA, 2002; GIL, 2010).

Para Braga (2007, p. 26) “a pesquisa social pode utilizar uma combinação das metodologias qualitativas e quantitativas, já que uma não é considerada mais científica que a outra, cabendo ao pesquisador optar pelo caminho mais adequado à compreensão da temática estudada”, pois não há dados que por si só sejam compreendidos, havendo a necessidade de transformar estes dados em informações. Uma vez que tem como objetivo explicar, explorar e descrever o fenômeno atual da reforma previdenciária em trâmite no País e analisar seus impactos na situação dos servidores efetivos do TRE-TO, esta abordagem será adequada, pois permitirá demonstrar o “fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito” (CHIZZOTTI, 2006, p. 79).

### **1.4.1. Tipo de pesquisa e seus instrumentos**

Considerado os procedimentos adotados, a pesquisa se caracteriza como um estudo de caso, que analisará, com profundidade a situação dos servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE-TO) diante da última reforma previdenciária, sendo que o estudo pode ser aplicado a outras esferas do funcionalismo público federal, estadual ou municipal.

O estudo de caso é um método de pesquisa que utiliza, geralmente, dados qualitativos, coletados a partir de eventos reais, com o objetivo de explicar, explorar ou descrever fenômenos atuais inseridos em seu próprio contexto. Caracteriza-se por ser um estudo detalhado e exaustivo de poucos, ou mesmo de um único objeto, fornecendo conhecimentos profundos (YIN, 2009).

Embora a metodologia de estudo de caso apresente suas limitações científicas, pela pouca possibilidade de generalização, pela falta de rigor científico, ela tem ganhado atenção crescente, uma vez que o interesse pelos métodos empíricos vem aumentando devido a

necessidade de incorporar dados reais à pesquisa, e com isso, obter resultados mais efetivos. Explica que o estudo de caso é útil para investigar novos conceitos, bem como para verificar como são aplicados e utilizados na prática elementos de uma teoria (LAVILLE; DIONNE (1999; YIN, 2010).

Para desenvolver o estudo de caso, foi adotada, predominantemente, a análise documental, tendo como principais fontes o projeto de reforma previdenciária, em tramitação, o plano de cargos e salários dos servidores públicos federais e outros disponíveis na base de dados do TRE-TO. Visando as garantias éticas, o projeto será apresentado lavrado e termo de fiel depositário dos prontuários e da base de dados do referido órgão. Também serão levantados de dados documentais como leis, regimentos e outras peças da literatura cinzenta, captadas das fontes oficiais.

A análise desses dados foi qualitativa, de forma que “o tratamento do material nos conduz à teorização sobre os dados, produzindo o confronto entre a abordagem teórica anterior e o que a investigação de campo aporta de singular como contribuição” (MINAYO, 2001, p.26). Quanto aos dados quantitativos, foram analisados por meio dos recursos da Estatística Descritiva, considerando variáveis tais como: tempo de contribuição pelo TRE-TO e em outras instituições públicas ou privadas; idade; sexo; cargo ou função desempenhada, bem como dados econômicos, financeiros e sociais relacionados diretamente às questões da Previdência Social.

#### **1.4.2. Do universo e amostra da pesquisa**

A amostra dos participantes desse estudo de caso terá direcionamento intencional, ou seja, haverá critérios seletivos na escolha dos participantes dentro do universo dos servidores do TRE-TO.

Laville e Dionne (1999) explicam que o pesquisador deve decidir quais e quantos casos são necessários para atingir a profundidade e amplitude desejada no estudo. A seleção dos casos deve observar dois aspectos: os casos devem ser teoricamente úteis para os objetivos da pesquisa, e em número suficiente para permitir a análise desejada. Quanto à adequação dos casos, a questão é se representam de fato o fenômeno estudado, fornecendo os elementos necessários para verificar as proposições e responder às questões de pesquisa (YIN, 2010).

Desse modo, serão arrolados no estudo, o máximo de casos que representem de fato o fenômeno, ou seja, servidores efetivos do quadro de pessoal do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins impactados pela reforma previdenciária de 2019.

Do total de 340 servidores, 70 são cedidos de outros órgãos, e 270 são efetivos no TRE – TO, portanto, apenas os últimos serão incluídos na presente pesquisa, dos quais faremos um levantamento do perfil, distribuindo-os nas seguintes categorias:

Categoria 1: servidores do sexo masculino, na faixa etária entre 30 a 40 anos, com tempo de serviço igual ou inferior a 10 anos.

Categoria 2: servidores do sexo masculino, na faixa etária entre 40 e 50 anos, com tempo de serviço entre 10 a 20 anos.

Categoria 3: servidores do sexo masculino, na faixa etária acima de 50 anos, com tempo de serviço superior a 20 anos.

Categoria 4: servidores do sexo feminino, na faixa etária entre 30 a 40 anos, com tempo de serviço igual ou inferior a 10 anos.

Categoria 5: servidores do sexo feminino, na faixa etária entre 40 e 50 anos, com tempo de serviço entre 10 a 20 anos.

Categoria 6: servidores do sexo feminino, na faixa etária acima de 50 anos, com tempo de serviço superior a 20 anos.

Para cada categoria, serão cruzadas informações sobre função, renda mensal e perspectiva para tempo de aposentadoria.

De posse desses dados, serão levantados os impactos para cada categoria, referentes a tempo e condições de aposentadoria causados pela nova reforma previdenciária.

## **2. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: origem, evolução e consolidação.**

### **2.1. Construindo o conceito de Previdência Social.**

Nesse capítulo, sinto-me incumbida de percorrer uma trajetória de quase um século para fundamentar as investigações a que me proponho, pois o momento atual não é por si só responsável pela configuração na qual que se encontra a Previdência Social no Brasil. Uma abordagem diacrônica corrobora para justificar cada fase de evolução dos conceitos construídos e tomadas de decisões que atravessaram o percurso da formação dialética desta instituição denominada Previdência Social. Para iniciar, faz-se necessário que revisitemos os conceitos desde a sua origem para que se construa um conceito de previdência social na conjectura atual.

Numa perspectiva etimológica, o termo previdência, de acordo com Ferreira (2008) é a faculdade de prever; conjetura; precaução, previsão. No dicionário de Aurélio, o conceito já se apresenta contemplado pelo social, como um conjunto de medidas e instituições criadas para a proteção ao trabalhador ou ao funcionário (e seus dependentes ou beneficiários), na doença, na velhice, no desemprego e em caso de acidente.

Para Martins (2000), [...] a ideia essencial da seguridade é dar aos indivíduos e suas famílias tranquilidade no sentido de que, na ocorrência de uma contingência (invalidez, morte ,etc), a qualidade de vida não seja diminuída, proporcionando meios para a manutenção das necessidades básicas dessas pessoas.

Oliveira e Beltrão(1997) e FIPE (1993) entendem que a previdência social tem as características de um grupo social, cujo objetivo é assegurar aos indivíduos, por meio de um fluxo contínuo de pagamentos, as condições necessárias a sua manutenção e a de seus dependentes. Esses pagamentos são fruto da redução ou da perda de capacidade laboral, usualmente decorrentes da velhice, embora eventos como acidentes de trabalho ou morte possam ser incluídos no rol dos benefícios.

Segundo Ibrahim (2010), a seguridade brasileira pode ser definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade como descreve o caput, do art.194, da CF/88, destinada a assegurar o direito à saúde, à Previdência Social e à assistência social. É o órgão que cumpre as ações governamentais garantindo o atendimento das necessidades básicas quanto à proteção da família, à maternidade, a infância, à adolescência, à velhice e a pessoa portadora de deficiência ainda que não contribua a previdência social. (OLIVEIRA, 2000).

A Lei Eloy chaves definia o financiamento da previdência como sendo tripartite, ou seja,

os empregados contribuía com um percentual sobre seus vencimentos, o empregador com um percentual da renda bruta anual da empresa, e o Estado contribuía com recursos provenientes de uma taxa adicional sobre os serviços prestados pelas empresas a que as caixas pertenciam. A lei previa também sob a prestação de serviços dos médicos aos filiados às caixas que por sua vez eram administradas por colegiados, pois nesta época o Estado não participava da gestão. (SOCIAL, 1993)

As definições concatenam os mesmos princípios, uma vez que dialogam a noção de seguridade social e assistência social na concepção de contribuição e distribuição para o bem social. A ideia de previdência social centra-se na lógica de transferência de recursos de pessoas mais abastardas para as menos privilegiadas.

## **2.2 Origem e evolução da Previdência Social no Brasil**

Documentos registram que desde o início do período colonial já existiam organizações assistencialistas, a exemplo da Casa de Misericórdia de Santos em 1543. De acordo com Faro (1993a), o Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado (Mongeral), fundado em 1835, foi a primeira instituição previdenciária do Brasil, que tinha como segurados os funcionários do Ministério da Economia, embora bem antes, em 1821, já havia sido concedida aos professores, aposentadoria após 30 anos de serviço, havendo ainda a opção de um abono de 25% para aqueles que continuassem em atividade. Em 1795, cria-se um plano assistencial para órfãos e viúvas de oficiais da Marinha, que replicado para o Exército em 1827. Brasil (2002).

Matos et al. (2012) consideram como marco da origem formal da Previdência Social no Brasil, em 1923, com o Decreto nº 4.682, conhecido como a Lei de Eloy Chaves, então autor do respectivo projeto, que determinou a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões. Foi então com a criação do Conselho Nacional do Trabalho, através do Decreto nº 16.037, de 30 de abril de 1923 que se iniciaram as questões relativas à Previdência Social, seguida da instituição do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, através do Decreto de nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, que contemplou entre tantas outras atribuições a de orientar e supervisionar a Previdência Social, como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões que, por consequência, surgiram então os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS) e o IAPC (Instituto de Aposentadorias e Pensões dos comerciários, abrangendo marítimos, bancários, comerciários e industriais.(PARAVANE et all, 2012). Eram oferecidos

quatro tipos de benefícios: aposentadoria (normal ou por invalidez), assistência médica ao segurado e seus dependentes, medicamentos com preços especiais e pensão aos dependentes em caso de morte. Para ter direito à aposentadoria, o trabalhador deveria ter pelo menos 50 anos de idade e 30 anos de serviço.

Com a regulamentação das Caixas de Aposentadorias e Pensões, novos rumos foram tomados com a instituição de outras caixas, contemplando diversas outras categorias de trabalhadores, bancários, comerciários, aeroviários, trabalhadores rurais, servidores públicos, que elaboravam a forma de custeio da previdência da respectiva categoria, além dos benefícios a serem concedidos (NOLASCO, 2012). O Decreto nº 22.872, de 29 de junho de 1933, criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, considerado “a primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade genérica da empresa”

O sistema tripartite de financiamento da previdência social foi estabelecido pela constituição de 1935 na qual o trabalhador, o empregador e o Estado deveriam, obrigatoriamente, contribuir a previdência, conforme define a Lei nº 159, de 30 de Dezembro de 1935. Observa Oliveira et al. 1999 que o crescente débito da União inviabilizou esta forma de custeio, já que arrecadação proveniente da taxação de bens e serviços não era suficiente para quitar a parcela devida pela união. O Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho, elaborada pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, elaborou também o primeiro projeto de Consolidação das Leis de Previdência Social. A Constituição de 1946 define a não obrigatoriedade da contribuição da União. E, assim, de acordo com Matos e Simonassi (2012) a Previdência no Brasil foi utilizada como fonte de financiamento para diversos setores da economia. Oliveira et al. (1999) analisa que desde o seu início, na década de 30, a previdência social foi instrumento de manipulação política, principalmente pela utilização dos institutos como fonte de captação de poupança forçada para ser aplicada em setores estratégicos da economia, como a construção de Brasília, o financiamento da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica Nacional, dentre outros, com o objetivo de promover a industrialização e maximizar o seu apoio político.

Na sua fase inicial, os direitos previdenciários ocorrem em três dimensões: quanto ao vínculo empregatício, diferenciando o setor público e o privado; quanto ao extrato social, partindo o das classes mais ricas e organizadas para as mais pobres; e quanto ao espaço geográfico, estendendo-se os direitos dos trabalhadores urbanos para os rurais, o que acarretou numa progressão significativa dos benefícios e incorporação de assistências relevantes.

O aumento galopante de organizações previdenciárias ligadas ao governo, que eram

financiadas por contribuições dos empregados para atender à saúde e prestar auxílio em caso de desemprego, invalidez ou morte, já no final do século XIX, impulsionou o Estado ,através de uma legislação específica, a criar mecanismos de amparo a grupos de funcionários públicos, culminando com um decreto, em março de 1888, definindo os critérios de aposentadoria para os funcionários dos Correios, que tivessem no mínimo 30 anos de serviço e 60 anos de idade. A partir desse momento uma sequência de programas foram criadas, como as Caixas de Socorros nas estradas de ferro; o Fundo de Pensões dos trabalhadores da Imprensa Nacional.; a rede de proteção social os funcionários da Central do Brasil e do Ministério da Fazenda., finalizando o século com o plano de aposentadoria por invalidez e pensão por morte para os operários do Arsenal da Marinha do Rio de Janeiro.

No limiar do século XX, mais precisamente em 1911, foi criada a Caixa de Pensões da Casa da Moeda e em 1912 os beneficiados são os funcionários da Alfândega do Rio de Janeiro. Nesse contexto, é relevante considerar que o Brasil estando , neste momento, saindo do sistema escravocrata e ensaiando o seu desenvolvimento econômico através da exportação de produtos agrícolas e do processo de urbanização, tinha somente os empregados do setor público com vínculo profissional estabelecido e, por isso, foram os primeiros a serem beneficiados pela previdência social , consolidando privilégios até a atualidade.

As primeiras décadas do século XX demarcam, pois, uma guinada dos direitos sociais e trabalhistas, com a institucionalização da previdência e a lei de regulamentação de férias remuneradas e restrições ao trabalho infantil. Nessa perspectiva é que Oliveira e Teixeira (1986: 34) apontam que a estrutura previdenciária então adotada era "caracterizada pela amplitude na definição de suas atribuições, pela liberalidade na concessão de benefícios e serviços; pela prodigalidade nos gastos com estes serviços e benefícios; e por outro lado, pela natureza fundamentalmente civil das instituições de previdência, tanto no que se refere à sua gestão, quanto no referente a sua estrutura financeira". Durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945, face a significativas mudanças sociais e econômicas, houve grandes transformações na previdência social, principalmente nas áreas urbanas, configurando um perfil diferenciado com a criação dos institutos de aposentadorias e Pensões (IAPs).

Um fato de relevância se notifica nesse período que é a expansão da produção doméstica, como consequência da queda do setor cafeeiro, aumentando a representatividade do mercado interno o que levou os trabalhadores assalariados a ter maior destaque no cenário político-econômico do País. Como o sistema de Caixas vigente não gerava um volume de recursos suficiente, contrastando com as demandas sociais da emergente classe urbana, o Estado

privilegia, então, os trabalhadores urbanos e a questão previdenciária, incorporando-os à sua base de sustentação política, que se caracterizou por uma vinculação às categorias profissionais ou profissionais relacionados, em âmbito nacional em detrimento do vínculo através de empresas. Nesse sentido, argumenta Medeiros (2001: 10-11) que as políticas adotadas no primeiro governo Vargas eram dirigidas aos trabalhadores urbanos para não ferir os interesses das oligarquias rurais, então dominantes no cenário político nacional.

Essa estratégia do governo de interferir e nortear o funcionamento do sistema previdenciário culmina com a criação, em novembro de 1930, por meio do Decreto 1943, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que agregou vários órgãos já existentes, com a finalidade de regulamentar e supervisionar a previdência social.

Segundo Fausto (1997:140) o Ministério do Trabalho vem determinar a formação de paradigmas emergentes para a força do trabalho que "implicava o reconhecimento da existência da classe [trabalhadora] e visava a controlá-la com os instrumentos da representação profissional, dos sindicatos oficiais apolíticos e numericamente restritos". Com a mesma concepção, D'Araujo (1999: 116) observa que as mudanças sociais e trabalhistas da era Vargas geraram "uma nova elite sindical, grande parte dela acomodada e palaciana".

O Decreto 20.465 de 1931 vem reformular a legislação referente às Caixas com o objetivo de limitar os gastos com assistência médica e serviços complementares a 8% das receitas, bem como ampliar o regime da Lei Eloy Chaves, estendendo-o aos trabalhadores dos demais serviços públicos., o que determinou o aumento do número de Caixas para 140 em 1932 [Oliveira et al. (1994)]. A década de 30 foi marcada por criações de instituições relevantes na história da Previdência, dentre as quais destacamos:

- a) O IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos em 1933, que teve como tendo como afiliados os trabalhadores de empresas da marinha mercante;
- b) O IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários), em 1934;
- c) O IAPAC, dos comerciários, em 1934;
- d) A Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns de Café, em 1934;
- e) O IAPI, englobando os industriários, em 1936;
- f) O IPASE- Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, em 1938;
- g) O IAPETEC - Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, EM 1938.

Outro ato importante é o Decreto-Lei 5452 de 1943, que criou a Consolidação das Leis

do Trabalho (CLT), que também regulamenta a legislação da previdência social.

No final da década de trinta e início da década de 40, além dos institutos já mencionados, foram criados os seguintes órgãos assistencialistas:

- a) O Serviço Central de Alimentação do IAPI, que seria absorvido dois anos depois pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social, em 1938;
- b) O Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941;
- c) A Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, direcionada a questões da maternidade, infância, amparo aos idosos e à assistência médica aos necessitados
- d) O Serviço de Assistência Domiciliar e de Urgência (SAMDU), em 1944.

Analisa Afonso (2003) que nesse período a estrutura previdenciária do País sofreu profundas alterações com a incorporação das várias entidades assistenciais e, conseqüentemente, cresceram as alíquotas de contribuição dos empregados, pois em 1931, a contribuição já havia sido elevada para 4% do salário, atingindo posteriormente até 8%. Pires (1995) apud Afonso (2003) demonstra que no período 1930 a 1945 o número de aposentados passa de 8.009 para 110.724 e o número de pensionista, de 7.013 para 124.401, o que configuram taxas anuais de crescimento de 19,1% e 21,1%, respectivamente.

O período compreendido entre 1945 a 1966 caracteriza uma época de iniciativas governamentais no sentido de unificar as regras do sistema previdenciário e concomitantemente a deterioração das finanças dos IAPs que determinou impactos tanto nas despesas quanto na receita do sistema. A criação do ISSB- Instituto de Serviços Sociais do Brasil, em 1945, tinha como objetivo substituir os IAPs, para acabar com as disparidades e impor normas únicas ao sistema previdenciário. Porém, com a mudança de governo, quando Vargas perde o poder, o processo de uniformização do sistema fica prorrogado, só acontecendo em 1966. A Lei Orgânica de Previdência Social – LOPS de nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões que resultou, em 1966, na criação do INPS-Instituto Nacional da Previdência Social. Embora a LOPS tenha contemplado muitos setores, os trabalhadores rurais somente foram incluídos no sistema previdenciário em 1963, no penúltimo ano do governo João Goulart, quando foi aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, quando também foi criado o salário-família. Na seqüência, em 1966, o Fundo de Indenizações Trabalhistas foi substituído pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e criado o Fundo de Assistência ao Desempregado, em 1965.

Dos meados da década de 60 ao final dos anos 80, mais precisamente entre 1966 a 1988, foi um período caracterizado por unificação, expansão e crise. De início, a unificação através

da Lei Orgânica da Previdência Social que foi efetivada pelo o Decreto-Lei 66 de 21 de novembro de 1966, que criou o salário-de-benefício, definido pela média dos salários dos últimos 12 meses de contribuição. A expansão se deu nas atribuições, quando foram definidos também benefícios assistenciais, como a aposentadorias por invalidez e o auxílio-doença, constante no artigo 32 e assistência médica, no artigo 45. Nesse período foram agregados os 6 institutos de aposentadoria e pensões remanescentes e criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Nesse contexto de mudanças ocorridas no governo de Castello Branco, Campos (1994: 718), identifica três motivos para a unificação dos institutos: diminuir os custos administrativos, homogeneizar a qualidade da assistência prestada e evitar que os institutos se transformassem em "feudos eleitorais de partidos políticos, com amplas possibilidades de corrupção".

Desde então se estabeleceram dois sistemas previdenciários simultaneamente; um gerido pelo INPS, que contempla todos os trabalhadores do setor privado e o que abarca todos os funcionários públicos não vinculados à CLT, que são os sistemas públicos existentes nos níveis federal, estadual e municipal. Essas alterações de unificação favoreceu o custeio da previdência, onde era utilizado o superávit de alguns institutos para cobrir o déficit de outro, e o governo assumiu o controle da previdência social, o que caracterizou o enrijecimento do regime militar em detrimento dos direitos civis.

A ampliação da previdência rural em 1969, que foi substituído pelo Pró-rural em 1971 rompeu o vínculo entre o esforço contributivo e o benefício recebido, uma vez que a tributação da comercialização da produção agrícola não era suficiente para fazer frente aos dispêndios, o financiamento era na sua maior parte feito por meio de um acréscimo na contribuição patronal, o que caracterizou uma espécie de subsídio cruzado entre os grupos urbano e rural.

Em 1970, foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que foram unificados em 1975, com a criação do PIS-PASEP.

No governo de Garrastazu Médici, em 1973, foi regulamentada a condição de segurado dos empregados domésticos, através da Lei 5890, o que foi significativo para a reformulação da legislação previdenciária, que era definida até então pela Lei 3807 de 1960 e pelos Decretos- Lei 66 e 72 de 1966., uma vez que ampliou a definição do segurado e dos seus dependentes, concedendo a companheira e não só à esposa o direito de ser incluída entre os possíveis dependentes, bem como os benefícios da assistência alimentar, assistência-complementar e serviços de reabilitação física, como assistência reeducativa e readaptação

profissional. Também foram incluídos neste mesmo ano os jogadores de futebol.

Através da Lei 6179 de 1974 foi criada a renda mensal vitalícia, para contemplar os idosos das áreas urbana ou rural acima de 70 anos ou inválidos, garantindo-lhes assistência médica, condicionados a terem sido filiados por no mínimo 12 meses ao INPS, terem exercido atividade remunerada por no mínimo 5 anos sem serem filiados ao INPS, ou terem ingressado no INPS após os 60 anos, sem terem direito aos benefícios. Somente em 1976 é que esses benefícios previdenciários foram estendidos ao empregador rural e a sua família.

Em 1974, surge o Ministério da Previdência e Assistência Social em decorrência da cisão do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que se tornou responsável pela elaboração e execução das políticas de previdência e assistência médica e social. Com a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977, foi formada uma estrutura na qual os órgãos seriam especializados por função, o que acarretou na criação e redefinição de novos órgãos. Assim, o INPS passou a ser responsável somente pela manutenção e concessão de benefícios e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), recém-criado, ficou responsável pela prestação de serviços de assistência médica, nas áreas rural e urbana. Nesse interim, foram criados o Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), que passou a ser responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema; a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com componente assistencial ; e para complementar o SINPAS, foram criadas ainda a Fundação Nacional do Bem-estar do Menor (FUNABEM), a empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (CEME), responsável por distribuir medicamentos gratuitamente ou a preço de custo, que em 1985, foi transferido para o Ministério da Saúde. O processo de expansão contemplou a Lei 6435, em 1977, como medida inicial para regulamentar o funcionamento das entidades de previdência privada abertas e fechadas, quando no surgimento e rápido crescimento de vários fundos de pensão ligados principalmente às empresas estatais.

Simonassi (apud STEPHANES, 1994) relata que com as alterações na legislação básica, quanto aos limites, a base de cálculo, alíquotas, critérios de concessão e valor dos benefícios, no ano de 1973, marcou um momento que ficou conhecido como o milagre econômico dos anos 70. Com a crise do Petróleo em 1975, foram revistos os benefícios oferecidos pela previdência, uma vez que os benefícios estavam além das fontes de custeios, causando desequilíbrios gerenciais conjunturais e estruturais, consequência da inserção de um alto número de trabalhadores aos benefícios sem a respectiva contribuição bem como o acréscimo de valor no

cálculo das aposentadorias dos servidores públicos.

Após esse período de significativas expansões no sistema previdenciário, instala-se uma fase de crise, no início dos anos 80, no INPS, que já se configurava desde o final da década anterior num ambiente de dificuldades, em consequência da sensível redução na relação entre receitas e despesas e dos graves desequilíbrios macroeconômicos pelos quais passava o país.

Fundamenta Afonso (2003) que os problemas enfrentados pelo INPS deveu-se a fatores estruturais relacionados à incompatibilidade entre a expansão dos benefícios e as fontes de financiamento conjugados a crise econômica pela qual o país passou no início dos anos 80. Argumenta o autor que, para reverter os estado de crise, foram tomadas medidas com objetivo era equilibrar as contas públicas, por meio do aumento de receitas., como por exemplo a autorização para emissão de uma série especial de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) em 1981, buscando cobrir o saldo devedor da previdência junto à rede bancária. Foi criado nesse contexto de crise o Finsocial, em 1982, através do Decreto-Lei 1940, com a finalidade de custear os investimentos assistenciais nas áreas de alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor, cujos recursos eram oriundos de uma alíquota de 0,5% da receita bruta das instituições financeiras, seguradoras e empresas que comercializassem mercadorias; ou 5% do valor do imposto de renda devido para as empresas que comercializassem serviços. Comenta o autor que a inserção de novas medidas foi tornando o sistema cada vez mais complexo e, conseqüentemente, direcionando-o a uma inadequada tendência que se consolidaria com o uso de contribuições como fonte auxiliar de financiamento, tais como o CPMF (Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira); o COFINS (Contribuição social para financiamento da seguridade social); a CSLL (Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas), pois além de terem um teor não-progressivas, apresentam incidência em cascata (Afonso, 2003).

Esse período analisado aos olhos de Draibe (1998) expressa uma grande negatividade no que concerne ao sistema de proteção social brasileiro, onde se insere a previdência social, pela sua incapacidade de cumprir adequadamente suas funções, tais como, a baixa capacidade de incorporação dos grupos mais pobres, a baixa eficiência dos programas sociais na redução da pobreza e da desigualdade e os problemas oriundos da má focalização, que tenderam a agravar privilégios e perpetuar distorções ( Draibe, 1998: 3-4). Com a mesma concepção, Costa (1987), ao analisar o tratamento dado às aposentadorias por tempo de serviço e por idade, argumenta que Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do INPS não era então, nem

compensatório, nem redistributivista. O sistema previdenciário funcionava, em seu ponto de vista, de maneira inadequada, reproduzindo a desigualdade de renda do País (Costa, 1987).

O período que se inicia com a promulgação da Constituição de 1988 e se estende até o limiar do século XX caracteriza-se pela universalização e reforma, onde se configura uma significativa mudança na conduta dos legisladores no que tange às questões sociais, concedendo à população direitos sociais, legalizando uma estrutura de atendimento às necessidades, conforme consta o art. 194 da Constituição cidadã um conceito inovador de Seguridade Social, contemplando, assim, ações governamentais e da sociedade para assegurar os direitos nas áreas de saúde, previdência e assistência social. Nesse sentido, a Seguridade Social passa a assumir os seguintes objetivos: a) universalidade da cobertura e do atendimento; b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbana e rural; c) Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; d) Irredutibilidade do valor dos benefícios; e) Equidade na forma de participação no custeio; f) Diversidade da base de financiamento; g) Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (Brasil, 2003).

Essa postura inovadora, embora tenha contribuído para o bem-estar de vários segmentos da sociedade, principalmente com o da população rural, agravou o desequilíbrio das receitas e despesas do INPS, uma vez que não foram criadas obrigações e fontes de financiamento compatíveis com as novas obrigações propostas.

A Constituição de 1988 viabilizou a tomada de medidas para o aumento das receitas destinadas à seguridade e à previdência, por meio da Lei 7689 que criou o CSLL, com alíquota de 8%, que, em menos de 1 ano subiu para 10%<sup>20</sup>. Em 1989, a alíquota de contribuição patronal foi elevada de 18,2% para 20% e impôs-se uma sobre alíquota de 2,5 pontos percentuais sobre as instituições financeiras. Com o governo Sarney a alíquota do Finsocial foi elevada de 0,5% para 1% da receita bruta das empresas comerciais, instituições financeiras e seguradoras.

No governo Collor foi extinto o Ministério da Previdência e Assistência Social, o que ocasionou mudanças para a previdência, que ficou, em forma de secretaria, incorporada ao recém-criado Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), separando a área assistencial para o Ministério da Ação Social e a área médica para o Ministério da Saúde, bem como o INAMPS. O INPS e IAPAS se fundiram, originando o INSS.

A Lei 8112 de 1990, que instituiu o regime único dos servidores da União, autarquias e fundações federais, foi o ponto de partida para uma sequência de ações que disciplinariam

o sistema previdenciário dos servidores públicos,, constituindo assim um dos mais significantes aspectos para as finanças públicas do Brasil. Na sequência, a Lei 8212 de 24 de julho de 1991, instituiu o plano de custeio da seguridade social do RGP; segundo a qual a seguridade social deveria ser financiada pela sociedade (direta ou indiretamente), através de recursos provenientes de municípios, estados, Distrito Federal, União e contribuições sociais. Um aspecto relevante é que esta lei coloca a União como responsável por aportes financeiros, desde que a insuficiência de recursos se dê no pagamento de prestações continuadas da previdência, o que excluiria as áreas de saúde e assistência social, e leva à promulgação da Lei 8213, para estabelecer o plano de benefícios da previdência social. Foram pois essas duas leis que determinaram o efeitos concretos para o INSS, corroborando para melhores condições de vida e redução da pobreza no meio rural nos anos 90, uma vez que, segundo Delgado e Cardoso Jr. (1999), Beltrão, Oliveira e Pinheiro (2000), Silva e Delgado (2000) e Silva (2000), viabilizaram três significativas mudanças na previdência : o aumento do piso de benefício, que dobrou, passando de 0,5 para 1 salário mínimo, determinado, com isso, o aumento dos valores das aposentadorias e pensões; a concessão de benefícios a ambos os cônjuges , o que anteriormente era limitada a somente um deles; a redução em cinco anos nas idades mínimas para aposentadoria por idade, que passaram a ser de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres.

Neste sentido, argumentam Médici e Marques(1994) que o sistema se tornou mais eficiente, pelo combate às fraudes, aumento da capacidade de arrecadação e negociação de dívidas, embora tenham sido insuficientes para fazer frente ao incremento das despesas, ocasionando, dessa forma, um desacerto, cuja busca de equilíbrio entre receitas e despesas teve como estratégias a eliminação de repasses para a área de saúde a partir de julho de 1993.

No Governo Itamar Franco, mais precisamente em novembro de 1992, o Ministério do Trabalho e da Previdência Social passa novamente por um desmembramento, voltando a ser designado Ministério da Previdência Social. Com o governo de Fernando Henrique , em 1995, aconteceu outra alteração na designação e atribuições do Ministério, que passa a ser denominado Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), que perdura até o limiar do século XX e nascimento do novo século. Argumenta Afonso ( op cit) que as sucessões de mudanças tanto na vinculação e nas atribuições do órgão responsável pela questão previdenciária no final dos anos 80 e início da década de 90, refletem a situação econômica do País que, enfronhado em uma inglória luta contra as altas taxas de inflação, não havia tratado de maneira adequada as questões estruturais de longo prazo.(AFONSO, 2003)

É de notória percepção que no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, entre os anos de 1995 e 1998, há um desencontro entre o processo de estabilização econômica e os reduzidos progressos obtidos no aperfeiçoamento do regime previdenciário. Argumento Afonso (op cit) que foi a persistência de baixas taxas de inflação a partir de 1995 que evidenciou essa dicotomia e tornou mais transparente o desajustamento entre receitas e despesas da previdência social. E acrescenta que uma combinação de escassa habilidade política (ou reduzida determinação) governamental e elevado poder de reação de alguns grupos contrários impediu a concretização da tão aguardada reforma previdenciária, apesar deste tema ter se mantido nas primeiras páginas da agenda política nos oito anos do governo FHC. Um fator importante para explicar essa inércia talvez tenha sido o fato de o governo não conseguir transmitir com clareza para a sociedade qual o modelo previdenciário desejado. Esta falta de definição dos rumos a serem seguidos certamente reduziu o número de aliados nessa difícil empreitada.(AFONSO, 2003).

Nesse diapasão é que Coutinho (1998) aponta a fragmentação do apoio político e o fato dos benefícios oriundos serem dispersos e de tardia materialidade como fatores restritivos à reforma.

Com a Lei 9630 de abril de 1998, tentou-se regulamentar e uniformizar as alíquotas e regras de contribuição dos funcionários públicos civis da União, autarquias e fundações, definindo uma alíquota de 11% para as contribuições dos funcionários públicos das três esferas de governo, haja vista o contexto de prolongadas discussões sobre alterações no INSS, o regime previdenciário dos servidores públicos, seus privilégios, diferenças em relação ao RGPS e seu enorme desequilíbrio atuarial que ganharam relevância da agenda do país. Com efêmera vigência, esta lei dá lugar a Lei 9783 de 28 de janeiro de 1999, onde foi definido que os aposentados e pensionistas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário também passariam a contribuir para o financiamento de seu regime previdenciário, com base em uma alíquota de contribuição básica de 11% sobre o valor total da aposentadoria ou pensão. Acrescenta a referida lei, no seu artigo 2º sobre alíquotas temporárias de 9%, incidindo sobre a faixa salarial entre R\$ 1200,00 e R\$ 2500,00 e de 14% para salários acima de R\$ 2500,0, isentando de contribuição a parcela da aposentadoria ou pensão inferior a R\$ 600,00, valor este aumentado para R\$ 3000,00 quando o servidor fosse aposentado por invalidez ou tivesse mais de 70 anos. Em resposta a grandes pressões por parte do funcionalismo público, a Lei 9188 de 19 de julho de 2000, em seu artigo 7º, revogou as sobre alíquotas temporárias e decreta a devolução aos funcionários e beneficiários dos valores cobrados a mais no curto período de seis meses da

existência de cobrança adicional.

Face ao construto histórico da previdência pelo qual percorremos até aqui, nos apropriamos de saberes que nos impulsionam a analisar que depois dos vinte e um anos que vivemos sob a ditadura civil-militar, instalou-se um processo de redemocratização com a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte (1987/1988), culminando com a Constituição Federal de 1988, em que os constituintes asseguraram os direitos sociais como direitos fundamentais em seu Artigo 6º, constituindo as bases legais para o desenvolvimento de um novo marco civilizatório, através da definição dos direitos sociais constitucionalizados como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Observa-se que o conceito de Seguridade Social assimila um sentido mais abrangente, quando no Artigo 194 se estabelece que “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”, tendo como objetivos: a universalidade do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade das fontes de financiamento e a participação democrática da comunidade em sua gestão. (BRASIL, 2002). É relevante perceber que o legislador se respaldou nos modelos de Estados de Bem-Estar europeus, buscando garantir um conjunto de direitos sociais ao trabalhador. Analisa Behring (2008) que desde o início dos anos 90 esses direitos sociais foram limitados pela hegemonia do capital financeiro na economia brasileira, ocasionada por meio das contrarreformas do Estado brasileiro, que, trouxeram grandes consequências sobre a Previdência Social. Argumenta Behring (op cit) que as reformas previdenciárias, estimuladas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, reduziram o alcance dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal, constituindo-se em verdadeiras contrarreformas, considerando que existe uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal, além de um aspecto realmente regressivo “nas condições de vida e de trabalho das maiorias” .

Foi nesse panorama de crise econômica da economia brasileira que o Governo Temer ensaia uma nova proposta de contrarreforma da previdência social para atender aos interesses do capital financeiro, com o objetivo de reduzir os recursos do orçamento da União para as políticas sociais e ampliar os recursos para remuneração dos juros e encargos da dívida pública. Nessa perspectiva é que a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 287, de dezembro de

2016, trata da reforma da Previdência e da Assistência Social, como uma estratégia de manutenção dos ganhos do capital financeiro, se apropriando de uma significativa parcela do orçamento público, contraindo uma dívida pública que mais ainda compromete a previdência e conduz ao panorama da atual proposta da reforma previdenciária.

### **3 AS LEIS PREVIDENCIÁRIAS: reformas e impactos**

Reforma de Previdência é uma experiência necessária e vivenciada por vários países para adequar seus sistemas às mudanças no perfil demográfico e no mercado de trabalho. Os fatores que justificam as adequações recaem no aumento da expectativa de vida e diminuição da taxa de fecundidade, que ocasiona o aumento do número relativo de idosos, bem como, a alta taxa de informalidade no mercado de trabalho, que juntos reduzem a parcela da população em idade ativa.

No cenário brasileiro, ainda se soma outro fator que é a baixa contribuição previdenciária. Estudos preveem que em 2025, dada à tendência de envelhecimento da população, mais da metade dos indivíduos que não são cobertos pelo sistema previdenciário terá mais de sessenta anos, o que aumentará consideravelmente os gastos com benefícios assistenciais já que esse contingente será adotado pela Previdência Social mesmo sem ter contribuído.

Na atualidade, no Brasil, a população com mais de sessenta e cinco anos representa menos de 15% da população total, mas gasta mais de 10% do PIB em previdência. Estudos comparativos mostram que esse percentual de gastos se dá em países cuja população com mais de sessenta e cinco anos chega aos 20%. Países com o perfil do Brasil como Canadá e Estados Unidos, que possuem mais de 15% da população idosa, têm gastos previdenciários inferiores a 10% do PIB. Por outro lado, países estrutura etária jovem como a do Brasil, como México, Turquia e Coréia do Sul gastam menos de 10% do PIB em previdência.

Giambiage et al, (2007) apontam que o impacto desse fenômeno tem sido agravado por três razões: o baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), da ordem de apenas 2,6% ao ano (a.a.) desde a estabilização de 1994, em um contexto de crescimento do quantitativo físico de benefícios acima dessa taxa, que tem causado um “efeito denominador”, elevando o coeficiente entre o gasto em aposentadorias e pensões e o produto (Giambiage et al, 2007); os aumentos reais do salário mínimo (SM) e do piso previdenciário – de mais de 100% acumulados nos últimos 13 anos –, que beneficiam dois de cada três aposentados e pensionistas, gerando um incremento importante da remuneração média dos aposentados, que se somou ao crescimento do número de benefícios.; e a condescendência de uma legislação que permite aposentadorias precoces, gerando um subsídio considerável para aqueles que passam a receber o benefício relativamente cedo, onerando as contas públicas (Giambiage et al, 2007).

De acordo com o Banco Mundial países desenvolvidos e em desenvolvimento

necessitam de reformas em seus sistemas (Holzmann e Hinz ,2005). Comparando com outros países da América Latina, o Brasil, é o único que optou por fazer mudanças paramétricas no sistema ao invés de implantar uma reforma estrutural, uma vez alguns países latino-americanos introduziram um sistema privado de previdência, substituindo o sistema público por um sistema completamente privatizado, enquanto outros países agregaram um sistema privatizado ao sistema público. Embora o objetivo dessas reformas tenha sido diminuir os custos fiscais, diminuir a pobreza nas idades mais avançadas e fortalecer o mercado financeiro, essas reformas vêm recebendo várias críticas relacionadas a quatro pontos principais: cobertura, desempenho dos fundos, governança e custos fiscais. (FERRANI, LEIPZIGER e SRINIVAS,2002).

No que tange à cobertura, os novos sistemas são pouco acessíveis, em sua maioria, uma vez que atende somente aos trabalhadores do setor formal e somente uma parte desses trabalhadores contribui. Em sistemas onde os benefícios dependem fortemente das contribuições, um baixo nível de contribuições significa que somente uma parte da população economicamente ativa, aquela que contribui regularmente, irá receber um benefício adequado. (FERRANI, LEIPZIGER e SRINIVAS,2002).

No que se refere ao desempenho dos fundos, evidencia-se a desconfiança de que esses fundos não conseguirão obter retornos financeiros suficientes. Os teóricos apontam que essa desconfiança vem do fato de que os fundos ainda não investem em carteiras bem diversificadas, principalmente por causa da legislação que não permite tal diversificação, somando-se ao pouco poder na decisão de como os seus aportes serão investidos e gerenciados, por parte dos contribuintes, além dos altos custos administrativos. (FERRANI, LEIPZIGER e SRINIVAS,2002).

Nesse sentido, é reconhecido pelos críticos que a governança dos novos sistemas é muito fraca e que o alto investimento dos fundos de pensão em títulos do governo é somente mais uma fonte de financiamento das dívidas do governo. Privatizar o sistema público de aposentadoria não diminui a importância de uma boa administração pública. (FERRANI, LEIPZIGER e SRINIVAS,2002).

No que concerne ao custo fiscal, fundamentam os teóricos que após a reforma, os governos incentivavam a transferência dos trabalhadores para os novos sistemas através de prêmios de reconhecimento pelo período de permanência no sistema antigo, além de o governo ter que arcar com os benefícios pagos sob o antigo sistema de repartição simples sem ter acesso aos fluxos de caixa das contribuições dos novos trabalhadores.

Conseqüentemente, os benefícios pagos aos participantes do antigo sistema ficaram sendo financiados por impostos e pelos investimentos dos fundos de pensão em títulos do governo. Dessa forma, os novos sistemas também contribuem para o aumento do custo fiscal, já que em alguns países, os governos garantem uma pensão mínima, tendo que honrar esses compromissos futuramente. (FERRANI, LEIPZIGER e SRINIVAS,2002).

Lawrence Thompson – um dos maiores especialistas mundiais em sistemas de seguridade social – contraria a tese defendida pelos neoliberais de que a melhor solução seria uma transmutação de sistema público (de repartição simples), para o sistema privado (baseado na capitalização individual. Uma transição dessa espécie é muito difícil, porém, porque exige pagamento dos compromissos previdenciários do antigo sistema ou sua conversão a dívida pública expressa, enquanto ao mesmo tempo transferindo para um conjunto de instituições a responsabilidade pela operação do sistema previdenciário. (THOMPSON, 2001, p. 125/126).

Suportada pela ideia de que a Previdência Social se origina do diálogo entre a luta dos trabalhadores por seus direitos e a concessão das classes dominantes para a efetivação desses direitos, esta converge concepções ideológicas, políticas e sociais.

As reformas previdenciárias fundam-se em ajuste contábil/fiscal, oriundas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial (Stiglitz, J. & Orszag, P., 1999), que levou os países ditos “emergentes” a privatizarem os seus sistemas previdenciários, através do documento denominado “Envejecimiento sin crises”, assinado pelo Banco Mundial, que propunha três regras elementares: a primeira seria uma pensão básica para todos os cidadãos em nível de pobreza; a segunda, um modelo de capitalização privado obrigatório com gestão privada do capital financeiro e uma terceira regra com a adoção de um sistema de poupança livre capitalizado também. (Todeschini, 2000, p. 86). Embora tenha havido uma adesão gradativa por parte dos países emergentes, como Uruguai, Paraguai, Argentina, Peru etc., o Brasil apresentou uma resistência inicial para a implantação, tal como recomendara o FMI e o BM (VIANNA, 2002, p. 76).

Para a realidade do Brasil, o Instituto Liberal apresentou, no início da década de 90, caso uma proposta explicitamente privatista, baseada no sistema chileno, onde foi feita a substituição do regime de repartição simples, público, por um sistema de capitalização individual, privado. Com essa proposta, “os trabalhadores contribuiriam com 17% de seus rendimentos, sendo 10% para o custeio da aposentadoria; 2,5% para o seguro invalidez ou morte; e ainda 4% destinados aos serviços de saúde”. (CARVALHO FILHO, 1998, p. 554). O Estado assumiria um papel de

“fiador” do sistema, de modo a garantir, tal como no Chile, uma renda mínima para os que não conseguirem financiar os seus benefícios, ou em caso de falência das seguradoras.

Indo de encontro a essa proposta de privatização do sistema previdenciário brasileiro, o Deputado Eduardo Jorge, do Partido dos Trabalhadores, apresentou, em 1994, uma outra proposta que preconizava “aprimorar o sistema existente, objetivando alcançar princípios doutrinários elementares, sem mudanças estruturais, considerando a dificuldade do consenso político” (CARVALHO FILHO, 1998, p. 555). Esta proposta consistia na “adoção de um Regime Básico Universal, compulsório, de repartição, mais previdência complementar, facultativa, de capitalização” (CARVALHO FILHO, 1998, p. 555), que levaria à criação do Ministério da Seguridade Social, que seria incumbido da arrecadação e centralização das receitas da seguridade social como um todo. Somente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998, que esta proposta foi incorporada em parte, de forma que não alterou substancialmente o sistema de previdência público brasileiro.

Reconhecida pela mídia como reforma da previdência, a Emenda Constitucional nº 20, que tramitou no Congresso Nacional desde o ano de 1992, basicamente contribuiu para delimitar a idade para o pedido das aposentadorias, da seguinte forma: a) para os segurados servidores públicos, pertencentes aos regimes próprios, 60 anos (homem) e 55 anos (mulher), desde que contenham com 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição, mais a exigência de dez anos de serviço público e cinco anos no cargo em que o(a) segurado(a) pretende aposentar-se; b) para os segurados do RGPS, embora tenha havido a discussão do chamado “ponto e vírgula”, restou o requisito da idade de 65 e 60 anos, para homens e mulheres, respectivamente, sendo que pudessem solicitar os seus benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição se tiverem 35 e 30 anos, respectivamente, de contribuição. Esses critérios recaíram nas faixas de transição para os segurados com 53 anos e 48 anos de idade, homem e mulher, respectivamente, podendo solicitar, na modalidade proporcional, os seus benefícios da aposentadoria proporcional. Poucas outras alterações foram incrementadas pela Emenda Constitucional nº 20, evidenciando-se: a) o término da aposentadoria especial para os professores universitários, mantida somente para os professores do ensino fundamental e médio, desde que exerçam suas atividades em sala-de-aula, desaparecendo, igualmente, o direito à aposentadoria especial dos magistrados e membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas; b) vedação da acumulação de mais de uma aposentadoria como servidor público, ressalvados os casos constitucionalmente acumuláveis; c) término das aposentadorias específicas, relativas a algumas categorias profissionais, tais como aeronautas, jogadores profissionais, juízes classistas e telefonistas; d) possibilidade da cobertura privada dos acidentes do trabalho; e) competência da Justiça do

Trabalho para executar de ofício as contribuições sociais previstas no art. 195, I, a e II da CF/88, decorrentes das sentenças emanadas da Justiça Especializada e f) tratamento diferenciado à previdência privada, sendo abandonada a ideia do Regime Facultativo Complementar Público, conforme preconizado pela CF/88. (PEREIRA NETTO, 2002, p. 209-212).

Desta forma, a maioria dos teóricos consideram inadequado, sob o ponto de vista científico, o uso do termo Reforma Previdenciária para uma mudança de tão limitado teor. Para os estudiosos, uma verdadeira Reforma do sistema Previdenciário somente ocorreu com a promulgação da EC nº 20/98, na instituição do fator previdenciário pela Lei nº 9.876, de 26.11.99 (DOU 29.11.99), uma vez que contempla uma pluralidade de elementos: a) expectativa de vida dos segurados, cuja taxa de sobrevivência é dada pelo IBGE; b) tempo de contribuição dos segurados até o momento do requerimento; c) idade dos segurados ao protocolarem os seus pedidos e, d) uma alíquota, sempre invariável, igual a 0,31. O Fator Previdenciário alterou significativamente o valor inicial dos benefícios, já que conjugou o tempo de serviço/contribuição dos segurados, com a idade em que se encontram no momento do pedido de seus benefícios e suas expectativas de vida.

Nesse diapasão, fundamenta Boschetti (2003), que “a reforma da Previdência Social realizada em 1998 atingiu, não só, mas com maior impacto, os trabalhadores regidos pela CLT, sobretudo os do setor privado. As consequências da reforma foram todas no sentido de reduzir a amplitude dos direitos conquistados com a Carta Magna, o que ocorreu por meio de diversos mecanismos...” (BOSCHETTI, 2003, p. 34). Nesse mesmo sentido, omenta a autora que a reforma proposta pelo governo de Luis Inácio da Silva apresenta o mesmo objetivo: “de um presumível déficit contábil da Previdência”, em detrimento da questão central que é a “consolidação da seguridade social como núcleo central de um Estado social universal, justo e equânime. Reformar a Previdência pelo ângulo do corte e redução dos direitos é, no mínimo, render-se à lógica securitária atual e restritiva, que subordina o social ao econômico e aos ditames do mercado” (BOSCHETTI, 2003, p. 44).

Nesse talvez é que o ano de 1998 foi marcado pelas principais mudanças no setor previdenciário brasileiro, com ênfase em algumas regras para o acesso à aposentadoria, que apresentavam falhas e privilegiavam as classes mais abastadas, como também no déficit financeiro que assolava os cofres da previdência desde 1995. Aposentadoria por Tempo de Serviço (ATS) favorecia homens e mulheres após 25 anos de serviço. Dessa forma, as pessoas que tinham cargos e salários melhores e quase não mudavam de emprego se aposentavam mais cedo e recebiam a aposentaria por mais tempo também. Em contrapartida, as classes mais

desfavorecidas tinham mais dificuldade para se aposentar por tempo trabalhado, uma vez que por ocuparem cargos mais inferiores, a rotatividade em vários empregos causava dificuldade na comprovação do tempo de serviço e estes, por isso, aposentavam-se na maioria das vezes apenas por idade. Afim de corrigir esse problema de solidariedade invertida, a reforma de 1998 começou a eliminar gradativamente o sistema de ATS e adotar mudanças nas regras de cálculo dos benefícios e a concessão da aposentadoria seria dada de acordo com o tempo de contribuição para os cofres previdenciários por cada trabalhador (NETTO, 2002).

A partir da Reforma de 1998, os cálculos do valor a ser recebido na aposentadoria por cada trabalhador passou a considerar fatores diferentes, de forma a torna-lo mais justo e minimizar o déficit financeiro da previdência. Até então o cálculo era baseado nos salários recebidos apenas nos últimos 36 meses (3 anos) de serviço prestado, favorecendo, dessa maneira, os servidores, cujos salários elevassem nesse período de final de exercício da profissão, levando significativa vantagem sobre aqueles que tiveram salários inferiores no mesmo período. Com a Reforma, o benefício passou a ser calculado sobre os 80% maiores salários ganhos entre julho de 1994 e o período no qual estava sendo solicitada a aposentadoria, sob correção monetária. Sobre o tempo de contribuição foi aplicado o fator previdenciário, com o objetivo de tornar mais longo o tempo de contribuição e, conseqüentemente, as pessoas se aposentassem mais tarde. A esse respeito, argumenta Delgado (2001) que a modificação fez com que a idade média por tempo de contribuição dos homens, que era em torno dos 54,3 anos, passasse para os 56,9 anos, e das mulheres que era em torno dos 49,7, anos passasse a 52,2 anos. O fator previdenciário corresponde ao tempo de contribuição até o instante de aposentadoria, e a idade do segurado no instante do requerimento do benefício. Quanto mais alta for essa expectativa de vida pós-aposentadoria, maior o denominador do cálculo do fator e menor o valor do benefício pago ao futuro aposentado, sendo que essa redução pode chegar até 30% para quem se aposentasse mais cedo. Esse dado justifica a opção de muitos contribuintes não terem dado entrada ao pedido de aposentadoria após o tempo de contribuição previsto por lei, preferindo prorrogar seu tempo de trabalho para que o valor da aposentadoria pudesse ser maior. No cálculo deste fator serão somados ao tempo de contribuição, 5 anos para mulheres e 5 anos para professores que comprovarem o exercício da função nos níveis básico, fundamental e médio e 10 anos para professoras que comprovarem o exercício da função nos mesmos níveis de ensino que os homens (CHARRISE, [2002]). Assim, o valor da aposentadoria do beneficiado será obtido através da multiplicação entre o fator previdenciário e o valor médio de contribuição apresentado por este (CHARRISE, [200?]).

Em 1999 foi outorgada a Lei n.º 9.876/99 que estimulava a adesão dos contribuintes ao setor da previdência e foram criados o PES (Programa de Estabilidade Social) e o PREV prêmio, que premiava por intermédio de sorteio, os contribuintes que estiverem em dia com o INSS. Com o intuito de aumentar a população assistida pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), tais pacotes de medidas tiveram por intuito estabilizar o déficit do setor, até 2019, em 1,5% do PIB (Produto Interno Bruto). Se tais medidas não fossem tomadas o prejuízo poderia chegar aos 3,5% do PIB no mesmo período referido (NETTO, 2002).

Outros ajustes no que tange à separação das fontes de custeio para o sistema previdenciário e o assistencial; mudança no limite de idade para aposentadoria dos trabalhadores rurais; revisão das aposentadorias especiais para professores e mudança no tempo de aposentadoria para as mulheres, ainda foram necessários, visto que este último disposto se baseia no fato de que, de acordo com as estatísticas de expectativa de vida, as mulheres vivem mais que os homens, o que, portanto, torna incoerente o fato das mesmas contribuírem cinco anos menos que os homens (BRASIL, 2009).

A reforma de 2003 foi aprovada pelo Senado, no dia 11 de dezembro de 2003, após muitas discussões do futuro do setor previdenciário e de seu déficit, focando maior preocupação com a previdência pública do que com a privada. De acordo com Jorge (2004), previa-se que, com as novas diretrizes, em 20 anos a economia chegaria a 60 bilhões de reais, sendo que a União economizaria 47 bilhões de reais e estados e municípios mais 13 bilhões de reais (JORGE, 2004).

Esta Reforma primou pela manutenção das condições da aposentadoria dos funcionários públicos já aposentados e por não interferir no direito adquirido dos servidores que já podiam se aposentar, porém preferiam continuar trabalhando. Já os servidores em atividade, que não atendiam a essas condições, passariam a ter direito da integralidade dos benefícios caso atendessem a cinco requisitos, a saber: para os homens: 60 anos de idade, 35 anos de contribuição, 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e estar no mesmo cargo nos últimos 5 anos; para as mulheres: 55 anos de idade, 30 anos de contribuição, 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e estar no mesmo cargo nos últimos 5 anos. Não atendidos esses requisitos, a aposentadoria seria calculada sobre a média dos salários comprovados que o servidor recebeu durante toda a vida, que seria evidentemente um valor inferior ao integral caso atendesse aos cinco requisitos.

Quanto aos servidores públicos que ingressassem no setor após a vigência da Reforma, receberiam o teto máximo pago pelo INSS previsto em 2.400 reais e se quisessem receber mais

teriam que contribuir com a previdência complementar (REFORMA..., 2003), pois a Reforma tinha fechada a previdência complementar somente para todos os contribuinte que não fizessem parte do setor público; e o valor a ser recebido pelo servidor público dependeria da boa gestão financeira da diretoria dos fundos complementares.

Outra medida tratava sobre o requerimento do pedido de aposentadoria pelo servidor em atividade que atingisse a idade mínima de acordo com as regras (53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres) e tivesse 30 anos de contribuição. Caso o contribuinte quisesse dar entrada no benefício por idade até dezembro de 2005 e não atendendo aos cinco requisitos para garantir sua integralidade, seriam descontados 3,5% por ano não trabalhado no valor final do benefício a ser pago pelos cofres previdenciários. A partir de janeiro de 2006 o desconto passaria a 5% por ano. Dessa forma, o intuito era fazer com que os servidores continuassem na ativa e, para estimular tal continuação, a Câmara dos Deputados aprovou o chamado “abono permanência”, que seria pago para que os servidores trabalhassem até atender aos cinco requisitos para atingirem o valor integral de suas aposentadorias, porém esse abono deixaria de ser pago assim que a aposentadoria fosse solicitada (JORGE, 2004).

Uma quarta medida tomada pela referida Reforma visava rever o teto pago para os pensionistas e dependentes, da seguinte forma: os que, na época, já eram pensionistas ou dependentes dos servidores públicos continuariam a receber as pensões de forma integral. Fora isso, os pensionistas passariam a receber o teto pago pelo INSS de 2.400 reais e caso esse valor fosse excedido deveria haver um corte de 30% sobre o excedente. Já os dependentes que recebessem um valor acima do limite de 1.440 reais teriam que deixar para os cofres públicos 11% do valor recebido. Os pensionistas e aposentados estaduais que ultrapassassem o teto de 1.200 reais também estariam sujeitos ao desconto percentual citado (REFORMA..., 2003).

A última determinação desta reforma era em relação à criação de três subtetos, nos quais as aposentadorias de servidores de determinados setores seriam baseadas. Para os servidores públicos estaduais e do sistema judiciário, as aposentadorias seriam o equivalente a 90,25% do salário do desembargador da República, enquanto que para os funcionários do legislativo estadual seriam equivalentes ao salário de um deputado estadual. Por fim, os empregados do sistema executivo estadual receberiam como benefício máximo o salário do governador (JORGE, 2004).

Com a Emenda Constitucional nº 47/2005, conhecida como PEC paralela, foram revistas algumas medidas da reforma aprovada em 2003, principalmente direcionadas à abrangência da aposentadoria especial, que além dos servidores públicos portadores de algum tipo de acuidade, funcionários públicos que trabalhassem em situações insalubres ou de risco, como policiais civis,

também teriam direito a esse tipo de benefício. Os portadores de necessidades especiais de acordo com o novo texto teriam o limite de isenção de contribuição previdenciária maior e se optassem pelas vias gerais de aposentadoria teriam condições especiais para seu ingresso. Os trabalhadores regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), sendo os mesmos do setor público ou privado, que trabalharam em condições insalubres ou de risco tem direito no computo do tempo de contribuição um acréscimo relativo a essas atividades, sendo 40% para os homens e 20% para as mulheres. Para os que não fossem abrangidos pela CLT, o direito poderia ser adquirido através de mandado de injunção (FREUDENTHAL, 2015).

A referida emenda tinha também como objetivo aumentar o número de contribuintes, com o conseqüente desaceleramento do trabalho informal, estimulando os patrões a estabelecerem vínculo empregatício com seus funcionários. Além disso, funcionários de baixa renda ou contribuintes que se dedicam exclusivamente ao serviço doméstico no âmbito de sua residência e que pertençam a famílias de baixa renda teriam carências para solicitação do benefício reduzidas e as alíquotas destinadas à contribuição previdenciária seriam menores (MELLO, 2005).

Outra alteração da emenda diz respeito aos funcionários públicos que tenham ingressado no setor até 16/12/1998, para os quais as regras para requerimento do benefício seriam distintas daquelas exigidas em 2003, uma vez que, antes das novas regras, os homens deveriam ter a idade mínima de 60 anos e 35 anos de contribuição e as mulheres 55 anos e 30 anos de contribuição. Com as novas diretrizes, os servidores ativos que excedessem o tempo de contribuição teriam direito, para cada ano excedente, a redução de 1 ano na idade requerida para ter direito e acesso à aposentadoria. Analiticamente a nova base de cálculo para pedido de aposentadoria era feita pela chamada fórmula 85/95, que para os homens funcionava sendo resultado do somatório entre o tempo de contribuição e a idade atual, sendo que esta soma deveria ser igual a 95, e para as mulheres valia o mesmo somatório, porém o resultado deveria ser igual a 85. Todos os anos excedentes eram descontados da idade mínima exigida. Portanto, se um homem tivesse 40 anos de contribuição e 57 anos de idade, seu somatório seria igual a 97, o que acarretariam em dois anos a menos no tempo de espera para pedido da aposentadoria. Sendo assim, ao completar 58 anos de idade já teria direito ao benefício (MELLO, 2005).

Em 2015, o então ministro da Previdência Social, Carlos Eduardo Gabas, retomou as discussões sobre a volta da fórmula 85/95 e a isenção do fator previdenciário no cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição. Todavia, um projeto de lei já existente prevê que quem começou a trabalhar mais cedo poderá se aposentar antes da idade mínima exigida, se trabalhar mais, e aposentar-se com valor integral e estar isento do fator previdenciário. Caso o

servidor não queira mais exercer sua função e quiser, de acordo com as regras vigentes ter acesso ao benefício da aposentadoria, terá o valor da mesma calculado levando-se em consideração o fator previdenciário, o que acarretará em um valor inferior ao da integralidade caso optasse pela primeira alternativa. O projeto segue em discussão (FREUDENTHAL, 2015).

A reforma de 2007 direcionou para alguns direitos do homem que, até então, só eram concedidos às mulheres. O auxílio reclusão e a pensão por morte passaram a ser direito adquirido do homem; enquanto, que para aumentar a seguridade das mulheres grávidas desempregadas ou que pararam de contribuir com o INSS, o benefício do salário-maternidade, atendidas algumas condições, era concedido no chamado “período de graça”, que varia de 12 a 36 meses (SOUZA, 2013).

Já com as reformas que ocorreram entre 2012 e 2013, os novos servidores públicos do Legislativo, Executivo, Judiciário, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público passaram a ser regidos por novas regras para que pudessem receber o valor integral de suas aposentadorias. Assim, os servidores que ganhassem acima de R\$3.900,00 (teto do INSS no período), só teriam direito à integralidade de seu benefício se ingressassem em um plano de previdência complementar que lhes pagaria uma aposentadoria extra a partir dos 35 anos de contribuição. Os servidores dos três poderes continuariam contribuindo com 11%, porém sobre o teto do INSS e não mais sobre o salário total recebido e poderiam contribuir em até 7,5% sobre o excedente através do fundo complementar, enquanto os servidores da União continuariam contribuindo com 22% sobre o teto do INSS, podendo contribuir até 8,5% sobre o excedente no fundo complementar (BRASIL, 2013).

A partir de 2015, novos caminhos foram tomados pela Previdência social no Brasil. As novas regras para aposentadoria descritas pela Medida Provisória nº.676 passaram a entrar em vigor, embora tenham sido vetadas inicialmente pela presidente Dilma Rousseff, pois como o texto inicial aprovado pelo Congresso Nacional voltava a utilizar a fórmula do fator previdenciário 85/95, a presidente entendeu que, com o aumento da expectativa de vida do brasileiro, geraria um número de aposentados muito maior do que o número de contribuintes em idade ativa, e, assim, uma fórmula alternativa deveria ser assumida para que a longo prazo os cofres da previdência não entrassem em colapso. Se atualmente temos uma proporção aproximada de 9 pessoas em idade ativa para cada idoso; termos para 2030 uma previsão de 5 pessoas na ativa para cada idoso; em 2050, 3 e, em 2060, apenas 2,3 trabalhando. De acordo com especialistas se o veto não fosse feito os gastos com o setor aumentariam em R\$3,2 trilhões até 2060. A referida Reforma se estabelece como mais um dos inúmeros ajustes fiscais pelos

quais todos os setores da economia têm passado para controlar a atual crise econômica que a nação brasileira está passando (MATOSO, 2015).

Dessa forma, com a nova regra 85/95 progressiva, como ficou conhecida, o segurado se aposentará mediante alcance dos pontos através da soma da sua idade e o tempo de contribuição até o momento do pedido da aposentadoria. Alcançados os pontos o contribuinte terá direito a integralidade de seu benefício sem aplicação do fator previdenciário. Caso os pontos não sejam alcançados, se o segurado quiser dar entrada ao pedido de aposentadoria, por já ter o tempo de contribuição, este terá levado em consideração no momento do cálculo de seu benefício o fator previdenciário vigente baseado na expectativa de sobrevida da população decorrente de pesquisas realizadas pelo IBGE (Matoso, 2015). Assim, os homens têm que somar 95 anos pontos, contando a idade do segurado com o tempo de contribuição até o momento do pedido da aposentadoria e as mulheres, 85. As aposentadorias que foram pedidas antes da mudança das regras não passarão por qualquer modificação, uma vez que foram regidas por outra legislação trabalhista. Com isso, objetiva-se que os servidores fiquem mais tempo em atividade profissional e haja um controle do gasto do setor (BRASIL, 2015).

Uma vez que a regra 85/95 é progressiva, até 2022 a base de cálculo de pontos sofrerá modificações e o tempo de contribuição passa a ser maior para que a aposentadoria integral seja direito adquirido dos contribuintes. De acordo com a MP (Medida Provisória) as pontuações a sofrerão acréscimos até atingirem o limite de 90 pontos para as mulheres e 100 pontos para os homens (BRASIL, 2015).

Outra mudança vigente no setor previdenciário naquele ano foi em relação ao pagamento de pensão por morte, que passou a ter carência e tempo de recebimento de acordo com a faixa etária do beneficiário; o beneficiário receberá o valor da atual pensão do segurado ou o valor ao qual este teria direito se fosse aposentado por invalidez na data do falecimento. Para ter acesso ao benefício, o cônjuge deve comprovar matrimônio ou união estável de 2 anos e o segurado deve ter contribuído pelo menos 18 meses com o INSS (Salomão, 2015); porém, se o tempo de união ou de contribuição não atenderem, o cônjuge, mesmo assim, terá direito ao recebimento da pensão apenas por 4 meses. Se o cônjuge for inválido para o trabalho ou apresentar alguma acuidade, este poderá ser pensionista enquanto durar essa condição. E ainda como exceção a regra, caso o segurado falecido tiver como causa-morte um acidente de qualquer natureza ou doença decorrente da atividade profissional, mesmo sem ter contribuído os 18 meses com a previdência e não tiver 2 anos de união, o(a) esposo(a) terá direito à pensão seguindo a faixa etária descrita na Tabela 2 (SALOMÃO, 2015).

Em relação ao auxílio-doença o empregador que antes pagava apenas pela primeira quinzena do afastamento do empregado passará a pagar pelo mês todo, ou seja, por 30 dias, e a partir de então o funcionário passará a ser assistenciado pela previdência e o valor recebido por este será uma média simples das 12 últimas contribuições com a previdência (DUARTE, 2015).

#### **4. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA COM A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019: teor e aplicação**

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que estabeleceu muitas alterações no sistema da previdência social, com regras de transição e modificações relacionadas à Seguridade Social, podemos evidenciar os aspectos relevantes para o servidor público, a seguir:

1. O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor da referida Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:
  - a) 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem;
  - b) 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;
  - c) 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;
  - d) 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;
  - e) 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.

Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, ficaram definidas as seguintes regras, no que concerne aos requisitos de idade e de tempo de contribuição:

- a) 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;
- b) 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem;
- c) 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022;

No que se refere aos servidores da União, até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social, poderão pedir aposentadoria voluntária, desde que acumulem os seguintes critérios:

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

- 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;
- c) Por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiverem investidos, quando insuscetíveis de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria; ou
- d) Compulsoriamente, quando se tratar de incapacidade permanente para o trabalho.

Nesse sentido foi estipulado uma Tabela Progressiva INSS para entrar em vigor a partir de 01/03/2020, cuja alíquota da contribuição devida pelo empregado, inclusive o doméstico, e trabalhador avulso, será progressiva sobre o salário, conforme abaixo:

- a) Até R\$ 998,00 – 7,5%
- b) De R\$ 998,01 até R\$ 2.000,00 – 9%
- c) De R\$ 2.000,00 até R\$ 3.000,00 – 12%
- d) De R\$ 3.000,00 até o limite do salário de contribuição -14%

Ressalta-se que poderá ser instituído por Lei sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, sendo que nestes casos a aposentadoria terá valor de um salário mínimo

Quanto à idade mínima para aposentadoria no regime geral de previdência social passa a ser:

- a) De 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, observado tempo mínimo de contribuição, o qual será determinado por legislação específica;
- b) De 60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher, para **trabalhadores rurais** e para os que exercem suas atividades em regime de economia familiar, tais como o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

As Regras de Transição para o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até 13.11.2019, fica assegurado o direito à aposentadoria, quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem; e
- b) somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 pontos, se mulher, e 96 pontos, se homem, observado que, a partir de 1º.1.2020, a

pontuação será acrescida de um ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir o limite de 100 pontos, se mulher, e de 105 pontos, se homem.

Os casos específicos remetem ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até 13.11.2019, para o qual fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem; e
- b) Idade de 56 anos, se mulher, e 61 anos, se homem. A partir de 1º.1.2020, as referidas idades serão acrescidas de 6 meses a cada ano, até atingir 62 anos de idade, se mulher, e 65 cinco anos de idade, se homem.

Já para o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até 13.11.2019 e que na referida data contar com mais de 28 anos de contribuição, se mulher, e 33 anos de contribuição, se homem, fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencher, cumulativamente, os requisitos:

- a) 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem; e
- b) cumprimento de período adicional correspondente a 50% do tempo que, na data 13.11.2019, faltaria para atingir 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem.

Para o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de 13.11.2019 poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- a) 60 anos de idade, se mulher, e 65 anos de idade, se homem. A partir de 1º.1.2020, a idade de 60 anos da mulher será acrescida em 6 meses a cada ano, até atingir 62 anos de idade; e
- b) 15 anos de contribuição, para ambos os sexos.

A Emenda Constitucional nº 103 de 2019 traz também alterações substanciais para aplicação aos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, se comparadas ao que é estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelas Emendas 20, de 1998, 41 de 2003 e 47 de 2005, que estabeleciam regras uniformes para os RPPS de todos os entes da federação, que também era encontrada nas Constituições anteriores. Agora se encontram definidas normas específicos para as três instâncias, Estados, Distrito Federal e Municípios, com aplicabilidade imediata, normas com período de vacância e normas não autoaplicáveis.

Nesse diapasão, é relevante considerar que a aplicação aos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios das mesmas regras de benefícios dos servidores federais previstas na EC

nº 103 de 2019 exige a edição de normas pelos entes federativos. A edição dessas normas é fundamental para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, isonomia de tratamento entre os segurados de RPPS dos mais de 2.100 entes federativos, facilitando a compensação financeira entre os regimes. (Secretaria da Previdência, 2019).

No que concerne às normas imediatamente aplicadas, segundo a Nota Técnica do SEI nº 12212/2019, de 22/11/2019, destacam-se:

1. Competência privativa da União para editar normas gerais sobre inatividades e pensões das polícias militares e corpos de bombeiros militares, constante no Art. 22, XXI da Constituição.
2. Preceito segundo o qual a utilização de tempo de contribuição de cargo público e de emprego ou função pública, ainda que se trate de tempo de contribuição para o RGPS, acarreta o rompimento do vínculo com a Administração Pública, ressalvando-se a concessão de aposentadoria pelo RGPS até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019, de acordo com Art. 37, § 14 da Constituição e art. 6º da Emenda Constitucional nº 103/2019.
3. Vedação de complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes, que não seja decorrente da instituição do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição ou que não seja prevista em lei que extinga RPPS, ressalvadas as complementações de aposentadorias e pensões já concedidas, previsto no Art. 37, § 15 da Constituição c/c o art. 7º da Emenda Constitucional nº 103/2019.
4. Regra de filiação previdenciária segundo a qual o servidor que venha a exercer mandato eletivo, na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem, constante no Art. 38, V, da Constituição
5. Vedação de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo, ressalvadas as incorporações efetivadas até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019 Art. 39, § 9º da Constituição c/c o art. 13 da Emenda Constitucional nº 103/2019.
6. Concessão do abono de permanência nas regras permanentes. (Por meio de lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem restringir o alcance dessa norma, estabelecendo critérios para seu pagamento), segundo o Art. 40, § 19 da Constituição,

7. Concessão do abono de permanência com base nas regras de transição das Emendas anteriores, enquanto não forem extintas para os RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante lei do respectivo ente que refere integralmente a sua revogação pelo art. 35, incisos III e IV, da Emenda Constitucional nº 103/2019.
8. Exclusão da possibilidade de aplicação, como sanção administrativa, da pena de aposentadoria compulsória de magistrados e membros do ministério público dos Estados, com direito a proventos proporcionais ao tempo de serviço, segundo os Arts. 93, VIII; 103-B, § 4º, III; e art. 130-A, § 2º, III da Constituição.
9. Direito à contagem recíproca do tempo de serviço militar e do tempo de contribuição ao RGPS ou RPPS, para fins de inativação militar ou aposentadoria, de acordo com Art. 201, § 9º-A da Constituição.
10. Manutenção, no âmbito do RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cálculo dos proventos de aposentadoria concedida com fundamento na integralidade da remuneração, conforme lei do respectivo ente federativo em vigor antes da publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019.
11. Regras jurídicas de transição e disposição transitória para a concessão de aposentadoria especial ao policial civil do Distrito Federal, constante no Art. 5º e art. 10 da Emenda Constitucional nº 103/2019.
12. Limitação do rol de benefícios do RPPS às aposentadorias e à pensão por morte (os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade não devem ser pagos à conta do RPPS, ficando a cargo do Tesouro dos entes federativos, passando agora a ser considerado como um benefício estatutário e não mais previdenciário, integrando a remuneração para todos os fins, com relação ao salário-família e o auxílio-reclusão, entendemos que a sua natureza é de benefício assistencial a ser concedido a servidores de baixa renda, inclusive quando aposentados, não integrando a remuneração destes, estando a cargo do ente federativo o seu pagamento)., fundamentado no Art. 9º, §§ 2º e 3º da Emenda Constitucional nº 103/2019.

No que tange às normas com período de vacância, destacam-se:

1. Vigência das alíquotas de contribuição do RPPS da União, que terá início no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação da Emenda (respeito a anterioridade nonagesimal).
2. Ausência de aplicabilidade para Estados, Distrito Federal e Municípios da

alteração de redação ao art. 149 da Constituição e da cláusula de revogação contida na alínea a do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35 da Emenda Constitucional nº 103/2019, enquanto estiverem em período de vacância, já que dependem de referendo para o início de sua vigência, mediante a publicação de lei destes entes, conforme o II do art. 36 da mesma Emenda.

3. Ausência de aplicabilidade para Estados, Distrito Federal e Municípios da possibilidade de instituir alíquotas de contribuição para o custeio do RPPS de forma progressiva e de fazer incidir contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas sobre o valor dos proventos e pensões que superem o salário mínimo – em caso de déficit atuarial – enquanto não houver o referendo mediante lei de que trata o inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional nº 103/2019.

#### **4.1. Os impactos da Reforma advinda da EC Nº 103/2019 para o servidor público**

A Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que trata da Reforma da Previdência, alterou substancialmente as regras atuais de aposentadorias e pensões dos trabalhadores de modo geral, seja da iniciativa privada ou do serviço público, unificando algumas regras, extinguindo as regras de transição em vigor há anos e implantando mudanças substanciais com novos itens.

Como as reformas anteriores, que convergiam as regras de aposentadoria do RPPS- Regime Próprio de Previdência Social e RGPS- Regime Geral de Previdência Social, a EC 103/2019 equipara os dois regimes, considerando-se os seguintes requisitos:

No RPPS, o benefício de aposentadoria por invalidez do servidor público assume nova terminologia, denominada como aposentadoria por incapacidade permanente, através da qual o servidor público será aposentado por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando não for susceptível de readaptação. Nesses casos é obrigatória a realização de avaliações periódicas para que se verifique a viabilidade ou não da concessão da aposentadoria. Aplicada também para o RGPS, a aposentadoria por incapacidade permanente é calculada à razão de 60% da média aritmética dos 100% salários de contribuição, aplicando sobre este resultado o acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que ultrapassar 20 (vinte) anos de contribuição até o limite de 100%. Excetua-se a essa regra, os casos em que a incapacidade do servidor for ocasionada por acidente do trabalho, doenças do trabalho ou doença profissional, já que os proventos de inatividade serão no percentual de 100% da média total estipulada, ou seja, de todos os salários de contribuição de julho de 1994 ao mês

anterior que se der a aposentadoria.

Zuba (2020) sintetiza através do quadro sinóptico as mudanças ocasionadas com a EC 103/2019:

<b>Antes da Reforma</b>	<b>EC 103/2019</b>
<i>Previsão legal:</i> a aposentadoria por invalidez do servidor está prevista no artigo 40, § 1º, I, da Constituição Federal, e regulamentada, para servidores federais, no artigo 186 da Lei 8.112/91.	<i>Previsão legal:</i> passará a ser chamada de <i>Aposentadoria por Incapacidade Permanente</i> e será regulamentada por futura lei complementar, valendo por enquanto as regras de transição previstas na EC 103/2019 (artigo 10, § 1º, II.)
<i>Requisitos:</i> servidor ficar incapacitado de forma total e permanente para o exercício do cargo. Há obrigatoriedade de realização de perícia médica para identificar o grau da incapacidade e se há a necessidade da assistência permanente de terceira pessoa. Esse benefício tem natureza precária, ou seja, se as condições de saúde do segurado melhorarem, ele poderá voltar ao cargo, mediante o instituto da reversão.	<i>Requisitos:</i> servidor será aposentado por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insusceptível de readaptação. Ainda serão detalhados pela lei complementar futura.
<i>Cálculo:</i> o valor da aposentadoria por invalidez será integral, ou seja, 100% da média aritmética simples das 80% maiores contribuições a partir de 1994, se a incapacidade for decorrente do acidente do trabalho, de doenças profissionais e doença do trabalho ou doença grave especificada em lei. Nos demais casos, será proporcional ao tempo de contribuição (TC/30 se mulher e TC/35 se homem). Existem regras de transição para servidores ingressos antes de 2003.	<i>Cálculo:</i> proventos – 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%). Exceção: incapacidade decorrente do acidente do trabalho, doenças profissionais e doença do trabalho em que o valor será 100% da média (não fala nada das moléstias graves). Não tem regra de transição para os cálculos.

Fonte: Zuba (2020,p.257-258)

Fica evidente que, para a aposentadoria por invalidez, segundo o texto sugerido pela EC103/2019, os servidores do RPPS sofrerão grande prejuízo, no que se refere principalmente ao valor a ser recebido, já que só receberá aposentadoria integral (100% da média) aquele que tiver contribuído 40 anos. A esse respeito, Zuba (2020) manifesta-se criticamente, ao considerar que Aposentadoria por incapacidade é um benefício de Risco e não um benefício Voluntário. Dessa forma, utilizar a mesma regra de cálculo da aposentadoria voluntária para uma

aposentadoria de risco é penalizar duas vezes aquele que infelizmente foi acometido pelo risco de doença ou acidente, ou seja, não foi por escolha própria, por opção, mas por força das circunstâncias. Na mesma linhagem de pensamento, ainda argumenta a autora que

ao não mais autorizar a integralidade do cálculo para os segurados acometidos de doenças graves (rol especificado no artigo 186, § 1º, da Lei 8.112/91 – tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, esclerose múltipla, hepatopatia grave, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica adquirida (AIDS) ou contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada) –, ocasionará grave prejuízo financeiro aos beneficiários mais vulneráveis. O afastamento da proporcionalidade nessas situações gera ofensa ao princípio da dignidade da pessoa Humana. (ZUBA, 2020, p257-58).

Nesse diapasão, é relevante ainda considerar que embora haja regra de transição para a aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público antes de 2003, estabelecida na EC 70/2013, na EC 103/2019 não há regra de transição para a aposentadoria por incapacidade.

No que tange à nova aposentadoria voluntária do servidor público, a EC 103/2019 modifica os requisitos para a concessão de aposentadorias, que além de comprometer o cálculo do valor dos benefícios previdenciários, exige-se que os servidores atendam aos seguintes requisitos:

<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
65 anos de idade	62 anos de idade
25 anos de contribuição	25 anos de contribuição
10 anos de serviço público	10 anos de serviço público
5 anos no cargo	5 anos no cargo

Fonte: Zuba (2020, p.258)

Para calcular os proventos da aposentadoria, a Reforma altera as regras, que terá como base a média aritmética dos 100% (cem por cento) salários de contribuição contados a partir de julho de 1994 e utilizará percentuais escalonados de acordo com o tempo de contribuição, observando a seguinte proporção: 60% (sessenta por cento) da média aritmética supracitada, acrescida de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que ultrapassar 20 (vinte) anos

de contribuição (até 100%), ou seja, só receberá 100% (cem por cento) da média quem tiver 40(quarenta) anos de contribuição. Dessa forma, como os proventos considerarão todos os salários de contribuição a partir de julho de 1994, é interessante que o servidor, se quiser permanecer no regime em vigor, faça a averbação de períodos trazidos do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, já que neste regime limitam-se ao valor do teto, determinando mudança negativa no cálculo da aposentadoria, segundo se evidencia no quadro elaborado por Zuba (2020).

<b>Antes da Reforma</b>	<b>EC 103/2019</b>
<p><i>Previsão legal:</i> a aposentadoria voluntária atualmente pode ser por <i>idade</i> (artigo 40, § 1º, III, <i>b</i>, da CF/88) ou <i>tempo de contribuição</i> (artigo 40, § 1º, III, <i>b</i>, da CF/88). Requisitos estão previstos na própria Constituição Federal.</p>	<p><i>Previsão legal:</i> a EC retira os requisitos de idade mínima e de tempo de contribuição da Constituição e possibilita apenas um tipo de aposentadoria voluntária (idade + tempo de contribuição) e atribui para a futura lei complementar regulamentar os requisitos. Enquanto não editada a lei complementar, ficam valendo as regras do artigo 10, § 1º, I, da EC 103/2019.</p>
<p><i>Requisitos:</i> aposentadoria por idade (mulheres aos 60 anos e homens aos 65 anos, e mínimo de dez anos no serviço público e cinco anos no cargo) ou <i>Aposentadoria por Tempo de Contribuição e Idade</i> (mulheres aos 55 anos e 30 anos de contribuição e homens aos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição, sendo no mínimo dez no serviço público e cinco no cargo). Professor: Podem se aposentar com 5 anos a menos no tempo de contribuição e na idade.</p>	<p><i>Requisitos:</i> Aposentadoria Voluntária (mulheres com 62 anos e homens com 65 anos e ambos com 25 anos de contribuição, dez anos de serviço público e cinco anos no cargo). Professor: 60 anos homens e 57 anos mulheres e 30 anos de efetivo exercício no magistério, dez anos de efetivo serviço público e cinco anos no cargo em que for concedida a aposentadoria. Tais requisitos poderão ser mais detalhados ou alterados pela lei complementar futura.</p>
<p><i>Cálculo:</i> o valor da <i>aposentadoria por idade</i> será proporcional ao tempo de contribuição (TC/30 se mulher e TC/35 se homem) sobre a média das 80% maiores contribuições de todo o período contributivo, desde 1994. O valor da <i>aposentadoria por tempo de contribuição</i> será corresponde a 100% da média aritmética simples das 80% maiores contribuições a partir de 1994).</p>	<p><i>Cálculo:</i> proventos – 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).</p>

Fonte: Zuba (2020,p. 259)

Um aspecto que também merece destaque no tratamento da EC 103/2019 é o caso em

que o servidor público contribuir para o RPPS sobre o total de sua remuneração, inclusive em valores superiores ao teto do INSS, exceto aquele que ingressou no serviço público após a implementação do Regime de Previdência Complementar – RPC, no qual se estabelece limitação tanto na obrigação tributária quanto no valor a ser recebido, como benefício ao teto do INSS. Assim, sendo, os servidores atuais só conseguem se aposentar com valores superiores ao teto do INSS, se tiverem um histórico de contribuição nesse mesmo piso, o que não se configura como um privilégio, mas como uma contraprestação do que foi contribuído, no total de 11% sobre toda a remuneração, pelo servidor, e 22% pela instituição a qual é vinculado.

A análise mais amíúde sobre os novos requisitos de aposentadoria denuncia que as mulheres, notadamente, as professoras, caíram em maior prejuízo, já que terão que trabalhar mais até completarem a nova idade mínima, uma vez que deverão contribuir mais tempo para alcançarem o mesmo valor do que os homens, ou seja, 40 anos de contribuição para ter 100% da média. Foi na Emenda Constitucional 103/2019 que essa discrepância ajustada, no artigo 26, § 5º; no entanto somente para as mulheres do RPPS, que se autorizou que o tempo mínimo de contribuição para início do acréscimo de 2% por ano contribuído fosse a partir dos 15 anos de contribuição e não a partir de 20 anos como ficou determinado para os homens.

Nesse sentido, comenta Zuba (2020) que a EC 103/2019 comete grave injustiça para com as mulheres servidoras públicas, por adotar a mesma regra de cálculo da regra geral para as regras especiais; com isso, para a mulher poder usufruir da aposentadoria com idade menor do que a do homem terá que ter começado a trabalhar mais cedo para compensar os anos a menos, já que só receberá 100%, quando contribuir 40 anos.

Embora se reitere o erro nas demais regras de aposentadoria, estendendo-se à aposentadoria especial, observa-se a maior discriminação entre trabalhadoras servidoras públicas do RPPS e trabalhadoras do RGPS, caracterizando uma afronta ao princípio da isonomia, previsto no artigo 5º.

Evidenciam-se nesse território as regras de transição que advêm de emendas constitucionais anteriores que alteraram as regras de aposentadoria dos servidores públicos e criaram as regras de transição que ainda vigoram. Para isso, é relevante a observância da data de ingresso do servidor no serviço público, uma vez que é a partir dessa informação que se determina a fórmula de cálculo de seus proventos de aposentadoria. Até o momento, considera-se que o servidor que ingressou no serviço público antes da vigência da Emenda Constitucional 41/2003, ou seja, até 31.12.2003, faz jus a proventos de aposentadoria calculados com base na última remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria (integralidade), bem como

ao reajustamento do seu benefício na mesma data e mesma proporção dos servidores ativos (paridade), condicionado aos seguintes requisitos:

<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
60 anos de idade	55 anos de idade
35 anos de tempo de contribuição	30 anos de tempo de contribuição
20 anos de tempo de serviço público	20 anos de tempo de serviço público
10 anos na carreira	10 anos na carreira
5 anos no cargo	5 anos de cargo

Fonte: Zuba (2020,p. 262)

Já para os servidores que ingressaram no serviço público até 16.12.1998, de acordo com a Emenda Constitucional 47/2005, usufrui da regra de transição para a concessão de aposentadoria voluntária com integralidade e paridade, desde que se atenda aos seguintes requisitos:

<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
Idade mínima resultante da redução do limite previsto (60 anos de idade) na proporção de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista (35 anos).	Idade mínima resultante da redução do limite previsto (55 anos de idade) na proporção de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista (30 anos).

<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
35 anos de tempo de contribuição	30 anos de tempo de contribuição
25 anos de serviço público	25 anos de serviço público
15 anos na carreira	15 anos na carreira
5 anos de cargo	5 anos de cargo

Fonte: Zuba (2020, p. 262)

Em outra perspectiva, quando os servidores não se adequam às regras da transição anteriormente citada, ou quando os servidores ingressaram no serviço público em momento posterior à vigência da Emenda Constitucional 41/2003, ou seja, a partir de 01.01.2004, os proventos de aposentadoria serão calculados com base na média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição compreendidos entre julho de 1994 até o mês anterior à concessão da aposentadoria. A esse servidor é garantido o reajuste do benefício na mesma data

e índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS; desde que se enquadrem aos parâmetros:

<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
60 anos de idade	55 anos de idade
35 anos de tempo de contribuição	30 anos de tempo de contribuição
10 anos de tempo de serviço público	10 anos de tempo de serviço público
5 anos no cargo	5 anos de cargo

Fonte: Zuba (2020,p. 262)

No que se refere à EC 103/2019, propriamente dita, foram criadas duas regras de transição. A primeira está prevista no artigo 4º, prevendo que os servidores só poderão se aposentar antes das novas idades mínimas, 65 e 62 anos, desde cumpram os seguintes requisitos cumulativos: 1) 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem; 2) 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher; e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; 3) 20 (vinte) anos de serviço público; 4) 5 (cinco) anos no cargo efetivo que se der a aposentadoria; 5) somatório de idade e do tempo de contribuição, incluídas frações, equivalentes a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem.

Considera-se que esses critérios serão alterados com o passar dos anos. No que tange à idade, a partir de 1º de janeiro de 2022, a margem de 56(cinquenta e seis) para mulheres e 61(sessenta e um) para homens será elevada para 57 (cinquenta e sete) e 62 (sessenta e dois) respectivamente. Quanto à *pontuação*, a partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação (86M/96H) será acrescida a cada ano de um ponto, até atingir o limite de 100 pontos, para mulheres, e 105 pontos, para homens, avançando, progressivamente, como se desenha no quadro:

	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
2019	96 pontos	86 pontos
2020	97 pontos	87 pontos
2021	98 pontos	88 pontos
2022	99 pontos	89 pontos

2023	100 pontos	90 pontos
2024	101 pontos	91 pontos
2025	102 pontos	92 pontos
2026	103 pontos	93 pontos
2027	104 pontos	94 pontos
2028	105 pontos	95 pontos
2029	105 pontos	96 pontos
2030	105 pontos	97 pontos
2031	105 pontos	98 pontos
2032	105 pontos	99 pontos
2033	105 pontos	100 pontos

Fonte: Zuba (2020,p. 263)

A segunda regra de transição da EC 103/2019 está no artigo 20, dispondo que, para quem ingressou no serviço público em cargo efetivo até a data de promulgação da Emenda, poderá se aposentar antes do cumprimento das novas idades mínimas (65/62), desde que preenchidos cumulativamente os requisitos: 1) 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher e 60 (sessenta) anos de idade, se homem; 2) 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; 3) 20 (vinte) anos de efetivo serviço público; 4) 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; 5) período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor da emenda, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição (pedágio de 100%). Dessa forma, o cálculo dos proventos de aposentadoria dessa segunda regra de transição também terá como base a média aritmética dos 100% (cem por cento) salários de contribuição contados a partir de julho de 1994 e utilizará percentuais escalonados de acordo com o tempo de contribuição, na seguinte proporção: 60% (sessenta por cento) da média aritmética, acrescida de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder 20 (vinte) anos de contribuição (até 100%). Ainda é relevante considerar que, nas situações em que se configura a integralidade, a EC103/2019 estabelece uma integralidade mitigada, condicionada, assim, à carga horária variada, a partir da qual se calcula o seu provento com base na média aritmética simples dessa

carga horária, de forma proporcional ao número de anos completos de recebimento e de contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total de aposentadoria.

Evidencia-se também que a EC 103/2019 proíbe a acumulação de benefícios previdenciários de aposentadorias dentro do Regime Próprio de Previdência Social, ressalvadas as hipóteses decorrentes de cargos constitucionalmente acumuláveis, e de proventos de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social decorrentes do exercício do cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Nessas condições, o cálculo, para quem optar por essa nova regra de transição terá o mesmo cálculo da regra geral, ou seja, 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, considerando-se para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição, até que se alcance os 100%. Nos casos dos servidores que ingressaram no serviço público posteriormente à existência de Previdência Complementar do Servidor Público, esse cálculo será limitado ao teto do INSS.

Face a essas regras de transição postas na EC 103/2019, ficaram eliminadas as regras de transição vigentes como a EC 41/2003 e EC47/2005, para aquisição da integralidade expressamente no artigo 35, ou seja, não observando o direito dos servidores que estavam cumprindo as regras mais rígidas das emendas anteriores.

Nesse sentido, se manifesta Zuba (2020):

A Reforma da Previdência é extremamente perversa com o servidor público na regra de transição e ainda aumenta progressivamente a idade da regra de transição, o que faz com que haja uma corrida sem-fim para se alcançar a aposentadoria. Ocorre que as regras de transição anteriores estão no meio de sua fruição por muitos servidores, que estão se esforçando para cumprir requisitos mais rígidos para alcançá-las. Não respeita expectativa de direito daqueles que estavam no meio do processo de transição, e já se cria nova regra de transição única, a qual deve se submeter às novas regras de cálculo e não às antigas que ainda garantiam paridade e integralidade. Haverá possibilidade de alcançar a paridade e a integralidade apenas os servidores que tiverem ingressado no serviço público antes de 2003. Mesmo assim, em verdade, a EC 103/2019 estabelece uma *integralidade mitigada* (artigo 4º, § 8º, da EC 103/2019), pois, a depender da situação remuneratória do servidor, não receberá necessariamente a sua última remuneração. Portanto, mesmo os servidores que conseguirem atingir os novos requisitos para se aposentarem com paridade e integralidade não necessariamente terão os proventos com base na última remuneração (ZUBA, 2020,p.265-266)

Outra dimensão modificada pela EC 103/2019 foi a aposentadoria especial do servidor público que, embora tinha previsão constitucional no artigo 40, § 4º da Constituição Federal,

seus requisitos não haviam ainda sido regulamentados. Diante do contexto de não regulamentação, o Supremo Tribunal Federal – STF autorizou a utilização, no que couber, dos requisitos previstos nos artigos 57 a 58 da Lei 8.213/91, enquanto não fosse editada lei complementar específica para os servidores públicos. Até então, a aposentadoria especial do servidor era benefício previdenciário concedido ao servidor, com 25 anos de contribuição, exposto permanentemente a agentes nocivos, de ordem física, química ou biológica, em ambiente insalubre. Para que se comprove semelhante estado exige-se o formulário do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP), preenchido pela empresa com base em Laudo Técnico de Condições Ambientais de Trabalho (LTCAT), expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho. Agora, com a EC 103/2019 fica alterada significativamente a aposentadoria especial, deixando para futura Lei Complementar dispor os critérios de concessão de aposentadoria em favor dos segurados cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade. Dessa forma, na regra transitória, o artigo 19 da EC 103/2019 traz os seguintes critérios que serão utilizados até a edição da futura lei complementar.

<b>Antes da Reforma</b>	<b>EC 103/2019</b>
<p><b>Previsão legal:</b> a aposentadoria especial do servidor não tem lei específica, sendo utilizados, no que couber, os requisitos previstos nos artigos 57 e 58 da Lei 8.213/91, em decorrência da previsão constitucional do artigo 40, § 4º, que autoriza a criação de critérios e requisitos diferenciados para a aposentadoria dos servidores quando o trabalho for nocivo à saúde, e Súmula Vinculante 33 do STF.</p>	<p><b>Previsão legal:</b> será regulamentada por futura lei complementar, valendo por enquanto as regras transitórias previstas na EC 103/2019 (artigo 19).</p>
<p><b>Requisitos:</b> para ter direito à aposentadoria especial, o servidor deverá comprovar, além do tempo de trabalho, efetiva exposição aos agentes físicos, biológicos, químicos ou associação de agentes prejudiciais pelo período exigido para a concessão do benefício (25 anos).  Há autorização da conversão do tempo especial em comum na Lei 8.213/91, mas</p>	<p><b>Requisitos:</b> o servidor deverá acumular idade mínima e tempo de contribuição na atividade insalubre: 60 anos de idade e 25 anos de contribuição em atividade insalubre, dez anos no serviço público e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria. Não autoriza a conversão do tempo especial em comum posterior à promulgação da EC.</p>

a jurisprudência não se firmou ainda sobre essa possibilidade Tema 942 STF.	
<b>Cálculo:</b> o valor da aposentadoria especial corresponde a 100% do salário de benefício (média aritmética simples das 80% maiores contribuições a partir de 1994).	<b>Cálculo:</b> proventos – 60% da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de todo o período contributivo, desde 1994, observando-se, para as contribuições que excederem o tempo de contribuição mínimo para a concessão do benefício, os acréscimos de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição (até 100%).

(ZUBA , 2020,p.267-268)

A leitura do quadro que dialoga o antes e o depois da Emenda evidencia que a EC 103/2019 trouxe regra de transição baseada em pontuação (artigo 21) aos servidores que já tenham ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data da promulgação da emenda, quando preencherem cumulativamente: somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas frações, equivalente a 86 pontos, para ambos os sexos, sujeita a 25 anos de efetiva exposição e contribuição; 20 anos de efetivo serviço exercício no serviço público; e cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria (ZUBA , 2020,p.268).

Sobre a criação da idade mínima, Zuba (2020) se posiciona criticamente, ao dizer:

Aqui cabe a crítica sobre a criação de idade mínima, sem a respectiva análise atuarial e do risco do ambiente de trabalho, não se coaduna com o instituto do benefício da aposentadoria especial. Isto porque o intuito do instituto é justamente possibilitar a retirada do servidor daquele ambiente insalubre, para que ele não venha a adoecer ou morrer no ambiente de trabalho. Portanto, de que adianta criar tal regra se na prática o servidor terá que continuar no ambiente insalubre até atingir a idade. Imagine um servidor que começa a trabalhar em ambiente insalubre aos 20 anos de idade. Depois de 25 anos trabalhando nesse mesmo ofício teria direito à aposentadoria, mas, posteriormente à EC, como terá apenas 45 anos, terá que trabalhar mais 15 anos até chegar à idade mínima de 60 anos! Será a mesma coisa que não existir a figura da aposentadoria especial, porque dela não se beneficiará nenhum servidor.

.....  
 Por fim, cumpre observar que a regra geral de cálculo não foi adaptada para a quantidade menor de tempo necessário para aposentar, de modo que os servidores em condição insalubre só terão 100% da média se trabalharem 40 anos. Assim, o valor do benefício será rebaixado ainda mais, pois quem se aposenta nessa condição não terá mais do que 25 anos de contribuição (ZUBA , 2020,p.268-269).

Referente à pensão por morte do servidor público, similarmente ao RGPS, foi adotada uma nova metodologia de cálculo proporcional ao número de dependentes do servidor falecido e proporcional ao tempo contribuído, como se analisa no quadro abaixo:

Antes da Reforma	EC 103/2019
<b>Previsão legal:</b> a pensão por morte tem garantia constitucional no artigo 40, da CF/88 e seus requisitos descritos na legislação infraconstitucional (artigos 215 a 225 da Lei 8.112/90). Há garantia constitucional do pagamento da pensão em patamar não inferior ao salário mínimo (artigo 40, § 2º, da CF).	<b>Previsão legal:</b> a EC estabelece os critérios de cálculo em seu próprio texto, agora com a análise do conjunto dos dependentes para se chegar a uma proporcionalidade no cálculo da pensão.
<b>Requisitos:</b> Dependentes previstos no artigo 222 da Lei 8.213/91 rateiam o valor calculado e essas cotas são reversíveis.	<b>Requisitos:</b> dependentes serão detalhados em futura lei complementar e terão cotas não reversíveis.
<b>Cálculo:</b> o cálculo da pensão é de 100% da aposentadoria do segurado falecido ou do valor que teria direito se se aposentasse por invalidez na data do óbito. Conforme a regra da aposentadoria por invalidez atual, o valor do salário de benefício corresponde à média das 80% maiores contribuições, desde 1994, multiplicada pela proporcionalidade do tempo contribuído até a data do óbito (TC/30 para mulheres e TC/35 para homens). Há a garantia do pagamento de 1/3 do valor da remuneração do servidor falecido.	<b>Cálculo:</b> respeitado o limite máximo dos benefícios do RGPS, o valor da pensão por morte equivalerá a uma cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10% por dependente, até o limite de 100% calculadas sobre o valor da aposentadoria que o servidor recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente (60% da média aritmética de todo período contributivo, a partir de 1994 + 2% por ano contribuído que passar de 20 anos de contribuição).

(ZUBA, 2020, p.269)

Dessa forma, com a nova regra de pensão, respeitando-se o limite máximo dos benefícios do RGPS, o valor da pensão por morte equivalerá a uma cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10% por dependente, até o limite de 100% calculadas sob duas hipóteses: a primeira, quando se trata de óbito de servidor público aposentado, sobre a totalidade dos proventos do servidor público falecido; ou, numa segunda hipótese, no caso de óbito de servidor público em atividade sobre o valor dos proventos aos quais o servidor público teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente.

No entanto, quando se trata do servidor que entrou antes da instituição de previdência privada e não optou pela migração para o RPC, há uma *regra de transição* em que a pensão terá valor de 50% (cota familiar) acrescida de 10% por dependente (até 100%) sobre a totalidade dos proventos do servidor falecido acrescido de 70% do que passar do teto; e sobre o valor dos proventos a que o servidor teria se tivesse se aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, exceto na hipótese do óbito ter sido por acidente do trabalho, doença profissional ou

do trabalho, em que será 100% da remuneração do servidor público, acrescido de 70% da parcela excedente a esse limite.

Nesse diapasão, é relevante compreender que tanto na nova regra geral quanto na de transição, as cotas por dependente acabarão com a perda dessa qualidade, não sendo reversíveis aos demais dependentes; porém preservado o valor de cem por cento da pensão por morte, quando o número de dependentes remanescentes for igual ou superior a cinco (artigo 23, § 1º, da EC 103/2019). Já no que tange ao tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes, a sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos para o RGPS (artigo 23, § 4º, IV, da EC 103/2019).

A leitura da regra geral e das regras de transição denuncia uma significativa perda de vantagens no valor de referência para a pensão dos servidores públicos, principalmente quando se analisa que as cotas familiares incidirão sobre o valor do provento de aposentadoria do servidor falecido ou sobre o valor que teria recebido a título de aposentadoria por invalidez, cujo cálculo está condicionado ao tempo de contribuição vertido, exceto se o óbito decorrer de acidente do trabalho ou doença profissional, situação em que os proventos corresponderão à totalidade da média.

A esse respeito, adverte Zuba (2020):

(...) as propostas da EC 103/2019 em relação às alterações nas regras de pensão para os servidores públicos são muito severas e devem ser observadas, por todos os servidores, pois a morte é o fato gerador da pensão por morte, de modo que os requisitos deverão ser observados na data da ocorrência da contingência e não na data de ingresso do servidor no serviço público. (ZUBA, 2020,p.271)

E na sequência, ainda acrescenta:

Como os servidores atualmente contribuem enquanto ativos em relação a todo o valor de seus proventos, salvo os que migraram para o Regime de Previdência Complementar ou que ingressaram no serviço público depois de sua implementação, pois os proventos já estarão limitados ao teto, essa redução tão drástica se torna totalmente desproporcional ao que foi contribuído (sobre o total da remuneração e não somente até o teto do RGPS), principalmente porque aqui estamos falando de um benefício de risco e não programado (ZUBA, 2020,p.271).

Outro aspecto que merece significativa atenção na EC 103/2019 centra-se em seu artigo 12, § 2º, quando dispõe que o rol de benefícios dos Regimes Próprios de Previdência Social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte. Ademais, na regra do servidor público, também não se estabelece a garantia constitucional de piso de um salário mínimo para as pensões; a propósito que existem muitos servidores públicos federais que recebem atualmente

remuneração abaixo do teto do INSS. Diante da dupla proporcionalidade no cálculo da pensão sugerido pela EC 103/2019, finca-se o risco real de haver pensionistas de servidores recebendo menos que o valor do salário mínimo, comprometendo, assim, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Relevante intervenção constitucional se dá através da EC 103/2019, quando esta estabelece vedações e limites ao acúmulo de aposentadorias e pensões, na forma de regra de transição, conforme o disposto em seu art. 24. Não será mais permitida a acumulação de mais de uma aposentadoria à conta do RPPS, salvo se relacionadas aos cargos acumuláveis, conforme artigo 37 da Constituição Federal; e de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão deixada por cônjuge ou companheiro à conta do RGPS ou RPPS. Face ao que dispõe a emenda, no caso de recebimento de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro e de pensão por morte e de aposentadoria em ambos os regimes, será assegurado o direito de recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

- a) 60% do valor exceder um salário mínimo, até o limite de dois salários mínimos;
- b) 40% do valor que exceder dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos;
- c) 20% do valor que exceder três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos; e
- d) 10% do valor que exceder quatro salários mínimos. Nesse contexto, reclama Zuba (2020):

Sobre esse ponto, cabe crítica ao modelo proposto porque não respeita a elementar justa contrapartida da contribuição previdenciária, ferindo, portanto, o princípio constitucional da contributividade (art. 201 da CF/88). Afinal, pode gerar grave desproporcionalidade entre o que foi efetivamente contribuído pelo segurado ou servidor e o que efetivamente será recebido a título de benefício previdenciário (que pode ser, inclusive, menor do que um salário mínimo no segundo benefício). Portanto, andou mal a Reforma da Previdência nessa inovação sugerida, a qual poderá, inclusive, ser questionada judicialmente sobre sua constitucionalidade. (ZUBA, 2020,p.272-273).

No que se refere à nova modalidade contributiva, a EC 103/2019 cria e altera as alíquotas de contribuição devidas pelos segurados do RGPS e do RPPS. Antes da Emenda havia contribuição sobre a renda mensal dos segurados do RGPS em alíquotas diferenciadas para empregado, empregado doméstico e avulso (8% a 11%); facultativo e contribuinte individual (5% a 20%) e segurado especial (2,1% sobre a comercialização rural). Por sua vez, para o custeio dos benefícios do RPPS da União, a legislação prevê atualmente uma alíquota única de contribuição no percentual de 11% incidente sobre o salário de contribuição, que é constituído

por parcelas remuneratórias permanentes. Depois da Emenda fica constitucionalizada a possibilidade de autorização de progressão de contribuições ordinárias e a criação de contribuições extraordinárias para os servidores públicos, aposentados e pensionistas por meio da futura lei complementar e estabelece, desde já, no texto transitório, o aumento da alíquota da contribuição previdenciária para 14% (quatorze por cento), podendo ser reduzidas ou aumentadas na seguinte proporção:

<b>Faixa Salarial</b>	<b>Alíquota Progressiva</b>	<b>Alíquota Efetiva</b>
Até um salário mínimo	7,5%	7,5%
998,01 a 2.000,00	9,0%	8,3%
2.000,01 a 3.000,00	12,0%	9,5%
3.000,01 a 5.839,45	14,0%	11,7%
5.839,46 a 10.000,00	14,5%	12,9%
10.000,01 a 20.000,00	16,5%	14,7%
20.000,01 a Teto Supremo	19,0%	16,8%
Acima do Teto Supremo	22,0%	22,0%

Fonte: ZUBA (2020,p.273).

Fundamenta Zuba (2020) que a reforma previdenciária não só adiciona ao texto constitucional a determinação da instituição de contribuições ordinárias progressivas, mas vem autorizar a cobrança de contribuições extraordinária a serem cobradas dos servidores ativos, aposentados e pensionistas. A contribuição progressiva poderá ter alíquotas progressivas ou escalonadas, de acordo com o valor da base de contribuição do benefício recebido, segundo o artigo 1º da EC 103/2019 que altera o artigo 149 da CF/88 (ZUBA, 2020,p.274)

Nesse sentido, analisa Zuba (op cit) que essa nova sistemática contributiva traz uma pequena redução da alíquota para os trabalhadores/servidores que recebem até um salário mínimo (redução de 8% para 7,5%) o que tem possibilitado ao Governo anunciar que essa é uma reforma justa porque cobraria mais de quem ganha mais. Porém, se o trabalhador pagar mensalmente 0,5% a menos a título de contribuição previdenciária, ficará obrigado a contribuir por mais cinco anos, crescendo de 15 para 20 anos o tempo de contribuição. Para as demais faixas, alíquota efetiva será majorada em todos os cenários, o que efetivamente trará um

prejuízo aos contribuintes de forma geral (tanto no RGPS quanto no RPPS) (ZUBA 2020,p.274).

Ainda comenta a autora que a EC 103/2019, ao mesmo tempo que desconstitucionaliza direitos previdenciários, constitucionaliza obrigações tributárias, quando autoriza a criação de alíquotas progressivas de contribuições ordinárias, além da possibilidade de alíquotas extraordinárias, sem uma avaliação prévia dos impactos causados ao patrimônio do povo brasileiro. Nessa perspectiva, argumenta Zuba (2020).

Assim, o novo regime fiscal impacta diretamente na concessão de vantagens, reajuste e adequação de remunerações de servidores de todos os Poderes, o que deve ser observado pelo servidor. E, nesse ponto, a geração de servidores ativos que ingressou no serviço público depois da obrigatoriedade contributiva, mas Parte Especial: Reforma da Previdência antes da criação do RPC, está sendo duplamente penalizada: pagando um déficit gerado pelas gerações passadas, que não contribuíam para o sistema, dada a natureza administrativa da aposentadoria à época; e sem poder contar com futuros servidores ativos, que poderiam pagar por suas aposentadorias dentro de um pacto de gerações sobre toda sua remuneração, mas que o farão apenas até o teto do RGPS dentro de um Regime de Previdência Complementar (servidores que ingressaram no serviço público federal a partir de 2013 ou que migraram para esse regime ( ZUBA , 2020,p.276-277).

Por fim, a EC 103/2019 muda o texto constitucional atual para o abono de permanência ser apenas uma “faculdade” do ente que poderá conceder tal instituto, em percentual igual ou inferior ao da contribuição do servidor, conforme suas disponibilidades financeiras. Até então o abono de permanência se estabelecia como um benefício pago ao servidor que opte continuar suas atividades, mesmo tendo cumprido os requisitos para a aposentadoria voluntária, sendo o seu valor equivalente ao da contribuição previdenciária. Diante das mudanças, é perceptível que a alteração do texto proposto desencadeia grave insegurança jurídica aos servidores públicos que passam a contar com essa contrapartida em sua renda ao continuar em exercício.

No conjunto, o elenco de alterações e criações de regras na Previdência teve como objetivo precípuo a redução de gastos previdenciários através de enrijecimento dos critérios de acesso aos benefícios previdenciários, acarretando perdas substanciais para o servidor.

## 5. ANALISANDO OS DADOS E ENCAMINHANDO OS RESULTADOS

### 5.1. Perfil dos funcionários do TRE-TO

A população-alvo pesquisada foram os servidores do Quadro Efetivo do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins lotados na Secretaria e nas Zonas Eleitorais. Segundo dados obtidos junto a Seção de Registros Funcionais e Informações Processuais, unidade integrante da Coordenadoria de Gestão de Pessoas, o TRE-TO possui 178 servidores em atividade no Tocantins, dos quais 55 são do sexo feminino e 123 do sexo masculino, o que representa 30,89% e 69,10%, respectivamente.

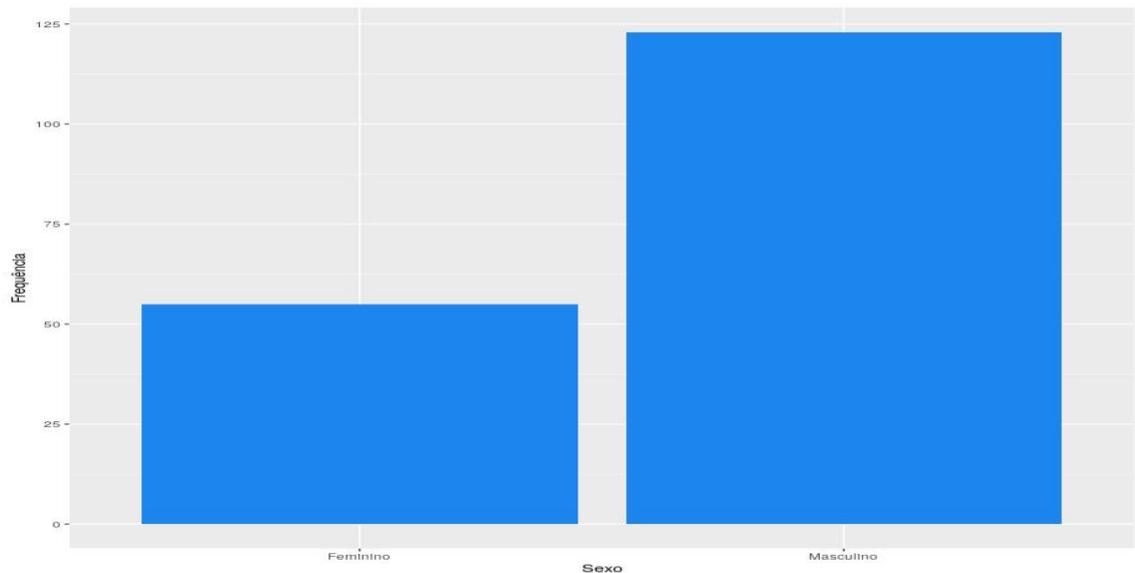
Tabela 1 - Sexo

Sexo	Frequência	Porcentual (%)
Feminino	55	30,89
Masculino	123	69,10
Total	178	100,00

Fonte: SGRH/SGP/TRE-TO

Tendo em vista que uma das variáveis que mais determina o tempo de aposentadoria do servidor é o sexo, ao lado da idade, e face ao perfil dos funcionários do TRE-TO, segundo a Tabela 1, onde se verifica mais de 2/3 do sexo masculino compondo o quadro funcional ativo, pode-se prever, *a priori*, que, como o servidor público, ingresso antes da EC 103/2019, tem que ter 61 anos de idade e 35 anos de contribuição, quando homem, e 56 anos de idade com 30 anos de contribuição, quando mulher, a previsão de aposentadoria no Tribunal apresenta uma relativa paridade entre os dois sexos., como se visualiza no Gráfico 1:

### Gráfico 1: Sexo dos funcionários do TRE-TO



No entanto, levando-se em consideração a idade dos funcionários, conforme a Tabela 2, na qual a idade dos pesquisados foi separada por faixa etária, seguindo os moldes utilizados pelo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, pode-se observar que há predominância de uma população do sexo masculino entre 35 e 59 anos, já as mulheres apresentam maior concentração entre as faixas de 35 a 54 anos, ou seja, os funcionários homens representam a população mais velha no TRE-TO, considerando-se os números absolutos.

Tabela 2: Faixa etária

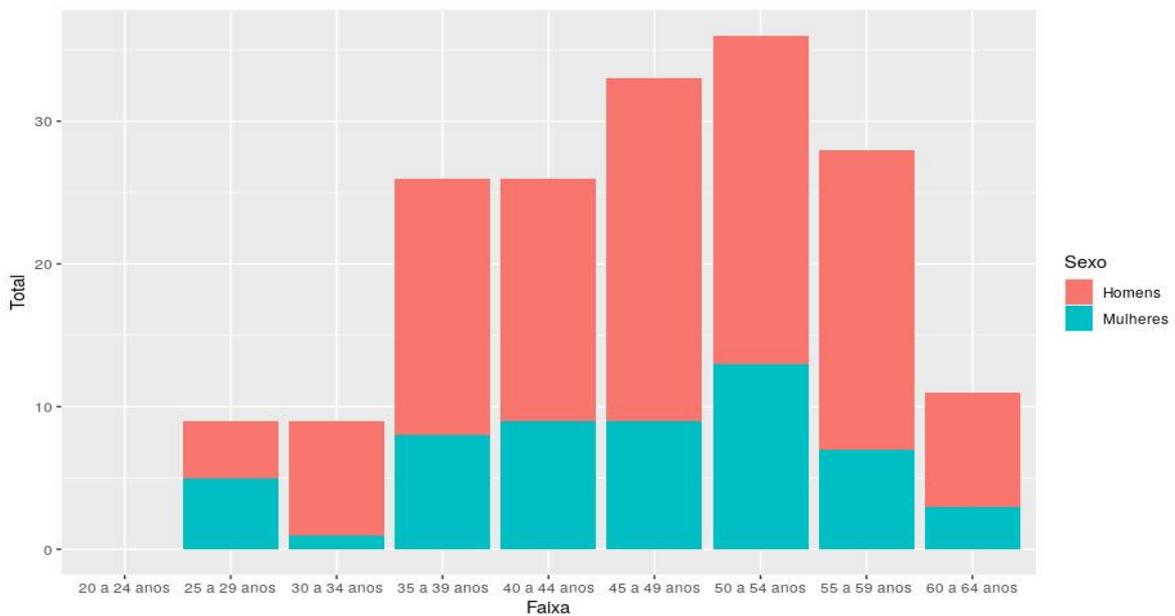
Faixa	Frequência		Porcentual (%)
	Mulheres	Homens	
60 a 64 anos	3	8	6,17
55 a 59 anos	7	21	15,76
50 a 54 anos	13	23	20,24
45 a 49 anos	9	24	18,53
40 a 44 anos	9	17	14,60
35 a 39 anos	8	18	14,60
30 a 34 anos	1	8	5,05
25 a 29 anos	5	4	5,05

20 a 24 anos	-	-	-
Total	55	123	100,00
	178		

Fonte: SGRH/SGP/TRE-TO

No entanto, se se considerando os números relativos, há uma relativa paridade de faixa etária entre homens e mulheres. Porém, para efeito da pesquisa, em que se analisa os impactos para aposentadoria dos funcionários, torna-se relevante considerar os números absolutos, uma vez que é esse número que determina o processo de planejamento para aposentadoria no Tribunal, como se constata do Gráfico 2.

**Gráfico 2: Faixa etária x sexo**



Como se vê desenhado no Gráfico 2, evidencia-se, entre 35 a 59 anos, um número representativo tanto de homens como de mulheres que, relacionando-se às condições previstas para aposentadoria, denuncia um tempo de aposentadoria relativamente paritário entre homens e mulheres, já que se prevê idades mínimas de 61 e 56, respectivamente, para homens e mulheres, no RPPS.

Considerando-se que com o tempo de contribuição é uma variável também determinante para concessão de aposentadoria, observa-se que os funcionários do TRE-TO se distribuem em 06 (seis) grupos de ingresso, de acordo com a Tabela 3.

Tabela 3 – Data de ingresso no TRE-TO

Concursos	Frequência		Porcentual (%)
	Mulheres	Homens	
1992	15	39	30,34
1997	10	17	15,16
2005	17	37	30,34
2006	2	12	7,87
2010	9	14	12,92
2018	2	4	3,37
Total	55	123	100,00
	178		

Fonte: SGRH/SGP/TRE-TO

Fundamentando-se nas regras de transição consequentes das emendas constitucionais anteriores a EC 103/2019, considera-se que o servidor que ingressou no serviço público antes da vigência da Emenda Constitucional 41/2003, ou seja, até 31.12.2003, faz jus a proventos integrais condicionado à idade, sexo, tempo de contribuição, anos de carreira e tempo de cargo, como se prevê no quadro abaixo:

<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
60 anos de idade	55 anos de idade
35 anos de tempo de contribuição	30 anos de tempo de contribuição
20 anos de tempo de serviço público	20 anos de tempo de serviço público
10 anos na carreira	10 anos na carreira
5 anos no cargo	5 anos de cargo

Fonte: Zuba (2020, p. 262)

Da mesma forma, de acordo com a Emenda Constitucional 47/2005, os servidores, que ingressaram no serviço público até 16.12.1998, usufruem da regra de transição para a concessão de aposentadoria voluntária com integralidade e paridade, condicionada aos seguintes parâmetros:

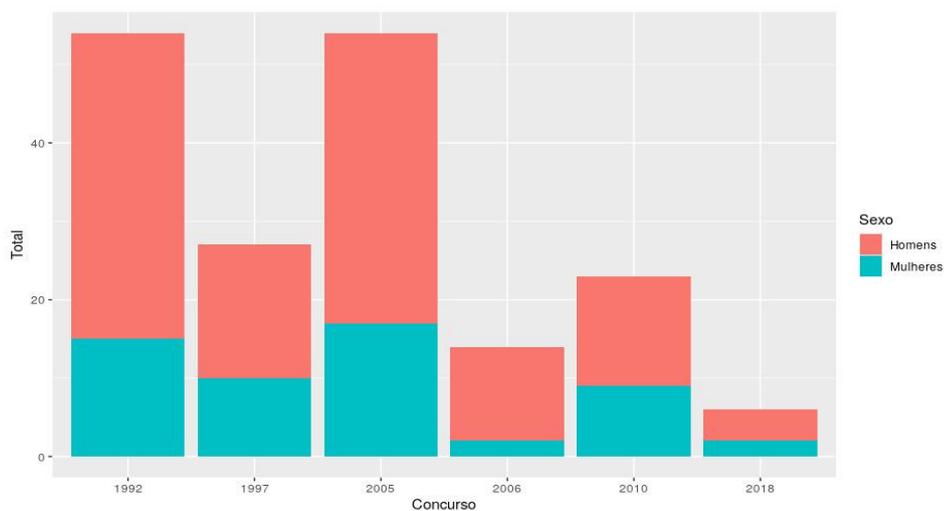
<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
35 anos de tempo de contribuição	30 anos de tempo de contribuição
25 anos de serviço público	25 anos de serviço público

15 anos na carreira	15 anos na carreira
5 anos de cargo	5 anos de cargo

Fonte: Zuba (2020, p. 262)

Nesse diapasão, se inserem 45,5% dos funcionários do TRE-TO, já que contempla os ingressos no ano de 1992 (15 mulheres e 39 homens) e 1997 (10 mulheres e 17 homens), como se desenha no Gráfico 3.

Gráfico 3: Ano de ingresso dos funcionários no TRE-TO



Dessa forma, em 2022, esses funcionários que ingressaram em 1992 e 1997 no TRE-TO, são potencialmente aposentáveis, desde que tenham os anos de contribuição referente a 30 e 35 anos, respectivamente, para mulheres e homens, uma vez que preenchem o requisito de 25 anos de serviço público.

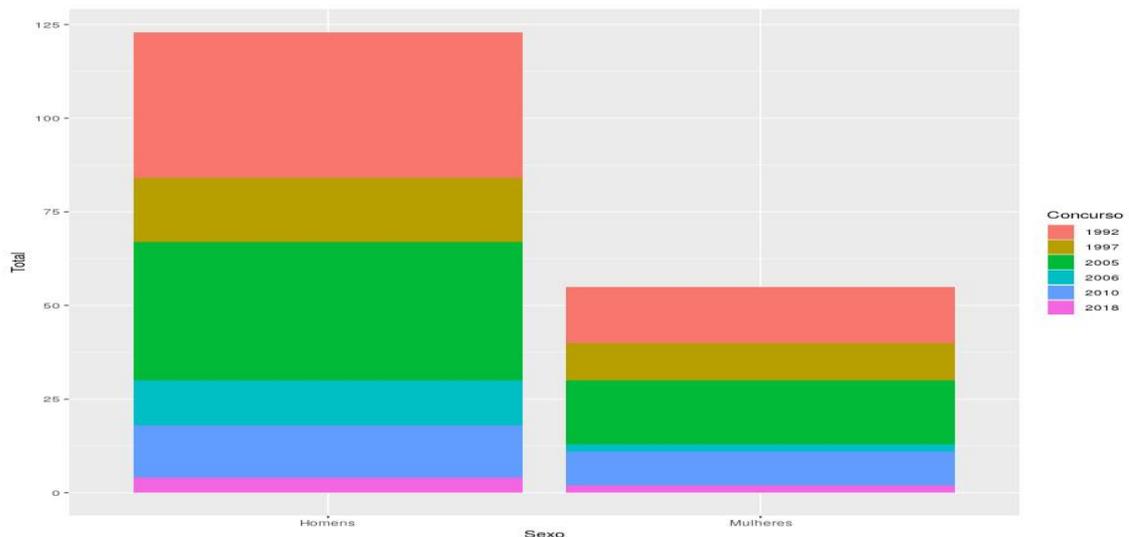
Por sua vez, os servidores que ingressaram no TRE-TO nos anos de 2005 (17 mulheres e 37 homens); 2006 (02 mulheres e 12 homens); 2010 (9 mulheres e 14 homens); e 2018 (02 mulheres e 04 homens), totalizando 54,5% dos funcionários se adequam à Emenda Constitucional 41/2003, que garante aos funcionários que ingressaram no serviço público a partir de 01.01.2004, os proventos de aposentadoria calculados com base na média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição compreendidos entre julho de 1994 até o mês anterior à concessão da aposentadoria, desde que se enquadrem aos seguintes parâmetros:

Homem	Mulher
-------	--------

60 anos de idade	55 anos de idade
35 anos de tempo de contribuição	30 anos de tempo de contribuição
10 anos de tempo de serviço público	10 anos de tempo de serviço público
5 anos no cargo	5 anos de cargo

Fonte: Zuba (2020, p. 262)

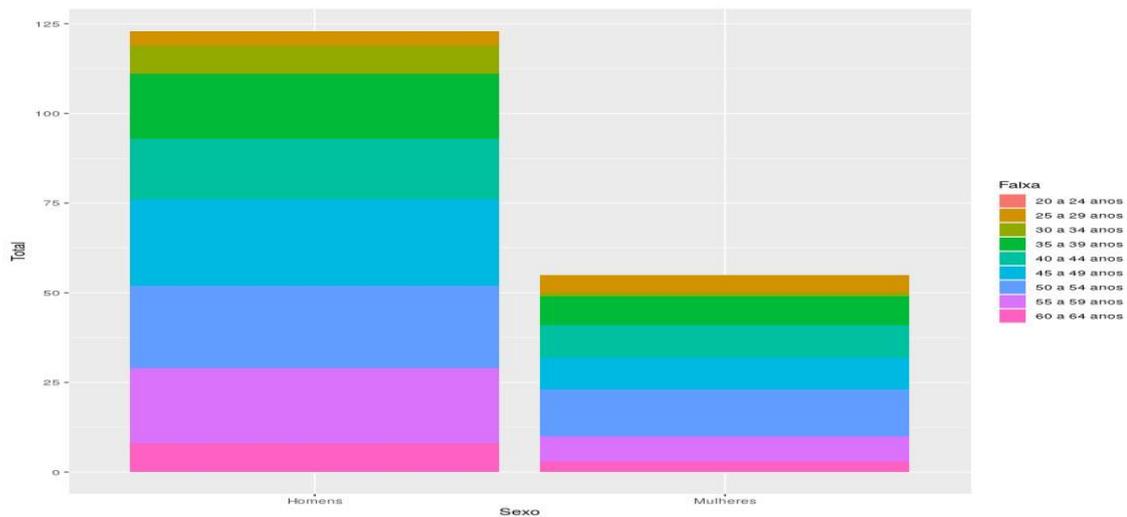
**Gráfico 4: Sexo x ano de ingresso dos funcionários no TRE-TO**



Através do cruzamento simples dos dados referentes a sexo e ano de ingresso dos funcionários do TRE-TO, como se desenha no Gráfico 4, é visivelmente perceptível que o maior número de aposentáveis em menor prazo de tempo é de homens ingressos em 1992 e, numa segunda levada, os que ingressaram em 2005. Na mesma proporção, relativamente, as mulheres também que ingressaram nestes dois anos supracitados.

Quando do cruzamento das variáveis sexo e faixa etária, se evidencia a predominância de homens entre 30 a 59 anos e de mulheres entre 35 e 54 anos, como se observa no Gráfico 5.

**Gráfico 5: Sexo x idade**



## 5.2. Preparando para a aposentadoria no TRE-TO

Em 3 de abril de 2012, a Coordenadora da COMED, Dra. Mary Carlos Freire, por meio do Memorando nº 001/2012, SEI 0051193-66.2014.6.27.8000, encaminhou à Secretária de Gestão de Pessoas proposta de realização no âmbito do Tribunal de Programa de Preparação para a Aposentadoria (PPA), fruto da percepção de servidores sobre uma demanda local, consubstanciada na necessidade de se falar mais sobre aposentadoria e explicitar, em linguagem não técnica, as regras que embasam a respectiva inativação, bem como propor meios de facilitar o planejamento pessoal financeiro para essa nova fase, dignificando o servidor que dedicou parte de sua vida à organização. Ainda, sem desprezar ações outras, auxiliar a pensar um novo trabalho, por meio de autoconhecimento, revisão de prioridades e estudo sobre empreendedorismo.

O Programa tomou por base também a necessidade de se buscar melhoria contínua do clima organizacional e da qualidade de vida dos servidores deste Regional, conforme preconizado pelo Planejamento Estratégico, *ex vi* da Resolução TRE-TO nº 199/2009, quesito “gestão de pessoas”. Para tanto, argumenta o seguinte:

1. Conforme levantamento prévio, junto à Seção de Registros Funcionais e Informações Processuais, há aproximadamente 22 servidores do quadro permanente deste Tribunal, com possibilidade de nos próximos cinco anos, implementarem os requisitos necessários à aposentadoria no serviço público;
2. A transição de um papel ativo (produtivo) para uma situação de inatividade, em razão da ruptura com a carreira de trabalho, deveria ser alvo de preocupação do próprio interessado. Entretanto, a aposentadoria, ao invés de consubstanciar-se em um momento de descanso

merecido ou, para os que possuem espírito empreendedor, o início da realização de projetos voltados para as aptidões pessoais é visto, pela maioria, sob o prisma das perdas ou prejuízos, seja financeiro, relacionamento etc.;

3. Sendo assim, após diagnosticarem a falta de preparo dos próprios trabalhadores para a aposentadoria, as organizações mais envolvidas com o processo da saúde do servidor como um todo, seja ele ativo ou pós-ativo, buscam minimizar ou eliminar os fatores, negativos, que causam o adoecimento físico e emocional decorrentes do despreparo para a inativação;
4. A não concretização de planos, sonhos ou aquisição de novas fontes de satisfação, bem como a falta de reconhecimento (familiar, social, profissional) do esforço laboral empreendido ao longo da vida e," ainda, a necessidade de complementação financeira decorrente da falta de planejamento pessoal são alguns fatores que intensificam a possibilidade do desencadeamento de patologias surgidas nessa nova fase;
5. A qualidade de vida dos servidores, por meio de ações voltadas à aposentadoria, pode se transformar no momento certo para colocar em prática os sonhos antigos, dedicar-se as atividades que tragam prazer e qualidade de vida, reconhecimento e satisfação financeira;
6. A realização de novos padrões culturais, a assunção de postura diversa, para aqueles que se aproximam da inatividade, depende da mudança de paradigmas, que exige um esforço mútuo, ou seja, do candidato à aposentação e da própria instituição.

### **1º CICLO - PROGRAMA DE PREPARAÇÃO PARA APOSENTADORIA (PPA)**

O 1º Ciclo do Programa de Preparação para Aposentadoria do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins foi autorizado no final de 2012 e teve início em 2013, com a denominação “De volta para o futuro”. Esse Ciclo inaugural foi estruturado com a finalidade de estimular a consciência sobre a realidade da aposentadoria, enfatizando os aspectos positivos e oportunizando a reflexão sobre as mudanças decorrentes da transição para o pós-carreira, por meio da criação de um espaço de reflexão para o enfrentamento saudável de uma nova etapa da vida.

### **2º CICLO - PROGRAMA DE PREPARAÇÃO PARA APOSENTADORIA (PPA)**

Com a conclusão do 1º Ciclo do PPA, o Grupo de Trabalho concluiu que o objetivo principal foi alcançado, uma vez que o *feedback* dos participantes indicaram que as informações repassadas auxiliaram na implementação/desenvolvimento de plano de vida para o pós-carreira, ou, no mínimo, que tais informações contribuíram para que reflexões a respeito do assunto

fossem iniciadas. Constatou-se ainda que a escolha das atividades foi bastante apropriada em razão da interdisciplinaridade dos assuntos abordados, especialmente por oportunizar reflexão, através de palestras, orientações, vivências e depoimentos, fazendo toda a diferença na saúde e no bem-estar do servidor que será inativado em curto espaço de tempo.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho constituído pelas Portarias DG/TRE-TO n°s 12, de 02/04/2013, e 60, de 29/09/2014, apresenta proposta para o 2º Ciclo do Programa de Preparação para Aposentadoria, ação vinculada ao Programa Qualidade de Vida, com vista a continuidade da preparação de servidores ativos deste Regional que poderão aposentar no lapso temporal de cinco anos.

O 2º Ciclo do PPA teve início com a realização de entrevistas individuais, conduzidas por integrantes do respectivo Grupo de Trabalho, com formação em Psicologia, no qual foram abordados interesses pessoais sobre aspectos relativos ao planejamento financeiro, projeto de vida, saúde emocional, relações sociais, nutrição na maturidade, empreendedorismo, etc. A partir de dados coletados nas entrevistas, foram definidas as ações, como palestras, grupos de discussão, indicação de leituras, depoimentos de aposentados e outros.

### **3º CICLO - PROGRAMA DE PREPARAÇÃO PARA APOSENTADORIA (PPA)**

Por meio da Portaria n° 121, de 14/07/2017, o Diretor-Geral instituiu nova Comissão encarregada de coordenar o Programa de Preparação para Aposentadoria (PPA), com membros do GT anterior e sob a presidência da titular da Coordenadoria de Assistência Médica e Social.

### **4º CICLO - PROGRAMA DE PREPARAÇÃO PARA APOSENTADORIA (PPA)**

Em 29 de agosto de 2019, a Assessoria de Planejamento da Diretoria Geral encaminhou à Secretária de Gestão de Pessoas, por meio do Memorando n° 720/2019, SEI 0010187-06.2019.6.27.8000, informação com o fim de documentar a elaboração e execução do programa/projeto do Programa de Gestão 2019/2021, no qual o item 4 diz respeito a realização do 4º Ciclo do PPA.

Em atendimento, nos autos do SEI 0008475-78.2019.6.27.8000 foi registrado o 4º Ciclo do PPA, que aconteceu por meio da contratação da empresa INSTITUTO DO SER, para realização do programa "ORIENTAÇÃO PARA A APOSENTADORIA", na modalidade *in company*, para vinte servidores deste Regional, ministrado pela professora Dulce Helena Soares Penna, nos dias 23 e 24/10/2019, com objetivo de aprimorar o Programa de Preparação

para Aposentadoria, com vistas a iniciar o 4º Ciclo do PPA, com o objetivo de criar um espaço para a reflexão e oportunidade de construção dos novos papéis pessoal e social para servidores que se aproximam da aposentadoria e despertar a necessidade de planejamento para a pós-carreira.

Nesse sentido, no percurso desses 07 anos de preparação para a aposentadoria, uma sequência de eventos foram promovidos, constituído por palestras, entrevistas, dinâmicas, depoimentos e momentos de reflexão e autoconhecimento que viabilizam a ressignificação de pensamentos e ações para o novo ciclo da vida.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação, como resultado de uma investigação, de caráter exploratório e analítico, amparado em fontes históricas, sociológicas, econômica e políticas que, vem se ressignificando no percurso de quase 200 anos de Previdência Social no Brasil, assumindo obrigações e deveres junto à sociedade, ora favorecendo, ora comprometendo os direitos sociais.

O percurso histórico, social, político que enveredamos fundamenta a análise da Reforma Previdenciária levada a termo por meio da Emenda Constitucional 103/2019, quando o propósito da pesquisa foca sobre o funcionário público federal, mais especificamente, os funcionários do TRE -TO.

A análise realizada do texto da EC 103/2019 denuncia os pontos críticos da Reforma da Previdência para os servidores, e explicita que a opção do legislador reformador foi a redução do gasto previdenciário mediante alterações nas regras previdenciárias, o que provoca a diminuição real do patamar protetivo atual. Além de enrijecer os critérios de acessos aos benefícios previdenciários, há substancial alteração na forma de cálculo dos benefícios, acarretando em uma diminuição considerável no valor a ser recebido, tanto pelos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS.

Os impactos financeiros ocasionados por essas alterações legislativas terão significativas consequências sobre a população e, notadamente, a população mais pobre; mas também, sobre os servidores públicos federais, estaduais e municipais que, como “efeito dominó”, acarretará consequências negativas para muitos dos milhares de municípios do país, cuja economia gira em torno desses benefícios.

A Reforma culmina com a constitucionalização de novas obrigações tributárias, através da criação de alíquotas ordinárias progressivas escalonadas tanto no RGPS quanto no RPPS, o que torna viável contribuições extraordinárias a serem pagas pelos servidores públicos, inclusive os já aposentados e pensionistas, para compensar os *déficits* atuariais eventualmente identificados nos regimes próprios. É notoriamente perceptível que a Reforma além de objetivar a redução da despesa social com direitos previdenciários, busca também aumentar a arrecadação previdenciária.

No que se refere aos servidores públicos, que já estão em pleno processo de transição

das reformas previdenciárias anteriores, ficou bastante explícito na EC 103/2019 que foram extintas as regras de transição anteriores, desconsiderando o histórico do regime próprio dos servidores, e foi criada uma única nova regra de transição.

Especificamente, no que se refere ao objetivo primeiro da pesquisa que é analisar os impactos da referida EC 103/2019, para os servidores do TRE-TO, pode-se concluir que 2/3 dos funcionários se preparando para pedido de aposentadoria no prazo máximo de até cinco anos, uma vez que se observa predominância de uma população do sexo masculino entre 35 e 59 anos, e de mulheres entre as faixas de 35 a 54 anos. Portanto, nessas duas faixas etárias se inscrevem as condições previstas para aposentadoria já que se prevê idades mínimas de 61 e 56, respectivamente, para homens e mulheres, no RPPS. Desses funcionários, os que ingressaram em 1992 e 1997, 32 são mulheres e 56 são homens. Outro grupo de potenciais aposentados são os ingressaram no TRE-TO nos anos de 2005 (17 mulheres e 37 homens); 2006 (02 mulheres e 12 homens); 2010 (9 mulheres e 14 homens); e 2018 (02 mulheres e 04 homens), totalizando 54,5% dos funcionários, que se adequam à Emenda Constitucional 41/2003.

O panorama em que se estabelece o TRE-TO, no que tange ao elevado potencial de aposentáveis motivou a criação do Programa de Preparação para a Aposentadoria (PPA), com o objetivo de orientar estratégias de planejamento pessoal e financeiro para a nova fase da vida que o aposentado enfrentará, como possibilidade de uma novo trabalho e/ou empreendimento, de forma a garantir qualidade de vida e satisfação pessoal a quem doou maior parte da sua vida ao TRE-TO. Dessa forma, os ciclos de ações para o planejamento para a aposentadoria que são realizados desde 2012 pelo Tribunal são ações concretas de compromisso e responsabilidade da Instituição pela dignidade e satisfação de vida dos seus funcionários na terceira e quarta idade, até que se conclua o ciclo da existência terrena.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, Luis Eduardo. **Um Estudo dos Aspectos Distributivos da Previdência Social no Brasil**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.
- ASSIS, Armando de Oliveira. **Compêndio de Seguro Social**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1963.
- BRAGA, K. S. **Aspectos relevantes para a seleção de metodologia adequada à pesquisa social em Ciência da Informação**. In: MUELLER, Suzana P. M. (Org.). Métodos para a pesquisa em Ciência da Informação. Brasília: Thesaurus, 2007.
- BRASIL. **Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) (2002) Livro Branco da Previdência Social**. Brasília: MPAS/GM.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria da Previdência. Aplicação da Emenda Constitucional 103 de 2019 ao RPPS <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/emenda-constitucional-rpps/aplicacao-da-emenda-constitucional-no-103-de-2019-aos-rpps/>
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. 2018.
- BAER, Monica. **O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1993.
- BEL TRÃO, Hélio. **Política Nacional de Previdência e Assistência Social**. Palestra realizada na Escola Superior de Guerra. MPAS, 1983.
- CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa: memórias**. Topbooks. Rio de Janeiro, 1994.
- CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. *Direito Social*. São Paulo: LTr: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.
- COSTA, Lucival. **Aposentadoria no Brasil: alguns comentários sobre (in)equidade social. Previdência em Dados**. Volume 2, Número 1. Jan./Mar., 1987 (p. 22-27)
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2006.
- D'ARAUJO, Maria Celina (org.) **As instituições brasileiras da era Vargas**. Rio de Janeiro: EdUERJ, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- DRAIBE, Sônia Miriam. **O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas**. Caderno de Pesquisa N°32. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Unicamp, 1998.

FARO, Clóvis de (1993a) "**Previdência social: cidadania e provisão**". In Faro (org.) (1993b).

FARO, Clóvis de, org. (1993b) **Previdência social no Brasil: diagnósticos e sugestões de reforma**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

FAUSTO, Boris (1997) **A revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Companhia das Letras. 16ª edição.

FIPE (1993) **Proposta FIPE/PROSEG para a reforma da seguridade e da previdência social**. Versão para debate. São Paulo: FIPE.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

HORVATH JR., Miguel. **Direito Previdenciário**. 6. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em Ciências Humanas**. Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Adaptação Lana Mara Siman. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MINAYO, M.C.S (org.). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, M.C.S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciênc. Saúde coletiva [online]**. 2012, vol.17, n.3, pp.621-626.

MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento**. 12 ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

MARTINEZ, W. N. **Reforma da previdência social**. In: Revista Síntese: trabalhista e previdenciária, v.22, n.260, p. 28-50, fev. 2011.

MEDEIROS, Marcelo (2001). "**A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**". Texto para Discussão N° 852. IPEA.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de Kaizô I. Beltrão (2000) "**The brazilian social security system**". Texto para discussão n° 775. IPEA.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de, Kaizô I. Beltrão e Antônio Carlos de Albuquerque David (1999) "**A dívida da União com a Previdência Social: uma perspectiva histórica**". Texto para discussão N° 638. IPEA.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de, Kaizô I. Beltrão, B. J. Lustosa, M. T. M. Pasinato (1994) "**Fontes de financiamento da seguridade social brasileira**". Texto para discussão N° 342. IPEA.

SANTOS, J. E. S.; BORSIO, M. F.; CALSING, R. de A.; PAULA, S. F. **Seguridade social e 30 anos da Constituição Federal**. São Paulo: LTR, 2018.

SALLUM Jr., Brasílio e Eduardo Kugelmas. **"O Leviathan dominante: a crise brasileira dos anos 80"**. Estudos Avançados. Vol. 5, Nº 13, 1991 (pp. 145-159.)

STEPHANES, Reinhold (1994) **Previdência social: uma solução gerencial e estrutural**. Porto Alegre: Síntese.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZUBA, Thais Maria Riedel de Resende. **O direito previdenciário e o princípio da vedação do retrocesso**. São Paulo: LTr, 2013.

**Reforma da previdência e seus impactos para os servidores públicos federais**. In: Revista de direito do trabalho e seguridade social, v.46, n.210, p.210-279, mar/abr.2020.